

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RODRIGO HAKIM DAS NEVES

**OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO BANCO INTERAMERICANO DE  
DESENVOLVIMENTO (BID) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS:**  
o caso do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo  
(PROCENTRO)

SÃO PAULO

2012

RODRIGO HAKIM DAS NEVES

**OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO BANCO INTERAMERICANO DE  
DESENVOLVIMENTO (BID) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS:  
o caso do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo  
(PROCENTRO)**

Relatório Parcial apresentado à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo  
da Fundação Getúlio Vargas, como requisito  
do Programa Institucional de Bolsas de  
Iniciação Científica (PIBIC/CNPq).

Orientador: Francisco Fonseca

SÃO PAULO

2012

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

NEVES, Rodrigo Hakim das

**OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS:**

o caso do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo /  
Rodrigo Hakim das Neves. - São Paulo: FGV-SP, 2012

66 p.

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do  
CNPq/GVPESQUISA.

RODRIGO HAKIM DAS NEVES

**OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO BANCO INTERAMERICANO DE  
DESENVOLVIMENTO (BID) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS:  
o caso do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo  
(PROCENTRO)**

Relatório de Pesquisa apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do CNPq/GVPESQUISA.

Campo de conhecimento: Administração

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Professor orientador – FGV-EAESP

---

Avaliador externo ou interno - Instituição

---

Coordenador da Iniciação Científica

FGV-EAESP

## SUMÁRIO

RESUMO .....	5
ABSTRACT .....	7
1. INTRODUÇÃO .....	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	10
2.1. Kingdon .....	11
2.2. Winter .....	13
3. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO .....	16
3.1. Quadro Geral .....	16
3.2. Panorama Financeiro do BID .....	17
3.3. Recentes Projetos .....	19
4. PROCENTRO .....	20
4.1. Aspectos gerais .....	20
4.2. Histórico: a cronologia dos nomes .....	26
4.3. Visão Financeira do Programa .....	29
5. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO .....	33
6. METODOLOGIA .....	36
6.1. Primeira parte da pesquisa .....	36
6.2. Segunda parte da pesquisa .....	37
7. ENTREVISTA COM ANDRÉ LEIRNER .....	38
7.1. Funcionamento do BID .....	38
7.2. Medição dos resultados .....	39
7.3. Problemas mudanças de governo .....	40
7.4. Enobrecimento urbano .....	41
7.5. Percepção do Programa .....	42
8. ENTREVISTA COM LÚCIO HANAI .....	43
9. PALESTRA DE RUBENS CHAMMAS .....	44
9.1. O Programa .....	45
9.2. Reclamações .....	46
10. ANÁLISE DA PESQUISA .....	47
10.1. BID .....	47
10.2. Procentro .....	48
10.2.1. Mudança de gestão .....	49
10.2.2. Enobrecimento Urbano .....	50
10.2.3. Avaliação e Manutenção .....	52
10.2.4. Foco atual .....	53
11. CONCLUSÃO .....	55
12. BIBLIOGRAFIA E FONTES DE CONSULTA .....	58
APÊNDICE A – CRONOGRAMA DE TRABALHO ATUALIZADO .....	62
APÊNDICE B – PERGUNTAS DA ENTREVISTA A ANDRÉ LEIRNER .....	63
APÊNDICE C – PERGUNTAS DA ENTREVISTA A LÚCIO HANAI .....	64
APÊNDICE D – PERGUNTAS DA CONVERSA COM PH.D. DALE KRANE .....	65

## RESUMO

A relação estabelecida entre credor e devedor, na maioria das vezes, é pautada pelo sentimento de desconfiança por parte de quem empresta e, ao mesmo tempo, de dependência e obediência daquele que recebe o empréstimo. A aplicação dessa analogia ao vínculo que se estabelece entre bancos de desenvolvimento externos e nações que necessitam dos recursos financiados por eles permite, em certa medida, o entendimento de exigências e contrapartidas presentes nessa troca de interesses.

Dessa forma, a presente pesquisa procura entender quais são os processos inerentes à obtenção de financiamento por tais nações e como eles influenciam o rumo e os resultados decorrentes da construção da política pública financiada por bancos internacionais, seja integralmente ou parcialmente. Para isso, através do caso do Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo, buscou-se investigar e analisar as regras, requisições, cobranças, omissões e falhas provenientes da atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e, concomitantemente, as interferências realizadas pela Prefeitura de São Paulo ao longo da formulação do Programa.

Com relação ao Procentro, a degradação do ambiente público, a deterioração de construções históricas, o afastamento de moradores e o crescimento do comércio informal no Centro de São Paulo intensificaram-se na década de 1980 e 1990, tornando-se tema de debates e divulgações pela mídia, alertando os gestores públicos sobre a urgência de interferência na região. Essa percepção do problema, ressaltada por Kingdon, juntamente com pressão midiática e popular, possibilitou a entrada do tema na agenda governamental mais intensamente a partir da gestão de Paulo Maluf, na qual se conjecturou o empréstimo externo proveniente do BID. Somente após onze anos foi assinado o contrato de empréstimo entre a PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) e o BID, fato que deu início às atividades de reabilitação do Centro da Cidade de São Paulo.

Ao longo da pesquisa, dados e entrevistas serão expostos de modo a autenticar os resultados expostos na conclusão. Além disso, John Kingdon e Søren

Winter, estudiosos na área de políticas públicas, serão utilizados como referenciais teóricos, de modo a embasar a pesquisa.



## **ABSTRACT**

The relationship established between creditor and debtor, most often, is guided by the feeling of distrust on the part of lenders and, at the same time, dependence and obedience of those who receive the loan. In turn, applying this analogy to the bond established between multilateral agencies that fund resources and underdeveloped and developing countries is also relevant and feasible, to some extent, the understanding of requirements and counterparts present in this exchange of interests.

Thus, this research seeks to understand what are the processes involved in making financing of such nations and how they influence the course and the results arising from the implementation of public policy funded, either wholly or in part by international banks. To do so, through the case of the Rehabilitation Program of the Central Area of São Paulo, we attempted to analyze the rules, requisitions, receipts, omissions and failures from the performance of the Interamerican Development Bank and, concomitantly, the interference made by the City Sao Paulo over the formulation of the program.

In relation to Procentro, environmental degradation and public evacuation in downtown São Paulo intensified in the 80s and 90s, becoming a subject of debate and disclosures by the media, alerting the public managers of the need for interference in the region. This perception of the problem, explained by Kingdon, along with media and popular pressure, allowed the entry of the theme in the governmental agenda more strongly from the management of Paulo Maluf, in which he conjectured the foreign loan from the IDB. After eleven years, they signed the loan agreement between the IDB and the PMSP, the fact that it has initiated the activities of the rehabilitation Center of the City of Sao Paulo.

During the study, data and interviews are exposed in order to authenticate the results presented in conclusion. In addition, John Kingdon and Søren Winter, scholars in the area of public policy, will be used as theoretical frameworks to support the research.

## 1. INTRODUÇÃO

As agências de financiamento multilaterais têm impactado fortemente os países tomadores de empréstimos, por meio de exigências financeiras, administrativas, operacionais e de modelagem na aplicação de políticas públicas. Dessa forma, parte-se da hipótese de que países subdesenvolvidos e em desenvolvimento tornam-se, em larga medida, dependentes das contrapartidas e exigências estabelecidas por tais agências, impactando fortemente a autonomia administrativa daqueles que de seus financiamentos necessitam.

Nesse contexto, em 02 de junho de 2004 o Município de São Paulo estabeleceu um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) referente ao financiamento de US\$ 100,4 milhões ao Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo – programa intitulado Procentro.

Segundo informações presentes no site *www.procentro.com.br*, o Programa busca promover ações sociais e econômicas, de modo a atrair e dar suporte a atividades de reabilitação ambiental e urbanística do centro metropolitano, com inclusão social, atuando em cinco grandes ações, dentre elas, “a reversão da desvalorização imobiliária” e a “transformação do perfil econômico e social da área central”.

Visto isso, este projeto de pesquisa tem no tema das agências multilaterais, sobretudo as voltadas ao financiamento de programas/projetos, uma amostra do papel desempenhado por elas na formação da agenda de políticas públicas no Brasil.

De forma geral, o projeto busca apreender de que forma o financiamento do BID interfere nas ações político/administrativas das políticas públicas de São Paulo, sobretudo por meio do Programa PROCENTRO. Será importante ressaltar os pontos positivos e negativos de tal financiamento, particularmente pela análise das contrapartidas exigidas. A averiguação da situação atual das obras e ações promovidas pelo PROCENTRO, a avaliação dos possíveis projetos em disputa no Programa – alternativas de formulação concreta do Programa – e os impactos sociais ocasionados por eles estarão presentes no trabalho.

A pesquisa também visa expor a importância do BID no cenário mundial e nacional, verificando, por exemplo, os financiamentos promovidos por ele no Brasil.

Esses objetivos poderão ser alcançados por meio da análise do período compreendido entre 2000 e 2012 de desenvolvimento do PROCENTRO, com a vantagem de perpassar vários governos municipais. Nesse período houve várias mudanças quanto às contrapartidas que a pesquisa poderá captar.

Por fim, é importante dizer que esta pesquisa é decorrência do projeto do professor Francisco Fonseca, que analisa a dinâmica do capitalismo contemporâneo e as respostas do Estado brasileiro, sobretudo no nível local, a tais dinâmicas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Primeiramente, antes da apresentação do referencial teórico, mostra-se pertinente o esclarecimento sobre a definição de política pública. Segundo Teixeira (2002), “políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores da ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado”. Por sua vez, Bucci (2002, p.241) descreve o termo como sendo “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados”. Portanto, percebe-se a existência de significados que, embora não sejam contrários e conflitantes, são distintos justamente porque política pública é uma expressão polissêmica dependente de construção social e construção de pesquisa, como bem cita Muller e Surel.

Além dos conceitos acima, a presente pesquisa assume como sendo política pública o processo de desenho, implementação, avaliação e manutenção de ações inerentes ao papel do Estado como promovedor de benefícios aos seus cidadãos. Acrescenta-se ao Estado a função desempenhada por membros internos e externos a ele. Por membros internos entende-se como sendo aqueles que trabalham em entidades e órgãos públicos, basicamente são os funcionários de carreira e políticos. Já os membros externos são indivíduos que, de alguma forma, em algum momento, exercem influência sobre decisões governamentais, devido ao seu poder midiático e/ou econômico, por exemplo os proprietários de multinacionais.

O referencial teórico utilizado foi baseado em pesquisas realizadas pelos estudiosos em políticas públicas John W. Kingdon e Søren C. Winter, expostos principalmente nas seguintes publicações, respectivamente: *Agendas, Alternatives and Public Policies* e *Implementing og effektivitet*. O primeiro autor trata mais exclusivamente sobre o processo anterior à elaboração de uma política pública, buscando responder quais são as variáveis intrínsecas à tomada de decisão governamental na priorização de determinadas questões em detrimento de outras, as quais, por vezes, também são relevantes para o contexto sociopolítico. Winter, por sua vez, destaca as três etapas existentes (formulação, implementação e

resultados) ao longo da existência de uma política pública e os atores, instituições e situações que costumam estar presentes neste processo.

Ambos os autores, ao terem esboçado seu modelo por meio de fluxograma, permitiram analisar a construção de uma política pública como sendo uma atividade sequencial e, ao mesmo tempo, cíclica e constante. A relação entre a ideia de que inicialmente há algum problema que atrai a atenção dos governantes, como ressaltava Kingdon, e o passo seguinte, referente à criação de um sistema de ações que visam a combater tal problema, permite a construção de um modelo amplo e baseado na junção dos dois fluxogramas elaborados por esses estudiosos, como pode ser observado no diagrama 1.

## **2.1. Kingdon**

Por meio do modelo denominado Múltiplos Fluxos, Kingdon estabelece três fatores preponderantes no momento da escolha dos temas que farão parte da agenda governamental e que, muito provavelmente, serão o foco de intervenção por parte dos gestores públicos. São eles: (a) reconhecimento do problema; (b) formulação de soluções e (c) conjuntura política favorável. Cabe ressaltar que o conceito de agenda utilizado pelo autor refere-se à lista de assuntos e problemas que vêm sendo alvo de maior atenção por parte do governo e das entidades relacionadas a ele.

Segundo o autor, a percepção da existência de um problema, seja por meio da verificação de uma crise, indicador, *feedback* ou através da acumulação de informações, é uma variável indispensável para que as autoridades conheçam as reais necessidades e dificuldades existentes e notórias. Ao mesmo tempo, a existência de soluções e a presença de um corpo técnico capacitado para propor medidas, assim como sua viabilidade de implantação, favorecem a escolha de determinado tema e não de outro que seja, por exemplo, inviável ou de difícil solução.

Já a conjuntura política favorável é composta pela mobilização nacional, pela existência de forças políticas organizadas e pela mudança de governo. Caso haja concordância dos membros pertencentes a esses grupos organizados e, ao mesmo tempo, a nova gestão esteja de acordo com tais propostas de áreas de atenção e

intervenção, a chance dessas áreas estarem na agenda governamental aumenta consideravelmente.

Então, a partir do momento em que os fatores acima advêm simultaneamente, ou seja, há o reconhecimento da necessidade de intervir em um problema, existem soluções ou ambiente favorável para estabelecer alternativas que busquem solucioná-lo e há mobilização nacional e vontade por parte da gestão na promoção da solução, instaura-se aquilo que Kingdon denomina de “janela de oportunidade”: a convergência desses fatores determina o momento ideal para que gerenciadores coloquem em prática políticas públicas destacadas por esse ambiente propício e oportuno. Kingdon ressalta a importância para os políticos em reconhecer a chance oferecida por esse momento; daí a razão do uso do termo janela de oportunidade.

In space shots, the window presents the opportunity for a launch. The target planets are in proper alignment, but will not stay that way for long. Thus the launch must take place when the window is open, lest the opportunity slip away. Once lost, the opportunity may recur, but in the interim, astronauts and space engineers must wait until the window reopens. (Kingdon, 1995, pág. 166)

Kingdon destaca a função dos “empreendedores de política” - policy entrepreneurs - , descrevendo-os como atores que advogam a favor da aceitação de suas propostas no combate de um problema ou demanda visível e em destaque na agenda. São eles os principais agentes responsáveis pela percepção e junção dos fatores “reconhecimento do problema” e “formulação de soluções”. Cabe a observação de que esses empreendedores estão dispostos a gastar seus recursos em prol da obtenção de vantagem futura, proporcionada pela aceitação de suas sugestões. São grandes negociadores, têm influência política e podem ser encontrados no setor público – servidores e gestores públicos – e na sociedade civil - lobbistas, jornalistas e acadêmicos, como destaca Alexandre de Ávila (Gomide, 2008, p.9).

Os conceitos de atores visíveis e invisíveis caracterizam aqueles que estão, em algum momento, envolvidos em um dos processos da política pública. Os visíveis são representados por políticos e gestores públicos que, além de decidirem a agenda de políticas, defendem o programa e as ações e decisões governamentais perante a sociedade e a mídia. Já os invisíveis criam alternativas para a solução de

problemas e trabalham em sua operacionalização, por exemplo: técnicos, acadêmicos, servidores públicos, assessores e funcionários legislativos.

