

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO - PPGAU**  
**MESTRADO EM URBANISMO**  
**Linha de Pesquisa:**  
**PROCESSOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS**

**Agustin Justo Trigo**

**O PRODUR - PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E  
DESENVOLVIMENTO DE INFRA-ESTRUTURA URBANA DO ESTADO DA  
BAHIA - E O DESENVOLVIMENTO URBANO  
PRECONIZADO PELO BANCO MUNDIAL**

Salvador  
dezembro / 2008

**AGUSTIN JUSTO TRIGO**

**O PRODUR - PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E  
DESENVOLVIMENTO DE INFRA-ESTRUTURA URBANA DO ESTADO DA  
BAHIA - E O DESENVOLVIMENTO URBANO  
PRECONIZADO PELO BANCO MUNDIAL**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Urbanismo do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUFBA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Doutora Ana Fernandes

Salvador  
2008

**TERMO DE APROVAÇÃO**

AGUSTIN JUSTO TRIGO

O PRODUR - PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO DE  
INFRA-ESTRUTURA URBANA DO ESTADO DA BAHIA - E O DESENVOLVIMENTO  
URBANO PRECONIZADO PELO BANCO MUNDIAL

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanismo, Universidade Federal da Bahia

**Prof. Dr. Antonio Heliodório Sampaio** \_\_\_\_\_

Doutor em Geografia - USP  
Universidade Federal da Bahia

**Profa. Dra. Elsa Souza Kraychete** \_\_\_\_\_

Doutora em Administração - UFBA  
Universidade Católica de Salvador

**Profa. Dra. Ana Fernandes** \_\_\_\_\_

Doutora em Urbanismo - Université Paris XII Cretéil - França  
Universidade Federal da Bahia

Salvador, 12 de dezembro de 2008

*Para Érica, minha querida,  
apoio, motivação, inspiração.*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho deve muito a muitos, e mesmo com o risco de omissões imperdoáveis, quero expressar meu profundo agradecimento:

aos amigos e outrora colegas da SEPLAN/BA, particularmente a Ilce Carvalho e Graça Torreão, pela troca de experiências a respeito do PRODUR, pela disponibilização de textos e informações; a Patrícia Teixeira, pela gentil cessão de dados e documentos da SPR/SEPLAN; ao caro Jackson Ornelas, pelo apoio temperado com seu proverbial bom humor na obtenção das versões digitais dos planos do PRODUR; à arquiteta Heloísa Araújo, da SEDUR/BA, pelos dados a respeito dos Planos Diretores Urbanos do Estado da Bahia; a Renato Pequeno, da SEDURB do Estado do Ceará, pela cooperação desprendida;

ao Prof. Marcos Paraguassu, consultor da CAR para o PRODUR, pelo atendimento franco e prestimoso; a Dora Neuhaus, em nome de quem agradeço à equipe da CAR, em especial ao Centro de Documentação, que prestou informações e viabilizou o acesso a documentos;

a Regina Pitta Lima, integrante da equipe e coordenadora do PRODUR em sua fase final, pelos informes, documentos e pela gentileza do atendimento em meio a compromissos de viagem; a Eleotério Codato, gerente de projeto do BM no PRODUR, pela cordialidade no atendimento às indagações;

à orientadora deste trabalho, Profa. Ana Fernandes, pelo amparo e paciência; aos Professores Heliodório e Elsa, pela generosidade das contribuições;

ao colega e amigo Marcio Bomfim, pela compreensão e suporte estratégico nos esforços para conclusão deste trabalho; a Carlos Eduardo, amigo de sempre, pelo exemplo de retidão moral, rigor de pensamento e visão crítica;

ao meu filho Tito, também envolvido no garimpo dos dados, e às minhas filhas Clara e Isbela, pelo carinho e apoio de sempre; aos meus pais, pelo amor incondicional, base de tudo.

## RESUMO

Este trabalho analisa os Termos de Referência para licitação dos Planos Diretores Urbanos (PDUs) do Programa de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura da Bahia - PRODUR, financiado pelo Banco Mundial, enfocando as diretrizes da instituição financeira para o planejamento e o desenvolvimento urbano e sua presença nos Termos de Referência. Aborda aspectos da trajetória do pensamento do Banco Mundial e sua relação com a política urbana no Brasil, identificando as variações de abordagens e prioridades específicas de cada momento. A pesquisa constatou que os Termos de Referência retratam com grande fidelidade as diretrizes da atual agenda urbana do Banco Mundial, onde se destacam palavras de ordem como desenvolvimento sustentável, consensos participativos e fortalecimento da gestão local. Foram também analisados cinco PDUs produzidos no âmbito do PRODUR, que revelaram grande absorção das indicações dos Termos de Referência, embora com diferentes graus de implementação. A análise empreendida no trabalho corrobora a percepção de que as diretrizes emanadas do BM impregnam o ambiente técnico-institucional do Estado brasileiro, com influência crescente e decisiva na formulação das políticas públicas nacionais.