## **2.2. Winter**

A partir da escolha dos problemas que serão foco de políticas públicas iniciam-se as etapas de formulação e, posteriormente, de implementação dos projetos. Winter, ao criar o seu modelo “Integrated Implementation”, descreve justamente os conceitos e fatores presentes ao longo da realização de um Programa. Ressalta-se que tal modelo foi fundamentado na visão de um governo democrático, no qual a preocupação dos governantes em responsabilizar suas atividades e em prestar conta das mesmas perante a sociedade faz parte da estrutura de tal regime político. Outro fato de importante elucidação diz respeito ao contexto socioeconômico, que tem influência em todas as etapas e deve ser levado em consideração, principalmente, através da construção de cenários.

O processo descrito por Winter de fato se assemelha a um quebra-cabeça, pois as peças, representando as etapas inerentes à construção da política, necessitam estar encaixadas corretamente de forma que a fase final, mais especificamente de avaliação dos resultados, confirme ao menos a obtenção de eficácia do Programa, mas não necessariamente sua efetividade. A imagem final do quebra-cabeça é útil para verificação se houve falhas durante o procedimento de montagem. Ou seja, caso uma das fases tenha falhado ou não tenha sido executada de maneira adequada, o gestor tem a possibilidade de entender qual foi o erro e, numa próxima oportunidade, evitar sua reincidência.

As quatro etapas descritas por Winter são: formulação, design, implementação e resultados. As duas primeiras representam o período em que são traçados os objetivos, as atividades, o financiamento, os instrumentos, os atores e as instituições que serão envolvidos no Programa. O autor enfatiza a existência de casos nos quais conflitos nessa etapa de formulação frequentemente acarretam metas ambíguas e desenvolvem supostas causas para os problemas que não são, de fato, suas reais motivadoras. Com isso, a aplicação das ações traçadas tornam-se ineficazes no combate dos reais problemas, por isso a importância da correta elaboração dessa fase, de modo a não comprometer a próxima.

The roots of implementation problems can often be found in the prior policy formulation process. For instance, conflicts in this process often create a policy that is marked by ambiguous goals as well as an invalid causal theory with a lack of connection between goals and means in the policy design concerned. Sometimes even symbolic policies are adopted to address a problem without actually offering the means that could achieve the stated objectives. (WINTER, 2003, p. 208)

Winter enfatiza a dificuldade em se desenhar boas políticas e complementa que tal processo não é somente técnico, mas envolve também questões políticas, cujos participantes tentam maximizar a realização de interesses próprios. A escolha dos instrumentos (taxas, subsídios, incentivos, isenções, sanções etc), que serão utilizados na implementação irá depender, sobretudo, da característica da política em questão e quais as dificuldades intrínsecas a ela. Para exemplificar, o controle da emissão de poluentes acarretará maior esforço de aplicação e inspeção por parte dos gestores públicos do que se comparado com a cobrança de taxa sobre o litro de gasolina vendido, mecanismo mais automático.

O processo de implementação envolve a relação estabelecida entre três tipos de comportamento respectivos aos seguintes grupos: “funcionários intra e interorganizacional”, “street-level bureaucrats” e “grupo alvo”.

O primeiro deles envolve a cultura, hábitos e interesses dos gestores, servidores públicos, consultores e técnicos, ou seja, refere-se à conduta do conjunto de funcionários envolvidos na elaboração do programa em nível estratégico e tático.

Com relação à categoria street-level, o segundo tipo de comportamento é compartilhado pelos funcionários públicos que estão diretamente relacionados com a operacionalização do Programa diariamente junto à população, como policiais e bombeiros. O autor caracteriza-os como burocratas que trabalham em situações de elevada demanda e, ao mesmo tempo, com limitação dos recursos disponíveis. Por esse motivo, eles constantemente lidam com controle e priorização de serviços e clientes.

Por fim, “grupo-alvo” refere-se aos indivíduos que serão atingidos pelos resultados da política pública, ou seja, remete à população de uma determinada localidade ou aos indivíduos com características e costumes similares, como por exemplo portadores de deficiência física.



A complexidade da ação conjunta entre as organizações participantes da concretização da política ocorre, segundo Winter, porque essa relação funciona como uma corrente na qual cada participante é dependente da ação do outro: “the complexity of joint action applies best to a chain of sequential relations where one organization depends on outputs from another as input for its own contribution to implementation” (WINTER, 2003, p. 209). Portanto, instaura-se entre os envolvidos um acordo de cooperação que, por consequência, acarreta dependência pela real concretização do auxílio; caso contrário, a continuidade das atividades pode ficar comprometida.

A última etapa diz respeito ao processo de obtenção e medição dos resultados, os quais, por sua vez, serão também consequência da atuação dos servidores street-level e, ao mesmo tempo, da resposta e aceitação gerada pelo grupo-alvo.

### Conexão entre os modelos Múltiplos Fluxos e Integrated Implementation

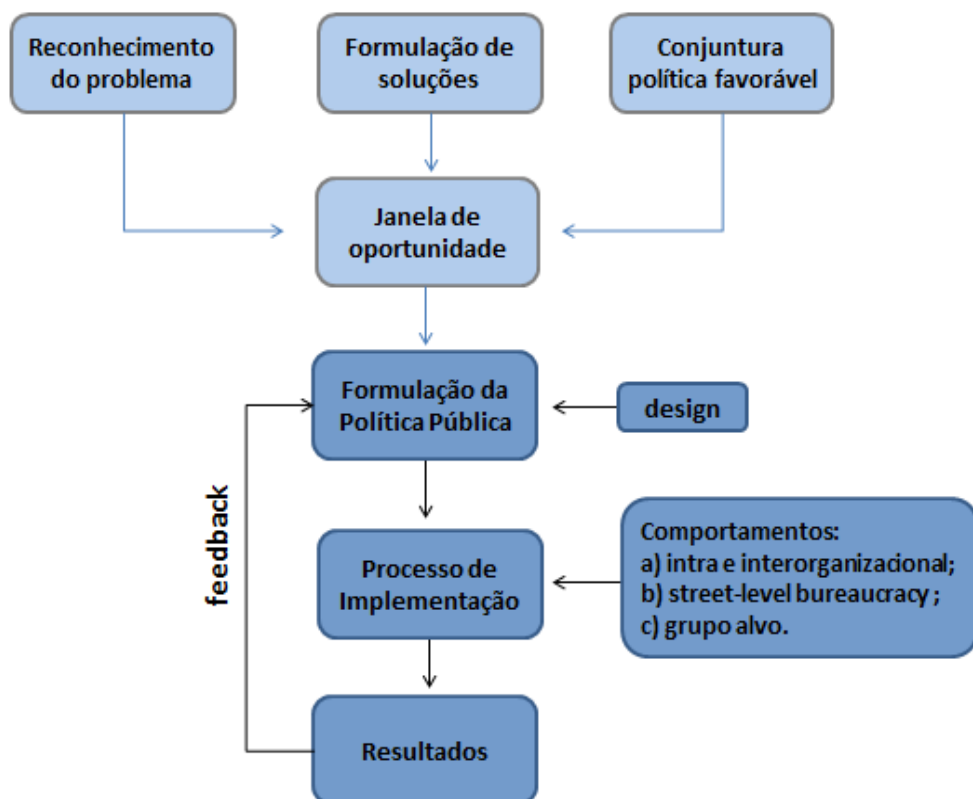


Diagrama 1 – Conexão entre os modelos Múltiplos Fluxos, de Kingdon, e Integrated Implementation, de Winter

Colocados os referenciais teóricos, vejamos agora como tais teorias nos ajuda a compreender o Programa Procentro.

### **3. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO**

#### **3.1. Quadro Geral**

Em 1958, após proposta do presidente brasileiro Juscelino Kubitschek, foi realizada a Operação Pan-americana, cuja ideia era a contenção da expansão de movimentos socialistas no continente americano por meio da eliminação da miséria. Nesse momento, a bipolaridade entre os sistemas capitalista e socialista era nítida e conflitante, aquele sendo venerado pelos Estados Unidos da América e este pela antiga União Soviética. Embora não tenha obtido importantes resultados práticos, fato comprovado pela eclosão da Revolução Cubana, a Operação foi responsável pela elaboração do plano de criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, redigida em 1959 pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Com isso, surge a principal fonte de financiamento multilateral a países latino-americanos e caribenhos.

O BID desembolsou US\$ 8,3 bilhões em 2011 para países latino-americanos e caribenhos, segundo relatório de fim de ano do banco, assinado pelo presidente da instituição, Luis Alberto Moreno. O valor poderia ter sido maior, já que, segundo o documento divulgado pela assessoria de imprensa do BID, o organismo aprovou, neste ano, 162 operações para a região, que ultrapassaram US\$ 10,8 bilhões. (ASSIS, 2012)

Dessa forma, o BID tem como finalidade promover o desenvolvimento de países da América Latina e Caribe, buscando atender às necessidades econômicas, sociais e institucionais da região. Cabe ressaltar que a redução da pobreza e a promoção da equidade social são objetivos pregados pelo Banco como essenciais à continuidade de suas atividades. Estas, por sua vez, são desenvolvidas respeitando-se os critérios de integridade, transparência e responsabilização.

Ao menos 50% das operações realizadas pela instituição e 40% de seus recursos devem ser destinados a programas voltados à redução da desigualdade social e à diminuição da pobreza. Ressalta-se que, além de financiamentos, o

Banco apoia países por meio de doações, assistências técnicas e elaborações de pesquisas. Com relação ao Programa de Reabilitação da área Central do município de São Paulo, houve o estabelecimento de um contrato de empréstimo, o qual será detalhado ao longo da pesquisa.

Os 26 países beneficiados pelo BID, por exemplo, Brasil e Haiti, são divididos em dois grupos, de acordo com a renda per capita, e são denominados membros mutuários. Os 22 membros não mutuários, dentre eles Estados Unidos da América e Japão, têm poder de voto na Assembleia dos Governadores e se beneficiam dos processos de “aquisições e contratações”, já que somente empresas pertencentes a países-membro são contratadas em projetos financiados pelo BID.

QUADRO 1 GRUPO I			
País	População	Localização	IDH
Argentina	40.665.732	América do Sul	0,797
Bahamas	345.736	Caribe	0,771
Barbados	256.552	Caribe	0,793
Brasil	190.755.799	América do Sul	0,718
Chile	17.134.708	América do Sul	0,805
México	110.645.154	América Central	0,77
Trinidad e Tobago	1.343.725	Caribe	0,76
Uruguai	3.372.222	América do Sul	0,783
Venezuela	29.043.555	América do Sul	0,735
<b>Total População</b>	<b>393.563.183</b>	<b>Média IDH</b>	<b>0,77</b>

QUADRO 2 GRUPO II			
País	População	Localização	IDH
Belize	312.928	América Central	0,699
Bolívia	10.030.832	América do Sul	0,663
Colômbia	46.300.196	América do Sul	0,71
Costa Rica	4.639.827	América Central	0,744
El Salvador	6.194.126	América Central	0,674
Equador	13.774.909	América do Sul	0,72
Guatemala	14.376.881	América Central	0,574
Guiana	761.442	América do Sul	0,633
Haiti	10.188.175	Caribe	0,454
Honduras	7.615.584	América Central	0,625
Jamaica	2.729.909	Caribe	0,727
Nicarágua	5.822.265	América Central	0,589
Panamá	3.508.475	América Central	0,768
Paraguai	6.459.727	América do Sul	0,504
Peru	29.496.120	América do Sul	0,725
República Dominicana	10.225.482	Caribe	0,689
Suriname	524.345	América do Sul	0,68
<b>Total População</b>	<b>172.961.223</b>	<b>Média IDH</b>	<b>0,658</b>

Quadros 1 e 2 – Países Mutuários do BID.  
Fontes: BID3, PNUD e UNSD.

### 3.2. Panorama Financeiro do BID

O Banco canaliza 35% do volume dos seus empréstimos aos países do Grupo II, que possuem a menor renda per capita. Aproximadamente 65% por cento do volume de empréstimos são canalizados para os países do Grupo I. (BID1)

Na passagem acima percebe-se um fato curioso: 35% do volume de financiamentos realizados pelo Banco são reservados aos países do grupo II, aqueles com menor renda per capita, dentre eles Haiti e Paraguai. Ou seja, os 65%

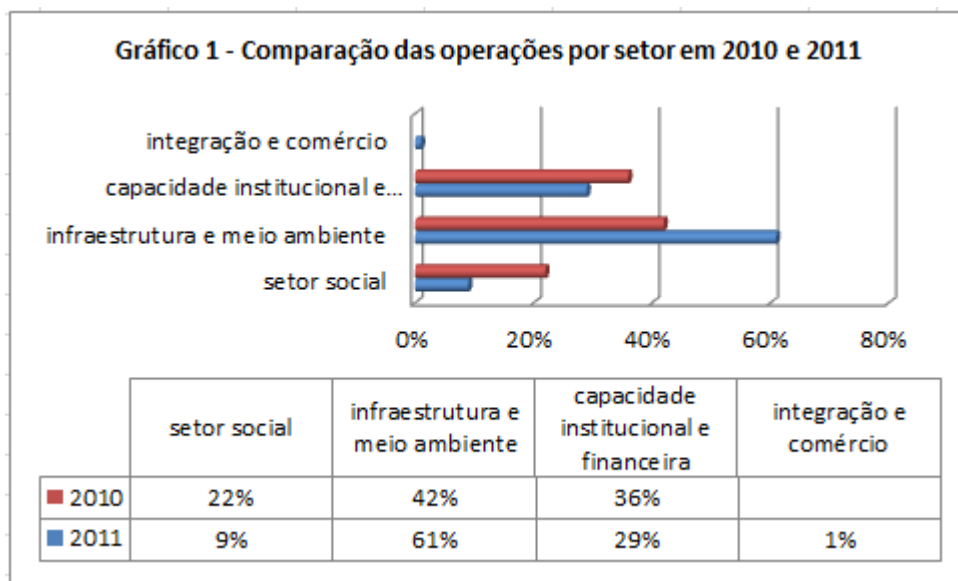
restantes são destinados à realização de ações em países do grupo I, os quais juntos têm Índice de Desenvolvimento Humano médio 17% superior ao do grupo II.

Analisando a composição das tabelas, verifica-se, em ambos os grupos, a existência de países com menos de um milhão de habitantes e com mais de 40 milhões. Dessa forma, a provável hipótese de que a distribuição é feita de modo a beneficiar os países mais populosos, pautando-se numa lógica utilitarista, é rejeitada. Verifica-se, portanto, que o critério de renda per capita utilizado na divisão dos países em dois grupos parece ser injusto e incoerente. Tal fato demonstra um sério problema com relação à alocação dos recursos disponibilizados e vai de encontro com os objetivos apontados inicialmente pelo BID como primordiais ao desenvolvimento de suas atividades. Assim sendo, não se confere a priorização de países que mais necessitam de investimentos, pelo contrário.

Além disso, os setores aos quais tais investimentos são destinados não contemplam em sua maioria a área social. Em sua dissertação de Mestrado, Lúcio Hanai Viana conclui que houve um decréscimo, por parte do BID, dos investimentos em projetos sociais e um acréscimo dos valores nos setores produtivo e de infraestrutura. Segundo ele, o Banco prioriza tais áreas com o intuito de promover o autofinanciamento do programa, de modo que esteja garantido o pagamento do empréstimo concedido à iniciativa.

Historicamente, a análise da atuação do BID demonstrou decréscimo quanto ao número e valores empenhados em projetos sociais, que cedeu lugar ao setor produtivo e ao de infraestrutura. Essa tendência se reafirmou na análise das prioridades do Procentro, em que a estratégia consistia em fazer com que o Programa se autofinanciasse. (VIANA, 2009, p.96)

A seguir, os gráficos 1 e 2, referentes a dados presentes nos Relatórios Anuais de 2010 e 2011 do BID, respectivamente, demonstram essa diminuição indicada por Viana. Por meio deles averigua-se que em 2011 houve redução de quase 60% no setor social em relação exclusivamente ao valor desse mesmo setor em 2010, indo de 22% para 9%. Ao mesmo tempo, percebe-se um aumento substancial na área de infraestrutura e meio ambiente, indo de 42% para 61%.



Fontes: <http://www.iadb.org/ar/2010/docs/AR2010SPA.pdf#page=11> e (BID4)

### 3.3. Recentes Projetos

Atualmente, foram divulgados na mídia novos investimentos a serem realizados com financiamento e apoio do BID.

No dia 14 de janeiro de 2012, por exemplo, o site G1 Natureza noticiou a criação pelo Banco do Fundo Latino-americano para Energias Alternativas I. Com aporte inicial de US\$ 30 milhões, a iniciativa procura incentivar o setor privado no desenvolvimento de tecnologias limpas e renováveis em países latino-americanos e caribenhos. Com o Fundo, é esperada a ampliação de projetos voltados à energia eólica, geotérmica e solar, além de construções de hidrelétricas.

A expectativa é a de que haja aumento do aporte inicial para US\$150 milhões, buscando, de fato, colaborar com ações que minimizem os impactos de mudança climática. Através da notícia, reitera-se a intenção do BID em promover desenvolvimento sustentável, sem causar danos ambientais e climáticos.

Recentemente, a agência de notícias Efe informou outra iniciativa ecologicamente correta realizada pelo Banco, dessa vez no Brasil. O Programa é uma parceria entre o BID e a Associação Brasileira de Normas Técnicas e visa ajudar 200 pequenas e médias empresas a medir e controlar a emissão de gás carbônico decorrente da produção fabril. Segundo o chefe do programa, Zachary Levey, as empresas serão equipadas com as melhores ferramentas disponíveis,

tendo a possibilidade de fazerem parte da economia verde que, segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente é “um sistema de atividades econômicas relacionadas com a produção, distribuição e consumo de bens e serviços que resultam em melhoria do bem-estar humano no longo prazo, ao mesmo tempo em que não expõe as futuras gerações a riscos ambientais e escassez ecológica significativa” (GODOY, 2012).

Ainda no Brasil, em janeiro deste ano o site administradores.com disponibilizou a informação de que o projeto Pupa Empreendimentos Educacionais e Representação Ltda. será financiado pelo BID em US\$3 milhões. Mais de 200 mil crianças de baixa renda e em idade pré-escolar serão beneficiadas com o projeto, que visa, por meio de brinquedos, revistas e auxílios visuais, desenvolver educativamente o processo cognitivo nas crianças. Outros objetivos da iniciativa são a capacitação de educadores e pais e a geração de empregos a 1400 mulheres responsáveis pela venda de kits educacionais, a preços acessíveis, às famílias e cuidadores informais.

As iniciativas anteriores tornam o BID um importante ator em países latino-americanos, por ser promovedor de mudanças em diversas áreas: social, ambiental, educacional, estrutural, institucional e econômica.

## **4. PROCENTRO**

### **4.1. Aspectos gerais**

Segundo consta no site do Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo, denominado Procentro, ele foi desenvolvido em 2002 com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico e social da área central, por meio de iniciativas de reestruturação urbanística e ambiental, pautando-se pela inclusão social, como descrito no site do PRO1. O BID, por meio de contrato assinado em 2 de junho de 2004, tornou viável a realização do Programa ao financiar aproximadamente 60% do montante a ser empregado nas ações de tal política pública.

O contrato entre as instituições gerou aquilo que Winter denomina de “corrente de relações sequenciais”, a partir da qual a dependência está instaurada e

o resultado de uma das partes é consequência do resultado da outra, criando a relação interorganizacional. A data de assinatura fixa o momento no qual tanto o BID quanto a PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) passaram a ser parceiros no combate aos problemas em questão e dependentes de ações de reciprocidade.

Voltando aos aspectos gerais, a agência executora responsável é a SP Urbanismo, cuja função é dar suporte e coordenar as atividades dos dez Subexecutores<sup>1</sup> do PROCENTRO, dentre eles nove Secretarias e a Subprefeitura da Sé.

As áreas de intervenção são os bairros da República e Sé, e a região prevista de impacto proveniente das ações realizadas se expande a mais sete bairros da zona central (Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Liberdade, Bela Vista e Consolação), a dois bairros da zona leste (Belém e Mooca) e a um da zona sul (Cambuci).

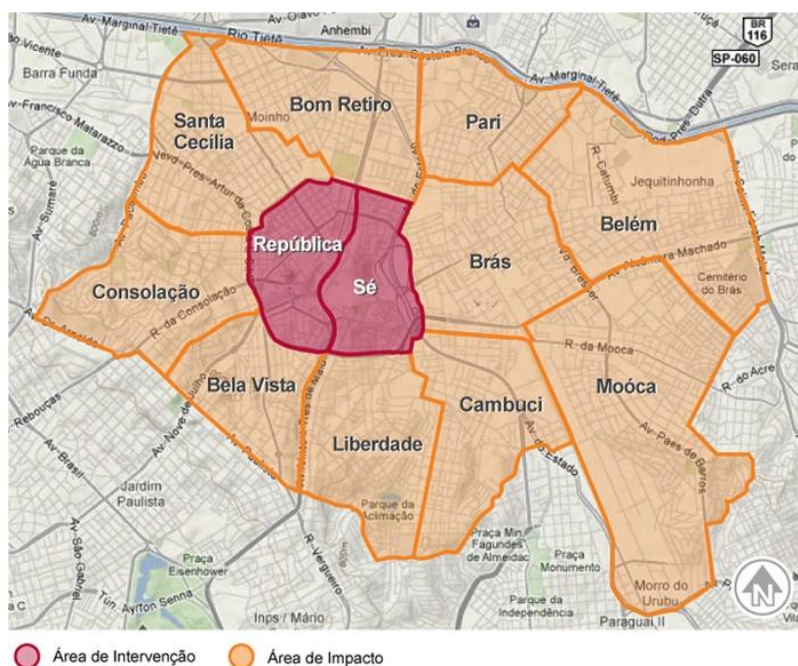


Imagem 1 – Bairros de intervenção e impacto do PROCENTRO (Fonte: [www.procentro.com.br](http://www.procentro.com.br))

De acordo com os objetivos postos previamente e de maneira a identificar e a especificar as diferentes frentes de atuação, a elaboração do Programa estabeleceu

<sup>1</sup> Os Subexecutores são: **SP-SÉ** - Subprefeitura Sé; **SEHAB** - Secretaria de Habitação; **SMDU** - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; **SGM** - Secretaria de Governo - Gabinete; **SIURB** - Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras; **SMC** - Secretaria Municipal de Cultura; **SMT** - Secretaria Municipal de Transportes; **SVMA** - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; **SMADS** - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e **SEMPLA** - Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão.

cinco grandes áreas, chamadas componentes, que são: “Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial”, “Transformação do perfil econômico e social”, “Recuperação do ambiente urbano”, “Transporte e circulação” e “Fortalecimento institucional do município”.

A componente “Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial” está baseada em projetos de intervenção urbanística, como foi o caso do Parque Dom Pedro II, e na iniciativa Morar no Centro, buscando atrair e tornar vantajosa a ocupação de habitações na região central.

A segunda componente, “Transformação do perfil econômico e social”, visa as seguintes atividades:

- criação do mecanismo de articulação com o setor privado, por meio de estudos e consultorias, impulsionando o desenvolvimento de negócios entre os setores público e privado;
- divulgação do Programa na imprensa, tanto falada quanto escrita, e no sítio do PROCENTRO;
- regularização do comércio informal, apoiando o empreendedor local e realizando cursos voltados à capacitação do profissional, ao mesmo tempo, salientando os benefícios da formalização da atividade. Observa-se que, no site, não há relatos de ações concluídas ou em andamento referentes a esse tópico;
- instrumentalização da Segurança Pública, por meio da compra de mobiliários, equipamentos de segurança, furgões adaptados para bases móveis, bicicletas, motos e complementos de uniformes destinados à Guarda Civil Metropolitana.
- atenção a grupos vulneráveis, englobando a melhora e ampliação da rede de proteção social a pessoas em situação de riscos na área central de São Paulo. Duas ações que podem ser citadas são a conclusão das obras no Projeto Oficina Boracea e a implantação do sistema de vigilância social.

A vertente “Recuperação do ambiente urbano” conta com a requalificação do espaço público e de edifícios históricos, o controle de inundações e a implantação



da Central de Comercialização de Resíduos no Parque do Gato, juntamente com a disponibilização de cursos de capacitação ministrados aos catadores dessa Central. Obras civis no Mercado Municipal, a recuperação do Solar da Marquesa e o reforço no córrego Moringuinho são exemplos de projetos realizados nessa componente.

O tópico “Transporte e circulação” visa à concretização de projetos que promovam a melhoria do trânsito e da qualidade do serviço de transporte público oferecido à população na região central. Dessa forma, o fortalecimento institucional, a consolidação do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle, melhorias na infraestrutura viária e replanejamento dos itinerários de ônibus são ações destinadas a essa componente.

Por último, mas não menos relevante, foi estabelecido o Fortalecimento institucional do município como um dos objetivos a ser alcançados pelo Programa. Para isso, quatro propostas foram estabelecidas:

- fortalecimento do Sistema de Planificação Urbana do Município, compreendendo a modernização administrativa e o fortalecimento institucional da EMURB e do Departamento do Patrimônio Histórico, além do mapeamento da infraestrutura urbana;
- apoio à transferência de Órgãos municipais para o Centro, promovendo reformas, compra e instalação de equipamentos que viabilizam a permanência de instituições públicas em edificações no Centro, sendo um dos benefícios a agilidade no intercâmbio de informações entre os aparelhos públicos do Município. A única obra nessa questão divulgada é a Reforma do Departamento Jurídico Fiscal - DEPATRI;
- formação de gestores sociais, através da capacitação de funcionários da Prefeitura e de ONGs, com o auxílio e apoio do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES);
- valorização do patrimônio histórico, objetivando fortalecer e valorizar o Departamento de Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal da Cultura, com aquisição de imobiliário para o DPH e instalação de placas de identificação do patrimônio histórico.

A recuperação urbana ambiental da região do Parque Dom Pedro II, a reforma e manutenção dos conjuntos residenciais Parque do Gato e Olarias, a reurbanização da Praça da Sé e da Praça da República, a recuperação da fachada do Theatro Municipal, o reforço no córrego Moringuinho e a reforma da Biblioteca Mário de Andrade são exemplos das principais obras já concluídas pelo Programa.

Em andamento, podem ser destacadas as obras de reurbanização da Praça Roosevelt, de requalificação urbana da Rua do Gasômetro, de construção do Centro Comercial do Parque do Gato e a reforma do anexo da Biblioteca Mário de Andrade.

Ressaltada pelo coordenador-geral do Procentro, a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle é a principal ação ainda não iniciada. O SIM estará presente na Rótula e Contra-rótula e consiste no controle centralizado de semáforos, de câmeras CFTV, de painéis de mensagens variáveis e da estação de coleta de dados.



## 4.2. Histórico: a cronologia dos nomes

A criação de um programa voltado à requalificação e reabilitação do centro da cidade de São Paulo foi, na verdade, um processo duradouro impulsionado no início dos anos 1990, objetivando combater o esvaziamento e a degradação do ambiente público na região central. Aqui é retomada a expressão “reconhecimento do problema” apontada por Kingdon como um dos fatores fundamentais e promissores para a entrada de um tema na agenda governamental. A precária iluminação, o surgimento de cortiços, vias públicas deterioradas, aumento da violência, prédios públicos, privados e históricos em péssimo estado de conservação, comércio ilegal, aparecimento de pontos de venda e consumo de drogas, etc. são questões que juntas trouxeram a atenção da mídia e dos governantes para a região.

O nome Procentro, como se verifica em estudo realizado pelo Instituto PÓLIS, foi utilizado inicialmente, em 1993, para designar o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo, cujo principal objetivo era a promoção e o desenvolvimento de projetos, principalmente nos distritos Sé e República. Nesse primeiro momento já era vislumbrado a obtenção de empréstimo junto ao BID, com a justificativa de que as ações de melhoria a ser realizadas estavam de acordo com as atividades promovidas pelo Banco em países latino-americanos.

Em 1997, na gestão do prefeito Celso Pitta, marcada por denúncias de corrupção e pelo escândalo dos precatórios, os trâmites para aquisição do empréstimo junto ao BID estavam em andamento, ao mesmo tempo novas versões do documento Carta Consulta estavam sendo elaboradas. Nesse período, o Programa era composto basicamente por quatro componentes: “Informação e Gestão Urbana”; “Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental”; “Infraestrutura” e “Revitalizações Urbanas”.

Projetos relacionados à área de infraestrutura eram prioridades, sendo que dos duzentos milhões de dólares orçados para a efetivação do Procentro, 45,52% seriam destinados exclusivamente a essa área. Como mencionado em estudo desenvolvido pelo PÓLIS, as ações propostas, durante essa gestão, eram favoráveis à criação no Centro de um ambiente propício aos investimentos privados e promovedor da recuperação de espaços públicos.

Em 2000, a renegociação da dívida do município de São Paulo concordava

excepcionalmente com a obtenção do empréstimo do BID ao Procentro, fato que possibilitou à COFIEX autorizar o financiamento. Concomitantemente, o fim do mandato de Celso Pitta como prefeito influenciou o Banco a aceitar a concessão do empréstimo, uma vez que as denúncias de corrupção eram preocupantes e comprometiam a crença na idoneidade da futura administração do dinheiro destinado ao Programa.

Sanderley Fiusa, então Diretor do Procentro, informou 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. (PÓLIS, 2008, p. 21)

Kingdon traz a questão do cenário político como um dos motivadores para a entrada de um tema na agenda governamental. O fator “conjuntura política favorável” também engloba a entrada de novos gestores que se mobilizam em prol de um determinado problema que tenha ou não sido alvo de interesse por parte do governo anterior. A seguir, verificar-se-á que houve continuidade do tema referente à Área Central nas próximas gestões seguintes à de Pitta, embora a estrutura do Procentro e suas ações tenham sido modificadas ao longo dos anos.

Com o início da gestão de Marta Suplicy, novas alterações foram feitas e o nome Procentro foi alterado para a denominação “Reconstruir o Centro”. O Programa passou a abranger também uma política habitacional, com a criação do projeto “Morar no Centro”; concomitantemente, ações urbanísticas com inclusão social e atividades relacionadas à zeladoria passaram a fazer parte da área de intervenção, a qual foi ampliada a todos os distritos da Administração Regional da Sé.