**Palavras-chave:** Banco Mundial; PRODUR; Políticas públicas do Estado da Bahia; Planejamento Urbano.

## **ABSTRACT**

*This study discusses the Terms of Reference that guided the process of producing Urban Plans under the Urban Development Program (PRODUR) carried by Bahia State, Brazil, supported by World Bank. It focuses the bank's policies and their evidence at the program. Aspects of the World Bank's conceptions about development are discussed, underlying the changes in approaches and priorities along time. The research revealed that the Terms of Reference have a high degree of allegiance to WB's issues, especially in what sustained development is concerned, participative consensus and strengthening of local government. Five of the Urban Plans produced at PRODUR were also analyzed within this study, revealing high levels of adherence to the Terms of Reference, although showing different degrees at implementing it's indications. The evidences found in the study are compliant with the sense that the directives issued by BM pervade the technical-institutional environment of Brazilian State, significantly and increasingly influencing the crafting of national policies.*

**Key-words:** *World Bank, PRODUR, Bahia State Urban Policies, Urban Planning.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.01	Matriz de estatalidade	62
Figura 3.01	Montantes de investimento em programas apoiados pelo BM no Brasil por setor de atuação pública (1949-2008)	90
Figura 3.02	Investimentos em Infra-estrutura apoiados pelo BM no Brasil (1949-2008)	93
Figura 3.03	Investimentos em Desenvolvimento Urbano apoiados pelo BM no Brasil (1976-2008)	94
Figura 3.04	Comparativo dos investimentos apoiados pelo BM no Brasil em setores “ <i>hard</i> ”: Agropecuária e Infra-estrutura Industrial (1949-2008)	94
Figura 3.05	Comparativo dos investimentos apoiados pelo BM no Brasil em setores “ <i>soft</i> ”: Desenvolvimento Institucional e Ações Afirmativas (1949-2008)	95
Figura 3.06	Índice I (PIB Urbano/PIB Nacional) de cidades brasileiras nos anos 1970, 1980 e 1990.	102
Figura 3.07	Índice I de cidades brasileiras no intervalo 1970 -1990.	103
Figura 4.01	Interação entre agentes institucionais e atores locais	148
Figura 4.02	Elementos e Fluxos do Processo de Elaboração dos PDUs/PRODUR	167
Figura 4.03	Dimensões da intervenção urbanística para o Projeto de Cidade Desejada (PDU de Barreiras)	185
Figura A16.01	Situação dos PDUs em relação à tramitação legislativa: SEDUR, 11/2006	273

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 2.01	Programas financiados pelo Banco Mundial por regiões do mundo de 1947 a 2008	36
Tabela 3.01	Valores globais históricos de programas financiados pelo BM no Brasil por setor de investimento: 1949 a 04/2008.	90
Tabela 3.02	Investimentos apoiados pelo BM no Brasil por segmento: 1949 a 1970	91
Tabela 3.03	Investimentos apoiados pelo BM no Brasil por segmento: 1971 a 2008	91
Tabela 3.04	Estimativa do Programa de Financiamento do BM para 2008 e 2009	96
Tabela 3.05	Programas com apoio do BM no Estado da Bahia de 1978 a 05/2008	98
Tabela 3.06	Estado da Bahia: Programas Governamentais com Financiamento Externo 1995/2005	126
Tabela 3.07	BAHIA: Carteira de Projetos Financiados com Recursos Externos 1994/2006	133
Tabela 4.01	Resultados globais do PRODUR por componente	154
Tabela 4.02	PRODUR: Indicadores de Desempenho Físico-Financeiro	154
Tabela 4.03	PDU's do PRODUR – Empresas e número de contratos	203
Tabela A2.01	Emendas ao AC 4140BR do Banco Mundial com o Estado da Bahia	226