Após ser realizada a análise das mudanças citadas anteriormente pelos técnicos do Banco, houve discordância por parte de tal instituição em relação à ampliação da área contemplada pelo programa. Foi recomendada novamente uma revisão da Carta Consulta e pediu-se que houvesse uma priorização dos projetos, salientando a necessidade de diminuição da região foco de intervenção devido à restrição orçamentária. É relevante ressaltar que essa alteração recomendada pelo BID tornou-se uma tarefa indispensável à PMSP, de modo a evitar um possível

adiamento ou cancelamento da assinatura do contrato de empréstimo o que, no limite, inviabilizaria o pleno desenvolvimento do Programa. Portanto, em 2002 foi alterada a área de intervenção e estabeleceu-se um perímetro mais restrito aos distritos Sé e República. O nome do Programa foi pela terceira vez alterado, passando a ser denominado “Ação Centro”.

Em 2005, contudo, no início da gestão de Serra, foram feitas novas mudanças nos projetos do Programa, devido a questões política e econômica que serão tratadas no próximo capítulo. Diferentemente dos anos anteriores, não foi criado um novo nome para o Programa, entretanto foi alterada a denominação “Ação Centro” para aquela já utilizada no início da década de 1990: Procentro. O que se percebe nessa fase é a concentração das atividades na componente “Recuperação do ambiente urbano” (reforma de espaços públicos, por exemplo) em detrimento de programas habitacionais, os quais foram transferidos para a CDHU, como exposto pelo PÓLIS.

O período entre 2005 e 2012 será mais detalhadamente analisado no capítulo Visão Financeira do Programa, contudo pode-se antecipar que foi um período de maior estabilidade do Programa por três motivos principais: a) houve continuidade do governo; b) percebeu-se o aumento do uso dos recursos provenientes tanto de aporte local quanto do BID e c) não houve mudanças de nome. Aliás, essa última variável enfatiza uma notável deficiência no processo de continuidade de uma política pública, devido, evidentemente, a mudanças de gestão que, por sua vez, comprometem as ações propostas pelo governo anterior.

Winter traz o conceito de *symbolic policy* para tratar de uma das etapas que devem estar presentes na formulação de uma política pública. O termo remete à prática dos formuladores em, de alguma forma, tornar pública a política e, mais do que isso, torná-la um símbolo de mudança dentro da sociedade, ou seja, o Programa deve ser institucionalizado pela população e, para isso, deve ter um nome fixo e objetivos claros e plenamente divulgados. Faltou na formulação do Procentro torná-lo plenamente simbólico e o título deste capítulo comprova este fato.

### 4.3. Visão Financeira do Programa

Segundo Rubens Chammas, coordenador-geral do Procentro e secretário de planejamento do município atualmente, a desvalorização do Dólar em relação ao Real a partir de 2004, mais especificamente entre o momento da assinatura do contrato com o BID e o final do ano de 2006, foi um dos principais motivos para a realização de uma nova revisão do Programa na gestão de Serra. De 3,12 para 2,12 reais o valor respectivo de um dólar, a contrapartida do financiamento, que em junho de 2004 era de R\$ 314.151.600,00, passou a ser de R\$ 215.860.000 em dezembro de 2006, ou seja, houve uma “perda” de R\$ 98.291.600,00. Winter, em seu modelo, destaca que fatores sociais e econômicos desempenham influência em todos os processos de construção de uma política pública, por isso há a necessidade de considerá-los em todas as resoluções e decisões tomadas, de modo, por exemplo, a criar cenários de atuação e plano de contingência.

A nova administração se deparou com um contrato de empréstimo muito importante, só que com um rol de ações que cabia em trezentos milhões de reais, mas não cabia em duzentos milhões de reais. O fator câmbio foi uma surpresa. Necessariamente, em 2005-2006, foi quase 15 meses de uma revisão intensa do Programa... (acarretada principalmente pelos seguintes fatores) desvalorização da moeda, orçamentos desatualizados e vários outros projetos que a nova administração houve por bem fazer uma reanálise e ver se era compatível com o grande programa que a nova gestão iria pôr em prática. (Rubens Chammas em palestra realizada em 18/07/2012 na Associação Viva o Centro).

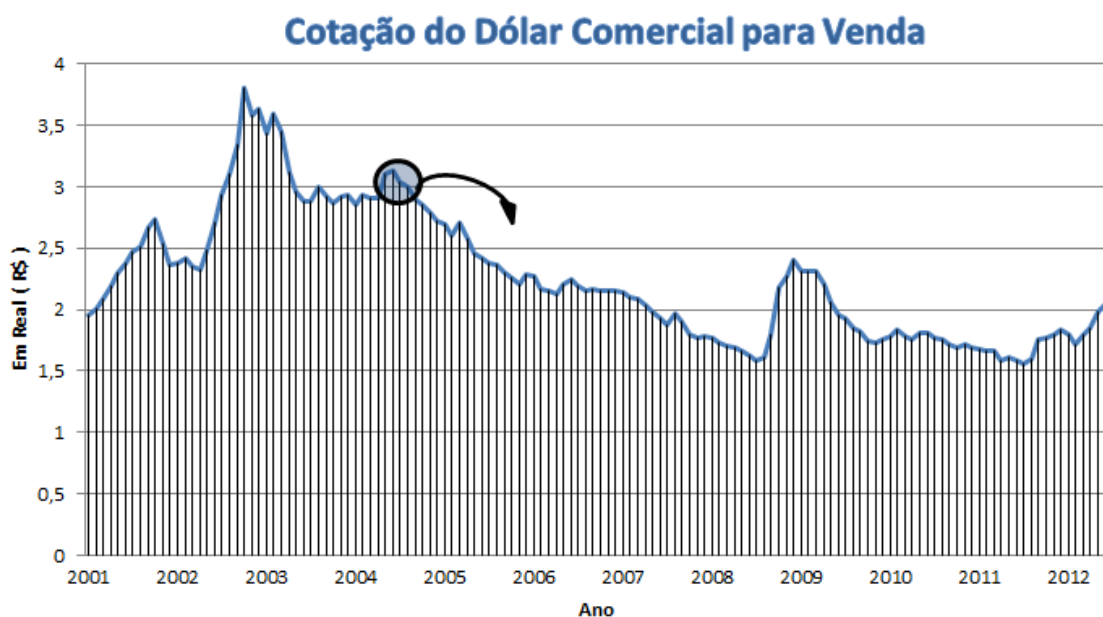


Gráfico 2 – Cotação do Dólar Comercial para Venda  
Fonte: [http://www.acsp.com.br/indicadores/IEGV/IEGV\\_DOLAR.HTM](http://www.acsp.com.br/indicadores/IEGV/IEGV_DOLAR.HTM)

De acordo com o documento financeiro, atualizado em 30 de junho de 2012 e disponibilizado no site do Programa (PROCENTRO3), dos US\$ 100.400.000,00 ofertados pelo Banco, US\$ 80.273.170,67 já foram utilizados, o que representa quase 80% de uso do recurso inicial. Em relação ao aporte local, orçado em US\$ 8 4.515.194,12, foram gastos US\$ 39.189.762,91, ou seja, 46,37% dessa parte já foram consumidas. De modo a entender a distribuição das despesas ao longo da implantação do PROCENTRO, o gráfico a seguir representa a evolução dos gastos financeiros referentes a esses dois recursos de financiamento, a partir de 2002.

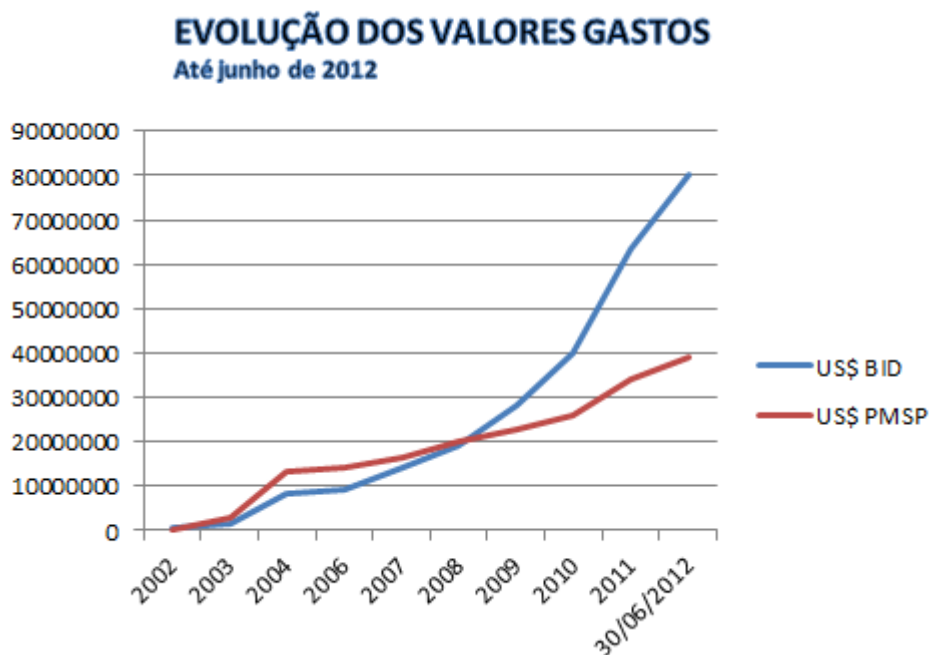


Gráfico 3 – Evolução dos valores gastos no PROCENTRO.  
Fonte: <http://www.procentro.com.br/site/arquivos/501814672012.pdf>

Com base no gráfico três, pode-se inferir que, somente durante o ano de 2008 os gastos do Programa com o dinheiro financiado pelo BID superaram aqueles pagos com aporte local. É perceptível, entre os anos de 2004 e 2006, a inexistência de gastos expressivos no Procentro; fato justificado pela paralisação dos projetos devido à revisão das ações do financiamento durante os dois primeiros anos da gestão de José Serra. A partir da retomada das ações, observa-se o aumento exponencial das despesas em 2006.

É importante ressaltar que em julho de 2008 apenas 22% do montante total haviam sido gastos, como informa o Jornal da Tarde de São Paulo, em 28/07/2008.



O Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo (Procentro), anunciado há quase cinco anos como uma das grandes promessas para mudar a cara do Centro da Cidade e a qualidade de vida na região, se perdeu em meio à burocracia municipal. Do total de US\$ 167,4 milhões destinados ao programa, foram gastos até agora apenas US\$ 36,7 milhões - o equivalente a 22% do previsto. (JT, 2008).

Das 104 atividades previstas no Quadro de Ações do Programa, 74 já foram concluídas, representando 71,15% de consolidação da política. 9 estão em andamento e 21 ainda não foram iniciadas. Percebe-se, a partir da análise da tabela 1, que os projetos da componente “Transporte e circulação” estão atrasados: das 10 ações programadas, apenas 3 foram finalizadas, ou seja, somente 30% das ações relativas à componente foram concretizadas. Além disso, tendo como base o valor inicialmente previsto para essa área, menos de 3% foram utilizados (2,30%). Em contrapartida, 8 das 11 ações referentes à “Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial” foram concluídas, sendo que mais de 90% dos recursos disponibilizados a essa componente já foram gastos.

A análise financeira do Programa demonstra a sua necessidade de continuidade, em virtude de ações em andamento e aquelas a serem iniciadas.

Tabela 3 – Tabela financeira das ações previstas do PROCENTRO

Fonte dos dados numéricos: [www.procentro.com.br](http://www.procentro.com.br)

TABELA FINANCEIRA DAS AÇÕES PREVISTAS		Concluídas		Em andamento		A iniciar		Total	
AÇÕES	Quantidade	Valor (US\$)	Quantidade	Valor previsto (US\$)	Quantidade	Valor previsto (US\$)	Quantidade	Valor (US\$)	
Reversão da desvalorização imobiliária...	8	9.990.116,59	1	760.000,00	2	253.459,37	11	11.003.575,96	
Intervenção Urbanística	5	2.068.383,28							
Morar no Centro	3	7.921.733,31	1	760.000,00	2	253.459,37			
<b>Transformação do perfil econômico e social</b>	<b>23</b>	<b>3.134.784,49</b>					<b>23</b>	<b>3.134.784,49</b>	
Criação de mecanismos de articulação com o setor privado	3	114.256,56							
Segurança Pública	3	804.706,08							
Atenção a grupos vulneráveis	17	2.215.821,85							
<b>Recuperação do ambiente urbano</b>	<b>30</b>	<b>58.419.692,07</b>	<b>3</b>	<b>54.939.203,51</b>	<b>1</b>	<b>600.000,00</b>	<b>34</b>	<b>113.958.895,58</b>	
Requalificação do espaço público	21	16.817.194,95	2	44.726.375,84	1	600.000,00			
Requalificação de edifícios	8	39.174.070,84	1	10.212.827,67					
Controle de Inundações	1	2.428.426,28							
<b>Transporte e circulação</b>	<b>3</b>	<b>844.472,93</b>	<b>1</b>	<b>8.168.300,00</b>	<b>6</b>	<b>27.686.793,75</b>	<b>10</b>	<b>36.699.566,68</b>	
Fortalecimento institucional da SMT	2	74.867,93							
Operação de trânsito e melhorias do sistema viário					5	25.944.293,75			
Transporte público	1	769.605,00	1	8.168.300,00	1	1.742.500,00			
<b>Fortalecimento institucional do município</b>	<b>10</b>	<b>2.547.775,73</b>	<b>1</b>	<b>545.454,55</b>	<b>12</b>	<b>1.911.601,13</b>	<b>23</b>	<b>5.004.831,41</b>	
Fortalecimento do sistema de planificação urbana do município	8	929.511,60			7	1.384.884,39			
Apoio à transferência de Órgãos Municipais para o Centro	1	1.324.247,05							
Formação de Gerentes Sociais	1	294.017,08	1	545.454,55	5	526.716,74			
Valorização do patrimônio histórico			3	15.113.540,00			3	15.113.540,00	
<b>Administração e supervisão</b>									
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>74.936.841,81</b>	<b>9</b>	<b>79.526.498,06</b>	<b>21</b>	<b>30.451.854,25</b>	<b>104</b>	<b>184.915.194,12</b>	

## 5. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO

O Contrato de empréstimo entre o BID e a Prefeitura do Município de São Paulo, nomeada Mutuário, determina as competências e responsabilidades de cada uma das partes, embasado em normas e regras pré-estabelecidas, de modo a evitar eventuais dúvidas, críticas ou desentendimentos que, por ventura, surjam. Nele, a República Federativa do Brasil é a fiadora e responsável por garantir as obrigações financeiras contraídas pelo mutuário. Além disso, fica estabelecido que o Órgão Executor do Programa é a Empresa Municipal de Urbanização, EMURB. Atualmente, a executora é a empresa pública SP Urbanismo, criada em 2009 quando houve a cisão da EMURB em duas: SP Urbanismo e SP Obras.

No acordo, o mutuário firma o compromisso de fornecer US\$ 67 milhões para a completa e ininterrupta realização do programa. Tal valor deve ser utilizado oportunamente e já está incluso no montante de US\$ 167,4 milhões. Como divulgado no site do Procentro e confirmado pelo coordenador-geral do Programa, o aporte local foi alterado em abril de 2012, passando a ser de US\$ 84,5 milhões. O valor financiado pelo BID, US\$100,4 milhões não foi alterado. Com as mudanças, o valor total acertado é de US\$ 184,9 milhões.

Com base na Cláusula 2.01 das Disposições Especiais, o pagamento do aporte financiado pelo Banco deve ser efetuado semestralmente, por meio de prestações consecutivas, com início no final de 2010 e término da amortização em 2 de junho de 2029. Fica reiterado, na Cláusula 2.02, a cobrança de juros sobre os saldos devedores do empréstimo, a partir de dezembro de 2004.

Com relação ao recebimento do financiamento, o Banco efetuará qualquer desembolso mediante solicitação por escrito do Mutuário ou Órgão Executor, desde que os documentos e acordos solicitados pelo Banco tenham sido, respectivamente, entregues e cumpridos pelo mutuário. Cabe ressaltar que está estabelecida em contrato a obrigatoriedade de o mutuário apresentar ao Banco os recibos referentes aos desembolsos do projeto, de modo a garantir a legitimidade das atividades e ações alegadas, prezando pela transparência e responsabilização financeira. O desembolso referente à inspeção e supervisão pelo Banco são automaticamente descontados por ele do montante financiado. Caso sejam confirmadas irregularidades ou práticas corruptas e ilícitas das atividades realizadas pelo

Mutuário e seus Subexecutores, fica a critério do Banco o cancelamento ou não das remessas.

Segundo consta na Cláusula 3.04, a quantia total do financiamento não poderia ser totalmente liberada antes de três anos, assim como o prazo de desembolso do dinheiro financiado seria de seis anos, as duas situações passaram a vigorar a partir da data de vigência do Contrato, em 2004. Todavia, como exposto anteriormente, o montante disponibilizado pelo Banco não foi, já na metade de 2012, totalmente gasto, havendo ainda aproximadamente 20% a ser utilizado. Houve, como se observa, descumprimento de prazos pré-determinados por parte dos gestores do Programa.

Antonio Souza Neto, presidente do Conselho de Segurança Comunitária (Conseg) do Centro e da Ação Local Largo do Paiçandu, acredita que a má gerência é a responsável pelo dinheiro do BID não ter sido todo usado. 'A administração é incompetente na gestão de recursos. E, mais que isso, fica distante da comunidade e do que é realmente necessário se fazer'. (ABCP, 2008).

Em abril de 2012 houve a assinatura da alteração contratual, na qual, como já ressaltado, o valor do aporte local foi alterado e as datas para comprometimento e total desembolso do recurso financiado pelo BID passaram a ser, respectivamente, 02/06/2012 e 02/12/2012. Dessa forma, o impasse verificado no parágrafo anterior foi, ao que parece, solucionado.

Com relação à execução do Programa, fica estabelecida a licitação pública internacional em caso de compra e contratação de bens e serviços que igualem ou ultrapassem US\$350.000,00; a regra é instituída igualmente para a contratação de obras cujo valor seja igual ou superior a US\$5.000.000,00. Essa norma é válida se o Órgão Executor ou entidade responsável por realizar a licitação for público. Entende-se, a partir da estrutura proposta acima, a concessão de participação a países membros mutuários e não mutuários na realização de importantes ações do Programa, de modo a tornar mais concorrente a licitação e oportuna aos interesses dos investidores do BID.

Os países membros não mutuários beneficiam-se dos processos de aquisições e contratações, pois somente empresas dos países membros podem fornecer bens e serviços aos projetos financiados pelo BID. O Banco também só pode contratar cidadãos oriundos desses países. O BID colabora com os países membros, divulgando

informações sobre projetos e atividades do Banco, e também sobre oportunidades de aquisições, por meio de iniciativas como as Redes de Oficiais de Ligação do Setor Privado. (BID2).

Ainda tratando a respeito da execução do PROCENTRO, na Cláusula 4.02, o mutuário se compromete a realizar a manutenção das obras e equipamentos de sua responsabilidade e que estejam vinculados com o Programa.

O contrato de empréstimo também aborda como e quando os relatórios de progresso e de avaliação do Programa devem ser enviados à análise do Banco. O Mutuário se compromete a apresentar os relatórios de execução e de avaliação do Programa, respectivamente, duas vezes e uma vez ao ano, a partir de 2004. O relatório de execução deve trazer informações sobre as atividades realizadas, assim como demonstrar as dificuldades e soluções obtidas nesse processo de realização das ações. O relatório de avaliação, por sua vez, deve conter a análise do projeto baseando-se em estudos de acompanhamento e indicadores e deve ser elaborado por uma instituição externa independente, como explicitado na Cláusula 4.06. Com a finalização do Programa, pede-se a elaboração do Relatório de avaliação “*ex post*”, o qual precisa ser apresentado 12 meses após o último desembolso do financiamento e serve como *feedback* do projeto e de seus resultados.

## 6. METODOLOGIA

### 6.1. Primeira parte da pesquisa

Na primeira parte da elaboração da pesquisa, realizada entre agosto de 2011 a janeiro de 2012, foi recomendado inicialmente pelo orientador Francisco Fonseca o filme *The Corporation*, de modo a entender a atuação atualmente de grandes empresas e instituições responsáveis pela dinâmica econômica, política e social do mundo globalizado.

Consecutivamente, a leitura da dissertação para obtenção do Título de Mestre por Lúcio Hanai Viana ajudou a entender a relação entre o BID e o PROCENTRO, uma vez que seu trabalho também trata a respeito das contrapartidas envolvendo Banco e Mutuário. Ressalta-se que as conclusões dele serão utilizadas na análise da pesquisa.

O consultor André Leirner concedeu uma entrevista tratando sobre os bastidores do BID e sobre a execução do PROCENTRO. Dessa forma, foi possível estabelecer conexões entre sua entrevista e a dissertação de Lúcio Hanai, o que auxiliou na elaboração da Análise da pesquisa.

Os sites, tanto do PROCENTRO quanto do BID, foram minuciosamente explorados e analisados de modo a encontrar dados e informações oficiais divulgadas pelos responsáveis do Programa. Supõem-se, num primeiro momento, a autenticidade e veracidade das informações disponíveis em tais fontes. Por meio de documentos disponíveis ao público foi possível extrair importantes conclusões. O contrato de empréstimo, por exemplo, possibilitou o entendimento das normas e regras estabelecidas entre Banco e Mutuário. Através dele foi possível a percepção da violação de termos estabelecidos previamente, como no caso do esgotamento do prazo de execução do Programa, sem que tenham sido utilizados todos os recursos financeiros disponíveis a ele.

Outros dois documentos que foram indispensáveis à elaboração do tópico “Análise Financeira do PROCENTRO” foram o “Quadro Geral das Ações” e o “Evolução Financeira do Contrato”. A partir deles foi possível a preparação, respectivamente, de um gráfico e de uma tabela, com dados que possibilitaram a

construção do cenário financeiro do Programa e a comprovação de áreas prioritárias beneficiadas pelos gestores do PROCENTRO.

A revisão de notícias divulgadas na mídia, principalmente em jornais, foi outro método usado no decorrer da pesquisa, buscando a comparação com informações oficiais divulgadas no site.

Por fim, reitera-se que o cronograma estabelecido no início da pesquisa foi quase totalmente cumprido. Foi feito o levantamento bibliográfico sobre o BID e o PROCENTRO, assim como a leitura de notícias e estudos referentes a eles, como citado anteriormente. A entrevista com Lúcio Hanai Viana foi transferida para a segunda parte da pesquisa. Em contrapartida, a entrevista com o consultor André Leirner, que não estava prevista, possibilitou a complementação da parte analítica do trabalho.

## **6.2. Segunda parte da pesquisa**

A segunda parte da pesquisa foi projetada para realização de atividades mais voltadas à busca de informações juntamente aos envolvidos em projetos e programas públicos. Para isso, realizei o curso Comparative Public Policy Implementation, ministrado por Dale Krane, Ph.D. pela Universidade de Minnesota em Ciência Política. O curso permitiu que eu entendesse melhor o processo inerente à criação e implementação de uma política pública e quais variáveis estão presentes nele. Outro fator positivo do curso foi a possibilidade de conversar com o professor a respeito da minha pesquisa e, através da experiência dele, pude confirmar certas indagações em relação aos procedimentos utilizados por bancos de investimento em países como o Brasil.

Ao mesmo tempo, a percepção de que seria fundamental ter acesso a alguma palestra ministrada por um representante do governo me permitiu antecipadamente entrar em contato com a Associação Viva o Centro, por meio da qual fui informado de que Rubens Chammas, secretário municipal de planejamento e também coordenador-geral do Procentro atualmente, realizaria uma palestra para tratar da atual situação do Programa. Prontamente confirmei presença e, sem dúvida, as perguntas e críticas elaboradas por aqueles que representam a

população do Centro foram fundamentais para o reconhecimento de que ainda há muito a ser feito pela Área Central.

Por meio da entrevista com Lúcio Hanai Viana foi possível averiguar a opinião de outro pesquisador que também tratou dessa relação de dependência estabelecida entre BID e PMSP. Vale ressaltar que algumas citações da tese de mestrado de Lúcio já haviam sido utilizadas na primeira fase da pesquisa.

Por fim, a leitura dos textos utilizados no capítulo Referencial teórico também foi feita nessa segunda parte. A combinação dos estudos realizados por Kingdon e Winter foi extremamente útil para o caso em questão, sendo possível relacionar com o Procentro tanto os conhecimentos de Kingdon referentes à agenda governamental quanto o processo e as variáveis de implementação descritos por Winter. A elaboração do diagrama 1 foi a forma encontrada para tornar visível a relação entre os dois autores e demonstrar que o processo de criação de uma política pública é formado por etapas e fatores de fundamental reconhecimento por parte de gestores públicos.

## **7. ENTREVISTA COM ANDRÉ LEIRNER**

André Leirner, Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, foi por quase dez anos consultor do BID, participando de algumas obras do PROCENTRO, em projetos como o do Parque Dom Pedro II, do Mercado Municipal e da Rua do Gasômetro, durante o período em que foi assessor da presidência. No dia 17 de janeiro de 2012 ele concedeu uma entrevista a fim de relatar a sua experiência no Programa e no BID.

### **7.1. Funcionamento do BID**

Inicialmente, ao ser questionado sobre o funcionamento do Banco, André explicou que os países membros investem em cotas de financiamento do Banco, as quais são destinadas a ações em determinados setores estratégicos de países em desenvolvimento. E, sem dúvida, o aporte financeiro disponibilizado pelos credores acarreta um “jogo de interesses”. No caso do Banco Mundial, por exemplo, as



decisões são muito pautadas em interesses dos EUA, pois o capital é majoritariamente americano.

Ao comentar o fato de que somente 35% do volume dos empréstimos realizados pelo BID são destinados aos países com menor renda per capita, o entrevistado reiterou o fato de que o Banco, apesar de fornecer as menores taxas de juros da economia, não deixa de ser um banco. E, como tal, necessita de seus investidores para continuar suas operações. Dessa forma, o discurso demagógico pregado pela instituição financeira, invariavelmente, torna-se comprometido pelos interesses citados anteriormente.

## **7.2. Medição dos resultados**

A utilização de indicadores como forma de avaliar a eficácia, eficiência e efetividade é uma atividade recorrente e indispensável por parte dos responsáveis pela gerência de um projeto. Visto isso, André destacou a dificuldade em se estabelecer a correta aferição metodológica de modo a medir resultados consequentes de uma ação que tenha como objetivo solucionar problemas ou trazer melhorias e mudanças a alguma localidade, grupo ou instituição. A preferencial utilização de indicadores de saída (output) do que de impactos (*outcome*) pelos bancos de investimento é algo recorrente. O correto para a medição dos resultados seria por meio de indicadores de *outcome* que, apesar de serem mais complexos, envolvem interdisciplinaridade e maior coleta de dados, tornando mais confiável a confirmação dos reais benefícios de certa política. O entrevistado também ressalta a complexidade desse tema, o qual vem sendo discutido há mais de 40 anos.

Contudo, após a verificação da baixa efetividade dos projetos, em torno de 30% de retorno sobre o capital investido, o BID vem se esforçando para tentar reverter esse quadro. Como mudança, verifica-se a tentativa de permanência do grupo responsável pelo desenho do projeto/programa também em seu processo de execução, procurando tornar os implementadores compromissados com a busca pelos resultados previamente estabelecidos. Dessa forma, foi preciso direcionar o foco, preocupando-se mais com a obtenção de benefícios concretos gerados pelas ações financiadas do que fixando os interesses na obtenção de fechamento de contrato com países financiados, de modo a girar o capital do Banco: “Eles investiam mais na carteira de investimento do Banco, ou seja, em conseguir do país credor um

compromisso de dívida, do que efetivamente em promover o desenvolvimento, que é o foco do Banco”, diz Leirner. A mudança desse quadro também contou com pressão social e externa por meio do departamento de ouvidoria do BID.

### **7.3. Problemas com mudanças de governo**

“A impressão que eu tenho é a de que houve, de alguma maneira, a tentativa de alteração do projeto como um todo. Na mudança de governo, eles tentaram mudar o foco do projeto e também a área na qual o investimento estava concentrado.” (André Leirner)

André relata a mudança de governo como um dos principais problemas enfrentados pelos executores de uma política pública, não somente no caso do PROCENTRO. No Brasil, por exemplo, a cada dois anos há ou eleição municipal ou estadual, fato que compromete os rumos de programas estabelecidos anteriormente, os quais recorrentemente são alterados visando cumprir ideais e interesses do atual chefe do executivo. Para o entrevistado, a predominância no Brasil de uma política de governo, e não de Estado, é uma das geradoras dessas modificações na transição de gestão.

Com relação ao PROCENTRO, é verdade que durante os governos de José Serra e Kassab houve alterações substanciais do Programa original, elaborado durante a prefeitura de Marta Suplicy (2001-2004). O Programa que tinha como pré-condição a participação de grupos da sociedade civil, como do Fórum Econômico e Social do Centro e do Conselho Executivo Ação Centro, deixou de tê-la com o desmantelamento desses instrumentos de manifestação popular.

Quanto à análise político/partidária, destacou-se a questão da participação social como principal aspecto de distinção entre as duas gestões abordadas neste trabalho. Foi possível constatar que diversos atores sociais não tiveram voz no processo de formulação do Programa, sobretudo na gestão PSDB/DEM em que, segundo os entrevistados, foram cortados os canais de participação com a sociedade civil. (VIANA, p.82 e 83).

É relevante destacar a indiferença do Banco com relação a esse fato, não havendo a exigência para que fossem restabelecidos os meios de participação social, como ressaltado pelo entrevistado e também por Lúcio Hanai Viana.

Outro fato marcante nessa transição foi a mudança de foco do Programa, pautando-se em projetos estruturais, como a componente “Recuperação da função residencial”, em detrimento de cortes nas áreas estratégicas social e de transporte.