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.01	Paradigma tecnológico e regimes no Modo de Produção Capitalista	24
Quadro 2.01	Modelos de crescimento e seus atributos, segundo Sachs.	55
Quadro 2.02	Matriz de responsabilidade x abrangência das mudanças	59
Quadro 2.03	Funções do Estado, de acordo com o Banco Mundial -1997	65
Quadro 4.01	Eventos e datas principais da institucionalização do PRODUR	144
Quadro 4.02	PRODUR Desempenhos: Avaliação do BM	150
Quadro 4.03	PRODUR Objetivos Realizados: Avaliação do BM	151
Quadro 4.04	PRODUR: População beneficiada por componente de infraestrutura	155
Quadro 4.05	Ficha Técnica do Plano Diretor de Ilhéus	170
Quadro 4.06	Ficha Técnica do Plano Diretor de Juazeiro	176
Quadro 4.07	Ficha Técnica do Plano Diretor de Barreiras	181
Quadro 4.08	Ficha Técnica do Plano Diretor de Eunápolis	187
Quadro 4.09	Ficha Técnica do Plano Diretor de Alagoinhas	192
Quadro 4.10	Agenda 21 local: Alagoinhas	195
Quadro 4.11	Cotejo de Características dos PDUs Analisados	202
Quadro 5.01	Esquema da visão do BM em relação ao desenvolvimento	207
Quadro A07.01	Síntese das Diretrizes gerais para Lei de Uso e Ocupação do Solo em Alagoinhas	239
Quadro A07.02	Parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo nas áreas de uso - Alagoinhas	240
Quadro A07.03	Padrões de incomodidade e medidas mitigadoras - Alagoinhas	240
Quadro A15.01	Matriz de adequação/atendimento dos PDUs à estrutura proposta nos Termos de Referência da CAR	272
Quadro A16.01	Recorte ilustrativo da tabela de atributos utilizada para processamento espacial de dados dos PDUs do PRODUR: 11/2006	273

**LISTA DE MAPAS**

Mapa 01	Bahia: Municípios com Plano Diretor Urbano (2006) e PDUs do PRODUR	152
Mapa 02	Bahia: Planos Diretores Urbanos adequados ao Estatuto da Cidade (2006)	157
Mapa 03	Bahia: Origem dos recursos para elaboração dos PDUs (2006)	160

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Acordo de Cooperação entre o BM e o Estado da Bahia para financiamento da implementação do PRODUR AC/PRODUR
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial, abreviatura para o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional da Bahia
CEDURB	Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CGU	Controladoria Geral da União
CIA	Centro Industrial de Aratú, na RMS
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari, na RMS
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988
DI	Desenvolvimento Institucional, um dos componentes do PRODUR
EC	Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
GEB	Governo do Estado da Bahia
HABITAT	Conferência Internacional para o Ambiente Habitado
IDA	Associação Internacional de Fomento, entidade associada ao GBM
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas
IFC	Corporação Financeira Internacional, entidade associada ao GBM
IFIs	Instituições de Financiamento Internacional, a exemplo do FMI, do BID e do próprio BM
IURAM	Instituto de Urbanismo e Administração Municipal do Estado da Bahia
JBIC	Japan Bank for International Cooperation - Banco Japonês para Cooperação Internacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101 de 2000
METROPOLIS	Associação Mundial das Grandes Metrôpoles
MPOG	Ministério do Planejamento e Orçamento Governamental

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS** (continuação)

OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDU	Plano Diretor Urbano, também mencionado simplesmente como Plano Diretor
PE	Planejamento Estratégico
PGU	Programa de Gestão Urbana da ONU
PIB	Produto Interno Bruto
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRODUR	Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-estrutura Urbana do Estado da Bahia
RFT	Reprodução da Força de Trabalho
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Federal de Habitação
SPR	Superintendência de Programação de Recursos, atualmente Superintendência de Cooperação Técnica e Financeira para o Desenvolvimento, da SEPLAN
TCU	Tribunal de Contas da União
TdR	Termos de Referência para contratação dos PDU
UN	United Nations, forma em inglês para a ONU - Organização das Nações Unidas
URSSR	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas Russas
WB	World Bank - Banco Mundial, em inglês