#### **7.4. Enobrecimento urbano**

Com relação a um suposto aumento do Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU) gerado pela reversão da desvalorização imobiliária do Programa, o entrevistado explica que tal processo pode ocorrer devido ao aumento da atividade econômica da região e possível valorização da terra, com o aumento da atividade imobiliária, mas não necessariamente isso de fato ocorrerá. André Leirner ainda ressalta que houve toda uma discussão de modo a promover desenvolvimento sem acarretar um processo de gentrificação, contudo acredita que proprietários de imóveis ocupados ilegalmente foram um dos principais beneficiários ao terem novamente a completa posse de seus imóveis.

Com relação a esse tema, ao longo de sua dissertação, VIANA argumenta que a exigência do BID em apoiar projetos construídos com base em normas pré-estabelecidas e experiências anteriores, consideradas por seus gestores e pelo Banco como promissoras (*best practices*), não necessariamente contribui para o sucesso do programa, já que a perspectiva das necessidades locais deixam de ser prioridades.

...o processo de normatização procedimental imposto pelo Banco, além de gerar conflitos de agenda com os segmentos sociais locais promove dificuldades burocráticas que resultam, no mais das vezes, no baixo desempenho de Programas por ele financiados. (VIANA, 2009, p.40)

Portanto, se não for levada em consideração a realidade do sistema local onde a intervenção está ocorrendo, as *best practices* invariavelmente tornam-se *worst practices* podendo gerar enobrecimento urbano. O Banco, nesse aspecto, ainda segundo Viana, parece ignorar essa provável consequência, priorizando os interesses econômicos, em detrimento dos sociais.

Pode-se notar que o posicionamento do Banco quanto à convivência de diferentes classes sociais obedece a critérios estritamente econômicos. Dessa forma, baseada em critérios pré-estabelecidos pela própria agência, a visão de desenvolvimento social adotada pelo BID se restringe sobretudo aos aspectos arquitetônicos, evidenciando, notadamente, sua preferência por um centro voltado

aos interesses econômicos e habitado por classes sociais de poder aquisitivo mais elevado. (VIANA, 2009, p.56 e 57)

### **7.5. Percepção do Programa**

A capacidade de gestão estratégica propiciada com o gerenciamento de mais de cem milhões de dólares é uma contribuição ressaltada pelo André como, de fato, relevante para o estudo do caso PROCENTRO. Ou seja, o envolvimento de quase oitenta entidades e diversos interessados promove a criação de um sistema complexo e propulsor de ensinamento gerencial.

Além disso, ele ressalta que inicialmente essa capacidade de gestão estratégica esteve atrelada ao projeto das subprefeituras. Seriam implantadas subprefeituras no Centro, Sul, Norte, Leste e Oeste. Elas teriam capacidade deliberativa, deixando de serem apenas executoras de serviços urbanos de manutenção e passando a fazer a gestão estratégica local. A ideia era que a Subprefeitura da Sé fosse a primeira. Embora não declarada, havia a intenção de transferir, assim que possível, a capacidade administrativa desenvolvida na Unidade de Execução do Projeto, estabelecida na EMURB, para a Subprefeitura da Sé. Essa transferência possibilitaria a realocação de pessoas mais experientes em desenvolver projetos e com capacidade de decisão para atuar na Subprefeitura.

O estabelecimento de uma maior descentralização política proporcionada pela transformação das administrações regionais em subprefeituras, de fato, não ocorreu efetivamente:

As Subprefeituras acabaram mantendo suas atividades tradicionais de zeladoria e serviços de manutenção e infraestrutura, não adquirindo a função de gestão política local. Isso enfraqueceu a ideia 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 ter passado para a EMURB evidencia essa questão. (POLIS, 2008, p.28)

## 8. ENTREVISTA COM LÚCIO HANAI

No dia 18 de maio de 2012, Lúcio Hanai Valeriano Viana, Mestre formado em Administração Pública e Governo pela EAESP, concedeu uma entrevista de modo a tratar a respeito da relação entre o BID e a PMSP. Em 2009, Lúcio finalizou sua Tese de Mestrado, cujo título é: “A INFLUÊNCIA DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Análise das condições de financiamento do Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo - Procentro”. Através de entrevistas, leituras e dados coletados em periódicos, Lúcio aprofundou seu conhecimento sobre o Programa e sobre as implicações resultantes da relação entre Banco e Mutuário.

Assim como ressaltou André Leirner, Lúcio Viana confirmou que a formulação e o desenvolvimento do Programa estiveram e estão pautadas, principalmente, na adoção de *best practices*, cujas características principais são: replicação de políticas públicas já desenvolvidas anteriormente, adoção de um sistema completo, fechado e normativo e estabelecimento de um papel passivo da localidade. Houve, em contrapartida, ausência ou precariedade na utilização de características inovadoras, as quais estão baseadas na disseminação de ideias novas, criação de sistema aberto e analítico, exaltação do papel ativo da localidade e desenvolvimento da gestão pública e da cidadania. Dessa forma, a gestão do PROCENTRO preocupou-se mais em pautar as ações em modelos pré-definidos, como a experiência de Barcelona, do que em interesses locais.

Verifica-se, contudo, uma visão – restrita – da lógica do “custo-benefício”, em que o Banco impõe um conjunto de procedimentos gerenciais que definem o *modus operandi* dos financiamentos, assim como estipula um padrão a ser seguido por determinadas políticas públicas conhecidas como ‘melhores práticas’. (VIANA, 2009, p. 82)

Outra questão tratada durante a entrevista é referente à diferença entre as gestões de Marta Suplicy (2001-2004) e de José Serra/Kassab (2004-2008). O entrevistado comenta que, a partir da gestão Serra/Kassab, houve o desmantelamento de meios favoráveis à participação da sociedade civil existentes durante o governo da Marta. Como “ator intelectual, político e financeiro”, o Banco

mostrou-se alheio frente a essa situação, corroborando para a confirmação da incoerência entre aquilo que é pregado pelo Banco e o que de fato ocorre.

Quanto à análise político/partidária, destacou-se a questão da participação social como principal aspecto de distinção entre as duas gestões abordadas neste trabalho. Foi possível constatar que diversos atores sociais não tiveram voz no processo de formulação do Programa, sobretudo na gestão PSDB/DEM em que, segundo os entrevistados, foram cortados os canais de participação com a sociedade civil. (VIANA, 2009, p.83)

O entrevistado comenta que o foco do Programa durante a gestão do PSDB esteve mais voltado para o Projeto Nova Luz. Essa mudança ocorreu, principalmente, por questões políticas, as quais alteraram os objetivos estabelecidos inicialmente pelo Programa.

No “Nova Luz” [gestão Serra/Kassab] fica muito clara essa questão do modelo: o incentivo fiscal, a atração de grandes empresas, a classe média alta. É bem esse o modelo que a atual gestão considera como reabilitação: o “arrasa quarteirão” que demole três quadras para depois reconstruir. E também há a questão do poder público subsidiando a iniciativa privada (Isadora Tsukumo, entrevista concedida ao pesquisador Lúcio Hanai em 20/01/2009).

## **9. PALESTRA DE RUBENS CHAMMAS**

Em 18 de julho de 2012, Rubens Chammas, atual secretário municipal de planejamento e coordenador-geral do Procentro, ministrou uma palestra na Associação Viva o Centro para tratar do atual cenário do Programa e para responder os questionamentos existentes por parte da população e da mídia.

Criada em 1991, a Associação Viva o Centro objetiva o progresso da Área Central de São Paulo através da luta, junto às instituições públicas competentes, pela promoção e concretização de projetos e programas que visam fortalecer o Centro Metropolitano de forma econômica, social, cultural, funcional e urbana (VIVA). É uma associação apartidária de caráter cívico e representativo, cujos principais patrocinadores são compostos por importantes empresas nacionais, como bancos e instituições de ensino. Rubens qualifica a organização como sendo uma fundamental entidade parceira do governo, realizando um trabalho fundamental de

aglutinação dos interlocutores da região, fiscalização e fornecimento de sugestões aos órgãos públicos.

### **9.1. O Programa**

Rubens Chammas contextualiza a criação do Procentro por meio da percepção evidente de que a queda da qualidade de vida, a deterioração do espaço físico, o aumento do comércio ambulante, a insegurança e a deficiente iluminação do ambiente público foram variáveis que juntas ressaltaram a atenção da mídia e dos governantes, mais intensamente a partir dos anos 1990. Ele caracteriza o Programa como sendo “forte, estratégico e abrangente”; além disso, ressalta que sua divulgação é “constante, precisa e dinâmica”, acarretando um intenso compromisso por parte dos profissionais da área de gestão da informação.

O recurso proveniente da aquisição do financiamento junto ao BID é destacado pelo palestrante como essencial, por dois motivos. O primeiro deles diz respeito ao momento no qual o contrato foi firmado, pois, após a renegociação da dívida do município e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, o controle dos gastos realizados pela PMSP tornou-se mais rígido e uma das únicas exceções de financiamento externo foi concedida ao Programa. A outra razão é a de que o município carece de ações na área de investimento.

O secretário trouxe para a apresentação dois pontos relevantes para o entendimento da relação entre PMSP e o BID. Primeiramente, ele enfatizou que o contrato não abarca o financiamento de atividades de manutenção e desapropriação, sendo, portanto, atividades de responsabilidade da prefeitura, e não do Banco. Outra informação importante destacada foi a exigência do BID segundo a qual o órgão responsável pela execução do Programa não poderia fazer parte da administração direta, daí a criação da unidade de gestão dentro da SP Urbanismo, empresa pública voltada à promoção de desenvolvimento urbano.

## 9.2. Reclamações

Após a explanação dos temas anteriores, algumas questões e dúvidas foram feitas pelos convidados, dentre eles, representante de associação, advogado, jornalista e morador da região. O secretário, por estar naquele momento sendo porta-voz do governo municipal, foi o responsável por respondê-las e teve, ao mesmo tempo, a oportunidade de receber o feedback das pessoas ali presentes. A maioria das perguntas foi pautada em reclamações referentes à iluminação das vias públicas, à precariedade das calçadas e calçadões, à deterioração do prédio da Secretaria da Saúde e à limitada participação pública na gestão Serra/Kassab, já confirmada anteriormente pelos entrevistados André Leirner e Lúcio Viana.

Com relação à iluminação, uma moradora da Praça da República diz estar inconformada com a falta de resposta por parte da Prefeitura após ter realizado inúmeras reclamações referentes à deficiente iluminação na localidade. Além disso, ela ressaltou que o prédio da Secretaria da Saúde está em péssimo estado de conservação. Apesar de já terem sido concluídas as ações na Praça da República, no valor de aproximadamente 1,7 milhão de dólares, segundo a reclamante, não estão sendo realizadas manutenção e supervisão das obras efetivadas em 2007. Como resposta, o secretário argumentou que o BID financia apenas o investimento e a manutenção fica sob responsabilidade da PMSP. A resposta parece estar incompleta, pois, como descrito no capítulo “Contrato de Empréstimo”, a Cláusula 4.02 determina que o Mutuário se comprometa a realizar o processo de manutenção das obras referentes ao Programa, algo que, na prática e levando em consideração os depoimentos, não está ocorrendo plenamente, apesar da exigência do Banco.

Com relação à deterioração das calçadas e calçadões, Rubens Chammas esclarece que não há recursos disponíveis para reformar todas as vias, embora reconheça que são feitos planos de manutenção no momento em que um programa é idealizado. As calçadas, mais especificamente, são de responsabilidade do proprietário do imóvel, isentando em parte gastos provenientes da Prefeitura.

Questionado a respeito do desmantelamento de grupos, como o Fórum de Desenvolvimento, no qual a participação da sociedade civil tinha caráter essencialmente consultivo (PÓLIS, 2008), o secretário diz que há sim informalmente envolvimento da população nos processos inerentes a tal política pública. Para



exemplificar, ele afirma que na reurbanização da Praça Roosevelt foram feitas de dez a doze reuniões com a população local para tratar das obras. Além disso, a subprefeitura da Sé constantemente recebe sugestões e é receptiva a elas.

## 10. ANÁLISE DA PESQUISA

A análise de dados ao longo da pesquisa acarretaram o surgimento de algumas dúvidas e, ao mesmo tempo, confirmações.

### 10.1. BID

Como pôde ser observado no Capítulo 2.1., o BID não demonstra ser totalmente coerente em relação aos seus objetivos. Uma das falhas percebidas é referente à distribuição dos recursos de financiamento pelo Banco. Ao invés de impulsionar o desenvolvimento em países do grupo com menor IDH e renda per capita, privilegiou-se os países com melhores resultados nesses aspectos. A entrevista com André Leirner ajudou a compreender essa incoerência ao salientar que o BID, acima de tudo e apesar do discurso, é um banco. Ou seja, os riscos de investimento nos países têm de ser calculados e, possivelmente, vem daí o cuidado com aqueles que estão em situação mais alarmante econômica, política e socialmente.

It's a very common response, the person who has the funds believes that when they give you the funds they are not giving you christmas present. They are gonna say: If you gonna have this funds you must do things this way. (trecho de conversa concedida por Dale Krane em 12 de julho de 2012)

Outra incoerência deve-se à falta de cumprimento da seguinte informação, divulgada pelo BID: “o Banco tem um mandato para dedicar pelo menos metade de suas operações e 40% de seus recursos a programas que promovam a equidade social e sejam voltados para as populações carentes...” (BID3). Entretanto, como divulgado no relatório de fim de ano do Banco (BID4), apenas 9% dos recursos financeiros de 2011 foram destinados a programas sociais, enquanto 61% foram destinados a projetos de infraestrutura e meio ambiente. Os investimentos em infraestrutura e em meio ambiente podem ter sido elaborados pensando-se em atingir populações carentes, mas, à custa do detrimento de programas sociais, não

colaboram com a promoção da equidade e da diminuição da pobreza, pelo contrário, podem intensificar as disparidades de renda acarretadas pelo enobrecimento urbano.

Fica registrado que, apesar desses problemas, é inegável o papel desempenhado pelo BID na América Latina e Caribe, como foi possível perceber ao longo dessa primeira parte da pesquisa. Para exemplificar, um fator positivo a favor do Banco foi o alívio total da dívida de US\$ 4,4 bilhões concedidos a países (Bolívia, Haiti, Honduras, Guiana e Nicarágua) com dificuldades em quitá-la. O BID continua promovendo importantes ações em áreas sociais e ambientais, como citado no capítulo 2.2., fundamentais ao desenvolvimento das habilidades humanas e das capacidades produtivas.

## **10.2. Procentro**

O PROCENTRO, por sua vez, é uma política pública que trouxe grandes avanços econômicos, sociais, institucionais, estruturais e, principalmente, turísticos à Área Central do Município de São Paulo. Além disso, a PMSP e o BID criaram uma estrutura de gestão favorecedora da capacitação profissional de seus gestores, os quais tiveram que lidar com conflitos de interesses e com a dificuldade de gerenciamento de um expressivo aporte financeiro, como tratado na entrevista com André Leirner. Contudo, verificaram-se graves problemas provenientes de mudança de gestão e de contrapartidas exigidas pelo Banco, como serão analisados a seguir.

A janela de oportunidade, tratada por Kingdon, só foi verificada de fato durante a gestão da ex-prefeita Marta Suplicy. Nos anos anteriores, os fatores “reconhecimento do problema” e “formulação de soluções” estiveram presentes; havia o interesse dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta em intervir na Área Central e projetos, nesse sentido existiam. Contudo, as decisões de renegociação da dívida do município ainda estavam em andamento, atrasando a autorização concedida pela União para a obtenção do financiamento junto ao BID. Somente a partir de 2000, quando houve a renegociação e o fim do mandato de Pitta, percebeu-se a entrada do terceiro fator “conjuntura política favorável” no cenário de abertura da janela de oportunidade, favorável ao início do Procentro.

### 10.2.1. Mudança de gestão

Primeiramente, na mudança de governo Marta para o de Serra o desmantelamento de instrumentos por meio dos quais grupos da sociedade manifestavam suas necessidades fez com que o Programa fosse construído com base em interesses governamentais, comprometendo a consolidação de reais importantes reivindicações sociais. Talvez, também por consequência disso, a área social do Programa tenha sido tão comprometida, em virtude da priorização de ações voltadas à infraestrutura. Essa priorização parece ter sido conveniente ao BID, se levarmos em consideração que o controle de uma obra de infraestrutura é menos complexo do que a fiscalização de uma componente social, como afirma Ursula Peres, coordenadora de finanças do Programa na gestão da Marta Suplicy em entrevista concedida a Lúcio Hanai. Juntamente, como tratado por este pesquisador, o Banco busca garantir a aprovação de obras e ações que promovam a futura capacidade de pagamento do financiamento destinado a elas.

Observou-se que o papel das condicionalidades adotadas pelo BID busca garantir o retorno dos investimentos empenhados na execução dos programas por ele financiados, notadamente no caso do Procentro, em que se analisou na perspectiva de um estudo de caso. Portanto, as condicionalidades são pressupostos que justamente condicionam e definem a assinatura do Contrato, sendo este circunscrito a um instrumento que garante o pagamento do empréstimo na forma e no período acordados (VIANA, 2009, p.96).

Nessa perspectiva, a componente “Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial”, tendo como alicerce ações de infraestrutura, é a área mais beneficiada, sem dúvida, tendo quase 100% de seus recursos gastos. Na dissertação do Lúcio Viana, com a entrevista de Isadora Tsukumo, fica evidente que o possível aumento do IPTU, em função da valorização imobiliária, é um meio pelo qual se arrecada dinheiro de modo a garantir a quitação do financiamento fornecido pelo Banco.

O Banco concorda com isso [deixar de lado os aspectos sociais]. Digamos que o Banco não tem problemas com isso. Eles consideram que determinados investimentos sociais não devam acontecer no centro como forma de revitalização [...], eles fazem projeções de aumento de arrecadação de imposto (trecho de entrevista de Isadora Tsukumo retirado da dissertação de Lucio Hanai).

Voltando à questão da transição de prefeitos, verifica-se que não somente a área social sofreu fortes alterações, mas a componente “Transporte e circulação” foi desprestigiada, como ressaltado pelo entrevistado André Leirner. Considerando o capítulo 3.2., sobre a análise financeira do Programa, confirma-se essa acusação, pois somente três das onze ações previstas para essa componente foram concluídas; além disso, menos de 3% da quantia disponibilizada a esse setor foi gasta. A consequência dessa omissão é refletida na pesquisa realizada pelo IBOPE, cujo resultado averigua que 71% e 64% dos entrevistados estão insatisfeitos, respectivamente, com a pontualidade dos ônibus do município e o tempo de espera nos pontos.

### **10.2.2. Enobrecimento Urbano**

O conseqüente processo de gentrificação, ocasionado pelo possível aumento do IPTU e expulsão de moradores desfavorecidos financeiramente, torna-se preocupante do ponto de vista dos malefícios gerados à população pobre local, impossibilitada de arcar com o aumento do imposto. Mas será que, de fato, houve aumento desse tributo? E se não houve, por qual (is) motivo(s) fala-se tanto em enobrecimento do Centro?

Para responder o primeiro questionamento, segundo Rubens Chammas, coordenador-geral do Procentro, a valorização do m<sup>2</sup> na área central, de fato, ocorreu. Ele exemplifica dizendo que há três anos o valor do m<sup>2</sup> referente ao aluguel de terrenos na região cuja proprietária é a Prefeitura era de R\$25 e, este ano, equivale a aproximadamente R\$40,00. Ou seja, houve um aumento de aproximadamente 60% no valor do aluguel de terrenos públicos, acarretando, conseqüentemente, acréscimo no aluguel de residências privadas, uma vez que o mercado imobiliário usa também como referência os valores divulgados pelo setor público.

Em 2009, a Lei 15.044/2009 determinou a atualização dos valores venais de construção e de terreno e o ajuste das alíquotas do IPTU. Segundo os sites Destak e Globo, a Área Central sofreu forte valorização, mais até do que a região da Avenida Paulista. Como consequência, o reajuste do valor venal no Centro estava estimado em 165%, antes da divulgação da Planta Genérica de Valores de 2009. Contudo, a correção máxima permitida pelo governo foi de 30% para imóveis

residenciais e de 45% para os comerciais (ESTADÃO2). Além disso, proprietários de um único imóvel cujo valor for menor ou igual a R\$73.850,00 estão isentos de pagar o imposto.

A partir da explanação anterior, é possível deduzir que beneficemente há um grupo social detentor de imóvel próprio, mas, ao mesmo tempo, desfavorecido financeiramente, que fica isento de arcar com a valorização dos imóveis (para aqueles de até R\$ 73.850,00). Entretanto, grupos desfavorecidos que moram em residências alugadas são atingidos maleficamente pela valorização, através do reajuste no aluguel. Ajuste este que pode comprometer significativa parte da renda mensal de determinada família. A consequência desse processo é a periferação nas áreas em torno do Centro, explicada pela necessidade da população em estar perto do local no qual trabalham.

A acentuação desse problema ocorre quando há retirada de moradores de prédios deteriorados. Em alguns casos, como o do condomínio São Vito e Mercúrio, ao invés de serem reformadas as construções e suas instalações e devolvidas à população como ambiente residencial, elas são demolidas e o terreno fica por longo tempo inutilizado, esperando por projetos. No caso específico dos edifícios exemplificados anteriormente, apesar de contestação judicial por parte da Defensoria Pública, houve a demolição deles. No local pretende-se construir unidades do Sesc e do Senai.

Segundo a Defensoria e as entidades, os dois edifícios deveriam ser reformados e destinados à moradia popular já que, de acordo com o Plano Diretor do município, estão em uma zona especial de interesse social (Zeis). (UNIÃO, 2010)

Na gestão de Marta Suplicy pretendia-se reformar os prédios e entregá-los, posteriormente, prioritariamente aos antigos moradores. Portanto, de fato houve preocupação por parte da antiga administração em manter na área a função residencial, respeitando a determinação de que aquela região é uma zona especial de interesse social, na qual a construção de moradia popular é prioridade. Em contrapartida, o futuro dos edifícios foi totalmente alterado na gestão de Serra/Kassab e determinou-se a demolição de ambos.

A situação anterior só confirma a ideia de que as duas gestões tem visões, objetivos, práticas e direcionamentos distintos. Aqui fica evidente a teoria de Winter, segundo a qual questões políticas são um dos fatores que interferem no processo de

formulação de política pública. Serra e Kassab, na época, pertenciam aos partidos, respectivamente, PSDB e DEM. Em oposição, Marta Suplicy representava os ideias do partido PT na Prefeitura, Ou seja, são interesses políticos e as concepções do que é certo a ser feito geralmente não são congruentes, muitas vezes vão de encontro ao que o outro ator político acredita que é mais apropriado.

### **10.2.3. Avaliação e Manutenção**

Os indicadores, apresentados por Rubens Chammas e utilizados para medição do crescimento da valorização do Centro pela Prefeitura, são referentes basicamente a variáveis quantitativas de arrecadação: a) o quanto aumentou de recolhimento de ISS, ICMS, ITBI, IPTU; b) o quanto aumentou o valor do m<sup>2</sup> do terreno na região central e c) o crescimento de empregos e salários no setor terciário na localidade. Verifica-se, portanto, o destaque de questões econômicas em detrimento da real verificação se ocorreu mudanças em âmbito social. A ênfase em outros tipos de indicadores e dados, como qualidade de vida, número de ocorrências relacionadas à violência e satisfação da população local, seria indispensável a um Programa da magnitude do Procentro e financiado por uma instituição bancária que divulga apoiar iniciativas que visam à diminuição da pobreza e da desigualdade, como descrito em seu site:

Apoiamos iniciativas de países da América Latina e Caribe para reduzir a pobreza e a desigualdade. Nosso objetivo é trazer desenvolvimento de uma maneira sustentável e que não cause prejuízos climáticos. (BID5)

A medição dos resultados obtidos pelo Programa está começando a ser feita justamente porque no final de 2012 se encerra o desembolso do BID e, ao mesmo tempo, devido também ao fato de que mais de 70 % das ações já foram concluídas. Por meio do *Modelo Integrated Implementation, Winter* caracteriza essa fase de verificação dos resultados como promissora para obtenção de feedback àqueles que formularam e desenharam a política pública, no caso gestores e técnicos, tanto da prefeitura quanto do banco.

Ressalta-se que, a partir da assinatura do contrato, foi exigida da PMSP a elaboração e apresentação, anualmente, do relatório de avaliação, contendo estudos de acompanhamento e indicadores a serem realizados por instituição

externa independente. Atualmente, quem realiza a avaliação e o monitoramento é a FIPE, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Como relatado por moradores e representantes de associações na palestra de Rubens Chammas, a percepção que eles tem é a de que obras foram realizadas mas a manutenção não está sendo realizada plenamente, apesar de ser exigência do BID.

#### **10.2.4. Foco atual**

Ao longo da pesquisa, por meio de periódicos e de entrevistas, foi possível inferir que atualmente a atenção da Prefeitura está voltada para outros programas além do Procentro, principalmente nas seguintes regiões centrais: Nova Luz, Vale do Anhangabaú e Parque D. Pedro II. O que se comenta constantemente na mídia é a respeito do Projeto Nova Luz, o qual também está recebendo financiamento do BID. Algo percebido é a intersecção existente entre Procentro e Projeto Nova Luz, pois o primeiro também realizou ações no bairro Nova Luz, como:

- Consultoria para Estudo Vocacional da Área da Nova Luz e Elaboração do Plano de Negócios da Nova Luz;
- Projetos Executivos e Obras de Requalificação Urbana da Nova Luz, abrangendo principalmente as Ruas Santa Ifigênia, Av. Duque de Caxias, Mauá, Av. Casper Líbero, Av. Ipiranga e Rua do Seminário;
- Obras para Implantação de Mobiliário na Região da Luz.

As duas primeiras atividades já foram concluídas e a terceira ainda será iniciada.

A reabilitação do Vale do Anhangabaú, a ser realizada pela Secretaria da Cultura, por sua vez, visa a utilização da região como local onde será realizada a festa oficial da Copa do Mundo de 2014 – Fan Fest, promovida pela Fifa.

Chegamos a apresentar o Sambódromo e o Parque do Ibirapuera como alternativas, mas sempre manifestamos nossa preferência. Ao tomar essa decisão em conjunto com a Fifa, a Prefeitura estimula o processo de revitalização do Centro e deixa mais um legado para a população (TADEU, 2012).

Já no Parque D. Pedro II pretende-se construir unidades do Sesc e do Senai no local onde antes estavam os edifícios São Vito e Mercúrio. Outra proposta é a criação de parque linear e de uma lagoa em um trecho da Avenida do Estado, como divulgado em ESTADÃO. O projeto de reurbanização da área está orçado em R\$ 1,5 bilhão.

#### **10.2.5. Resultados gerais**

Resumindo os tópicos e assuntos tratados ao longo da análise, as exigências do banco em relação ao programa foram: a) a aprovação de obras e ações que promovessem a futura capacidade de pagamento do financiamento destinado a elas; b) a priorização de projetos, devido à restrição orçamentária; c) a manutenção das obras realizadas; c) a apresentação de relatórios de progresso e de avaliação, respectivamente, semestralmente e anualmente e d) a criação de Unidade Gestora do Programa que não pertencesse à administração direta.

Ao longo da concretização do Procentro, verificou-se: a) a valorização do m<sup>2</sup> na área central; b) mudanças de gestão que causaram modificações efetivas e notórias nos objetivos e ações do Programa c) a passividade do banco em relação ao desmantelamento de participação pública e priorização de ações de infraestrutura na gestão Serra/Kassab e d) a manutenção ineficaz das obras concluídas pelo Programa, apesar da exigência do BID para sua realização plena e efetiva.



## 11. CONCLUSÃO

O BID é um grande agente de progresso na América Latina e Caribe, sendo financiador de iniciativas que impactam de forma positiva a vida da população de seus países membros, sejam eles mutuários ou não. Por desempenhar esse papel tão relevante, elogios e críticas são comuns e devem ser levados em consideração, a fim de aperfeiçoar a condução de suas atividades e procurando desenvolver ainda mais e melhor a capacidade de empreendedorismo e inovação de seus beneficiários.

Dessa forma, por meio do PROCENTRO foi possível verificar problemas e acertos tanto do Banco quanto da Prefeitura de São Paulo. O BID, ao se preocupar mais com a garantia do recebimento dos financiamentos realizados, acaba perdendo o foco de seus objetivos. Muitas vezes, suas exigências com a concessão do empréstimo vão de encontro à sua missão, estabelecendo nesse aspecto uma contradição.

No Programa, a incoerência esteve presente com a alteração do rumo das estratégias estabelecidas inicialmente ao PROCENTRO, justificada pela mudança de gestão em 2005. Investiu-se mais em ações de infraestrutura que, apesar de relevantes, são secundárias frente às reais necessidades da população local. Houve, evidentemente, a adoção de práticas administrativas que culminaram com a expulsão de antigos moradores do Centro e a modernização do ambiente público que, na prática, mostra-se menos relevante do que se fossem priorizados projetos sociais criados juntamente com participação pública e envolvimento da população local.

As exigências, por parte do BID, referentes à replicação das *best practices* em ações financiadas por ele, são comprometedoras para a efetiva obtenção de resultados. Podendo, em alguns casos, prejudicar ainda mais a situação das famílias vulneráveis e beneficiar empresários e detentores de imóveis na região.

Ao que parece, o enobrecimento urbano verificado em Barcelona e os estudos posteriores enfatizando tal fato não foram suficientes para alertar o banco de que uma política pública não é feita por meio de modelo pronto, pelo contrário, a busca pelo entendimento das necessidades da localidade e de seus moradores é o primeiro passo para o sucesso de um Programa. É importante ressaltar que, tanto o BID quanto a PMSP são responsáveis pelas atividades e resultados do Procentro. O

primeiro mostrou-se, de certa forma, alienado em relação às mudanças nos objetivos e nas atividades do Programa ocasionadas pela troca de gestão.

As alterações feitas no Procentro, com a entrada da nova gestão, demonstram a ausência de compromisso mais enfático entre o BID e a Prefeitura na questão de criar instrumentos que impedissem a mudança dos projetos e incentivassem o continuísmo da política pública ao longo dos anos, mantendo os mesmos objetivos estabelecidos no momento da assinatura do contrato de empréstimo. Problemas durante a formulação e a implantação são compreensivos e, sem dúvida, vão ocorrer. No entanto, a criação de novos objetivos em detrimento daqueles que já estavam estabelecidos pelo contrato e pela Carta Programa como o foco primordial do Programa não é uma situação coerente para ser entendida como decorrente apenas de fatores câmbio e revisão de valores orçados. Sem dúvida, os fatores ideológicos e políticos estiveram presentes nessa decisão de tornar a componente “Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial” muito mais relevante do que a “Transformação do perfil econômico e social”.