## SUMÁRIO

Nº Seção	Título	Página
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	16
<b>2</b>	<b>O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO</b>	33
	CARACTERIZAÇÃO E ATIVIDADES DO GRUPO BANCO MUNDIAL	33
<b>2.1</b>	<b>AGENDAS DO BANCO MUNDIAL</b>	37
<b>2.1.1</b>	<b>O Banco Mundial no século XX: ciclos econômicos e paradigmas</b>	37
<b>2.1.2</b>	<b>O BM no início do Século XXI: agendas construindo paradigmas?</b>	44
	O BANCO MUNDIAL FRENTE À POBREZA	46
	FATORES E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SEGUNDO O BM	52
	O desenvolvimento ético-sustentável	52
	O desenvolvimento competitivo	56
	O desenvolvimento impulsionado pelos consensos	57
	PAPÉIS E AGENDA DO BM PARA O ESTADO	61
	PRODUÇÃO E DIFUSÃO DE IDÉIAS - PROTAGONISMO DO BM	67
<b>2.2</b>	<b>O BANCO MUNDIAL E AS CIDADES</b>	69
<b>2.2.1</b>	<b>Importância das Cidades nas estratégias de desenvolvimento do BM</b>	69
	Questão fundiária e competitividade	75
	Gestão, planejamento urbano e desenvolvimento	82
	Considerações a respeito das agendas do Banco Mundial	87
<b>3</b>	<b>O BANCO MUNDIAL NO BRASIL E A POLÍTICA URBANA</b>	89
<b>3.1</b>	<b>O BANCO MUNDIAL NO BRASIL</b>	89
<b>3.1.1</b>	<b>Investimentos do BM no Brasil</b>	89
<b>3.1.2</b>	<b>BM: Estratégias e agendas urbanas para o Brasil</b>	99
<b>3.2</b>	<b>MARCOS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL</b>	111
<b>3.3</b>	<b>POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO URBANO NA BAHIA</b>	122
<b>3.3.1</b>	<b>Situando a Política Urbana na Bahia</b>	122

**SUMÁRIO**  
(continuação)

Nº Seção	Título	Página
3.3.2	<b>Cenário urbano-regional da Bahia por ocasião do surgimento do PRODUR</b>	127
4	<b>O PRODUR E OS PLANOS DIRETORES URBANOS</b>	134
4.1	PRODUR: ORIGENS E CARACTERÍSTICAS	135
4.1.1	<b>Concepção e implementação do PRODUR - marcos relevantes</b>	136
4.1.2.	<b>Pressupostos e objetivos do PRODUR</b>	139
4.1.3.	<b>O PRODUR – realizações</b>	147
4.2	OS TERMOS DE REFERÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DOS PDUS DO PRODUR	158
4.2.1	<b>Os termos de referência - contexto</b>	158
4.2.2	<b>Conteúdos dos Termos de Referência</b>	162
4.3	ESTUDO DE CASO – CINCO PLANOS SELECIONADOS	168
4.3.1	<b>Plano Diretor de Ilhéus</b>	170
4.3.2.	<b>Plano Diretor de Juazeiro</b>	176
4.3.3.	<b>Plano Diretor de Barreiras</b>	181
4.3.4.	<b>Plano Diretor de Eunápolis</b>	187
4.3.5.	<b>Plano Diretor de Alagoinhas</b>	192
4.3.6.	<b>A propósito dos PDUs do PRODUR</b>	200
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	205
	<b>REFERÊNCIAS</b>	215
	<b>ANEXOS</b>	223

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo enfoca os Planos Diretores Urbanos do Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana - PRODUR, implementado entre os anos de 1997 e 2004 no estado da Bahia, analisando alguns desses Planos na perspectiva de correlacionar seus fundamentos e propostas às políticas governamentais, face às diretrizes das organizações de financiamento e regulação internacional. Com isto, espera-se contribuir para o entendimento do PRODUR, obtendo uma idéia inicial dos seus produtos na área do planejamento urbano e abrindo caminho para estudos que possam avançar na avaliação do impacto dos planos do programa e desse tipo de planejamento na realidade dos municípios baianos.

Para tanto buscou-se inicialmente situar o cenário em que se dá a formulação das diretrizes das Instituições de Financiamento Internacional – IFIs, apresentado já na Introdução. Em seguida, o segundo Capítulo mostra em linhas gerais a trajetória das proposições da mais importante dessas instituições, o Banco Mundial<sup>1</sup> (BM), financiador do PRODUR. Ilustra as diretrizes e práticas do BM e mostra a crescente importância das cidades no discurso e nas práticas do Banco, acrescentando uma visão crítica dessas proposições, em especial com relação à realidade brasileira.

O terceiro Capítulo apresenta as grandes linhas das Políticas Públicas adotadas pelo Estado brasileiro e o quadro urbano da