Com relação às contrapartidas contratuais, as normas e regras estabelecidas no contrato de empréstimo garantem a legitimidade do financiamento, além de determinar as responsabilidades de cada uma das partes, minimizando, dessa forma, posteriores dúvidas e conflitos. Entretanto, certas determinações, como relatado na pesquisa, não foram cumpridas pelos responsáveis do PROCENTRO, não havendo manifestação de contrariedade por parte do BID, como visto nos casos de término de prazo de desembolso e de desmantelamento de instrumento de participação social.

O Procentro foi promovedor de importantes mudanças e melhorias na região central, as quais só foram possíveis devido ao recurso disponibilizado pelo BID. A capacidade técnica e a supervisão do banco, apesar de algumas falhas ressaltadas, foram competentes em momentos cruciais da formulação do Programa, exigindo priorização das atividades englobadas na política e accountability nos processos de prestação de contas e resultados.

O BID teve como papel, além de financiador, controlar externamente a operacionalização do Procentro, cuja supervisão foi fundamental para que, em oito anos, fosse possível verificar, por exemplo, a recuperação de construções históricas, a reurbanização de praças e parques e a vinda de instituições e órgãos públicos

para o Centro. De fato, percebe-se que o Programa está tendo eficácia naquilo que seus elaboradores se propuseram a realizar. Próximas pesquisas, após a conclusão de todas as ações do Procentro, poderão averiguar se, além de eficácia, houve efetividade de tal política pública. A averiguação de outras exigências realizadas pelo BID e suas implicações, seja no Procentro ou em outro programa, também seria de possível verificação em uma próxima pesquisa.

Como considerações finais, através da relação entre BID e PMSP, a hipótese de que países subdesenvolvidos e em desenvolvimento tornam-se, em larga medida, dependentes das contrapartidas e exigências estabelecidas por bancos de investimento foi confirmada. Ressalta-se que os autores Kingdon e Winter, por meio de seus estudos, foram essenciais ao entendimento dos processos inerentes à construção de políticas públicas. Através dos conceitos “agenda governamental” e “janela de oportunidade” foi possível compreender por quais motivos houve a construção do Procentro e a priorização do Centro da cidade. Já as etapas de implementação de política pública, presentes em Winter, possibilitaram o entendimento de que esse processo é difícil e, sobretudo, burocrático, pois envolve diversas variáveis, situações, interesses, organizações e atores.

## BIBLIOGRAFIA E FONTES DE CONSULTA

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Brasília, 2008.

ASSIS, Francisco Carlos de. *Empréstimos do BID chegam a US\$ 8,3 bilhões*. Disponível em:

<<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=194357>>. Acesso em: 23 de jan. de 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006* / Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin América Studies, Harvad University, Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BARROS. E, (organiz.). *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil*. Rede Brasil, Brasília, 2001.

BID. Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/banco-interamericano-de-desenvolvimento,2837.html>. Acesso em 26 de maio de 2011, às 19h22min.

BID2. Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/paises-membros-nao-mutuarios,6006.html>. Último acesso em: 26 de jan. de 2012.

BID3. *Distribuição dos recursos do BID*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/paises-membros-mutuarios,6005.html>>. Acesso em: 1 de out. de 2011.

BID4. *Relatório de fim de ano do BID*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2011-12-29/moreno-relatorio-de-fim-de-ano-america-latina-e-caribe,9799.html>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

BID5. *Sobre o BID*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/sobre-o-banco-interamericano-de-desenvolvimento-,5995.html>>. Acesso em: 26 de jul. de 2012.

BID6. *História do BID*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/historia-do-banco-interamericano-de-desenvolvimento,5999.html>>. Acesso em: 26 de jul. de 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p.241.

COUTO, R. C. F. *A História Viva do BID e o Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2002.

DESTAK. Disponível em: <<http://www.destakjornal.com.br/noticias/sao-paulo/no-iptu-cracolandia-valoriza-mais-que-imoveis-da-paulista/>>. Acesso em: 26 de jul. de 2012.

ESTADÃO. *Novo Parque Dom Pedro II deve ganhar até lagoa*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,novo-parque--dom-pedro-ii-deve-ganhar-ate-lagoa-,889167,0.htm>>. Acesso em: 27 jul. de 2012.

ESTADÃO2. *IPTU terá reajuste*. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/jt-cidades/iptu-tera-reajuste-de-645-em-2012>>. Acesso em: 26 de jul. de 2012.

GLOBO. *Pesquisa do Ibope*. Disponível em: <<http://epocasaopaulo.globo.com/cobertura/pesquisa-do-ibope-centro-so-perde-em-valorizacao-para-zona-norte>>. Acesso em: 26 de jul. de 2012.

GODOY, Emilio. *Economia verde divide águas*. Disponível em: <<http://www.ecoagencia.com.br/index.php?open=noticias&id=VZISXRVVONIYHZFVX1GdWJFbKVVB1TP>>. Acesso em: 24 de jan. de 2012.

G1NATUREZA. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2012/01/bid-cria-fundo-de-investimento-para-beneficiar-energias-alternativas.html>>. Acesso em: 23 de jan. de 2012.

IBOPE. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/contas-tarifas-e-inflacao/noticia/2317149-estao+insatisfeitos+com+tarifas+transporte+publico>>. Acesso em: 25 de jan. de 2012.

INSTITUTO PÓLIS. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 26/05/2011 às 17h53min

INSTITUTO PÓLIS. *Políticas Pública para o Centro: Controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo*. Instituto Pólis. São Paulo, 2008.

JT. Disponível em: <<http://notes.abcp.org.br:8080/Producao/clipp/clipp.nsf/59dac160bc7df2ba03256aef00407549/8f2da7b20dcbd7a303257494005be549?OpenDocument>>. Acesso em: 19 de jan. de 2012.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins, 1995.

LEIRNER, André Isai. *Divisão de poder e autoridade civil: governança, políticas públicas e desenvolvimento local em projetos fomentados por agências multilaterais*. 2006. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MINEIRO, A. S. "Revisando a estratégia ou mais do mesmo remédio: os projetos do BIRD e do BID no Brasil após a crise do real de 1998-1999". In. *As estratégias dos*

*bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)*, Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Brasília, 2001.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. *Política Pública*. Disponível em: < <http://www.aaf-advocacia.com.br/site/politicas-publicas-a-crise-do-estado-e-a-extrafiscalidade/>>. Acesso em 22 de jul. de 2012.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011*. Disponibilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Último acesso em: 26 de jan. de 2012.

PÓLIS. *Controle social de políticas públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo*: publicação final do projeto. Instituto Pólis. São Paulo, 2008.

PRO1. Disponível em: < <http://www.procentro.com.br/site/Programa.aspx>>. Acesso em 26/05/2011 às 18h10min.

PROCENTRO3. Disponível em: <<http://www.procentro.com.br/site/arquivos/501814672012.pdf>>. Acesso em 18 de jan. de 2012, às 19:28.

TADEU, Gilmar. *Evento da Fifa no Anhangabaú estimula revitalização do Centro* Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/evento-da-fifa-no-anhangabau-estimula-revitalizacao-do-centro-de-sao-paulo>>. Acesso em 27 de jul. de 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. Disponível em: <[http://www.fit.br/home/link/texto/politicas\\_publicas.pdf](http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 22 de jul. de 2012.

UNIÃO. *Justiça barra demolição do São Vito*. Disponível em: <[http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=482:justica-barra-demolicao-do-sao-vito&catid=1:noticias-recentes&Itemid=93](http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=482:justica-barra-demolicao-do-sao-vito&catid=1:noticias-recentes&Itemid=93)>. Acesso em: 26 de jul. de 2012.

UNSD. *Statistical Products and Databases. Social Indicators, 2010*. Disponível em <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/population.htm>. Último acesso em: 26 de jan. de 2012.

VIANA JR, A. “A luta da Rede Brasil pela transparência do governo brasileiro, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento em relação às estratégias para o Brasil”. In. *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)*, Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Brasília, 2001.

VIANA, Lúcio Hanai Valeriano. A influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento na formulação de políticas públicas: Análise das condições de financiamento do Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São

Paulo – Procentro. 2009. 104f. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

VIVA. *Apresentação*. Disponível em:

<<http://www.vivaocentro.org.br/vivaocentro/index.htm>>. Acesso em: 25 jul. de 2012.

WINTER. *Handbook of Public Administration*. Editado por B. Guy Peters & Jon Pierre. SAGE Publications, 2003.

## APÊNDICE A – CRONOGRAMA DE TRABALHO ATUALIZADO

Agosto 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento bibliográfico e Análise da literatura a respeito do papel do BID, mundialmente e no Brasil; Levantamento de documentos sobre o BID.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Setembro 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento bibliográfico e Análise da literatura a respeito do papel do BID em São Paulo.</li> <li>• Levantamento e análise de documentação (primária e secundária) sobre o Projeto PROCENTRO.</li> <li>• Levantamento de notícias saídas na imprensa.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Outubro 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de ações e pesquisas sobre a questão urbana em São Paulo e sobre o Programa PROCENTRO no Instituto Polis e no Centro de Estudos da Metrópole (CEM).</li> <li>• Levantamento de documentos de setores da Prefeitura de São Paulo envolvidos com o projeto.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Novembro 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento de dados a respeito das contrapartidas exigidas pelo Programa PROCENTRO.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Dezembro 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento de dados (primários e secundários) a respeito das contrapartidas exigidas pelo Programa PROCENTRO.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Janeiro 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento de documentos de setores da Prefeitura de São Paulo envolvidos com o projeto.</li> <li>• Elaboração do relatório parcial.</li> <li>• Entrevista com o ex-consultor do BID, André Leirner.</li> </ul>
Fevereiro 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas ao Parque Dom Pedro II para verificação com a Delta Construções S.A a respeito do Projeto de Recuperação Urbana Ambiental da Região do Parque Dom Pedro II.</li> <li>• Levantamento de documentos de setores da Prefeitura de São Paulo envolvidos com o projeto.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Março 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprofundamento dos estudos levantados no Instituto Polis e no CEM.</li> <li>• Levantamento de dados (primários e secundários) a respeito das contrapartidas exigidas pelo Programa PROCENTRO.</li> <li>• Leitura da Teoria da Dependência de Recursos - arcabouço de estudos organizacionais.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>



Abril 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento de dados (primários e secundários) a respeito das contrapartidas exigidas pelo Programa PROCENTO.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Maio 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento de dados (primários e secundários) a respeito das contrapartidas exigidas pelo Programa PROCENTO.</li> <li>• Entrevista com o pesquisador Lúcio Hanai Valeriano Viana, autor de um estudo sobre o PROCENTO.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Junho 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega de resumos no formato solicitado pelo CNPq.</li> <li>• Análise conclusiva das contrapartidas exigidas pelo BID ao Programa PROCENTRO.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Julho 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação na Palestra de Rubens Chammas, secretário municipal de planejamento de São Paulo.</li> <li>• Término da leitura do livro <i>Agendas, Alternatives, and Public Policies</i>, de John Kingdon.</li> <li>• Realização do curso Comparative Public Policy Implementation, com o Ph.D. Dale Krane (02/07 – 13/07)</li> <li>• Conversa com o Ph.D. Dale Krane</li> <li>• Elaboração do relatório final de pesquisa.</li> <li>• Reuniões quinzenais com o orientador.</li> </ul>
Agosto 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de relatórios e recomendações para melhorias.</li> </ul>
Setembro 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega de versões finais de relatórios de pesquisa.</li> </ul>

## APÊNDICE B – PERGUNTAS DA ENTREVISTA A ANDRÉ LEIRNER

1. Como funciona o BID?
2. Como é operacionalizada a medição dos resultados dos programas realizados pelo BID?
3. O Banco, seja o BIRD ou BID, procura exigências no desenho do modelo de negócio que garantam o recebimento dos financiamentos. Será esse o principal motivo para que o interesse social e a participação política do país tomador de empréstimo fiquem comprometidos e, de certa forma, o mutuário torna-se dependente das imposições da agência? Quais seriam os outros fatores?

4. “O Banco canaliza 35% do volume de seus empréstimos aos países do Grupo II, que possuem a menor renda per capita. Aproximadamente 65% por cento do volume de empréstimos são canalizados para os países do Grupo I.” Não deveria ser o contrário, ou seja, os países que mais necessitam não deveriam receber maior porcentagem dos financiamentos?
5. Em sua dissertação de mestrado “Divisão do Poder e Autoridade Civil: Governança, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local em Projetos Fomentados por Agências Multilaterais”, você cita a criação do BIRD como Banco voltado ao auxílio de países pobres. No entanto, ao longo de sua trajetória, o Banco teve dificuldades em obter resultados satisfatórios, como p. ex. na melhora nas condições de vida das populações beneficiárias. A preocupação com o processo e com métodos, ao invés de focar nos resultados, ainda é um dos problemas enfrentados pelas agências multilaterais? Por quê?
6. Quais são os problemas, que você pode citar, acarretados ao PROCENTRO com a mudança de gestão da Prefeitura de São Paulo, em 2005?
7. Tratar sobre o desmonte do Fórum Econômico e Social do Centro e de seu braço Executivo: o Conselho Executivo Ação Centro.
8. Tratar sobre a inexistência da promoção de políticas de governança nos contratos estabelecidos entre Mutuário e Banco. O estabelecimento da componente “Fortalecimento institucional do município”, dentre as ações propostas pelo PROCENTRO, não seria aquilo que você descreve em sua dissertação como Promoção de Políticas de Governança? Por quê?
9. Comentar a respeito do processo de enobrecimento urbano ocasionado pelo aumento do IPTU na área de impacto do Programa.

## **APÊNDICE C – PERGUNTAS DA ENTREVISTA A LÚCIO HANAI**

1. Você acredita que o Programa PROCENTRO adotou mais características referentes às *best practices* ou à inovação?
2. Qual a principal diferença entre as gestões Marta Suplicy (PT) e José Serra/Kassab (PSDB/DEM)?

3. Como você vê o desmantelamento de instrumentos de participação da sociedade civil (Fórum Econômico e Social do Centro e Conselho Executivo Ação Centro)? E como essa situação interferiu no desenvolvimento de projetos sociais dentro do Programa?
4. Qual a sua opinião a respeito das atitudes do Banco Interamericano de Desenvolvimento ao longo do Programa em relação com a Missão e Visão do Banco? Essa relação é coerente?

#### **APÊNDICE D – PERGUNTAS DA CONVERSA COM PH.D. DALE KRANE**

1. What do you think about the fact that international development organizations, like IDB (Inter-American Development Bank) which loan to poor countries are concerned about the social situation in these countries, but in other hands, sometimes, these organizations do or require activities that are more focused in the payment of the loan rather than be more focused in the achievement of the output, outcome and oversight of the project?
2. For you, how can the managers promote a public policy and make it continuous in the next government? Is there any tool or instruments that can prohibit the change. What is the role/function the financier in this case, I mean, can they do anything?

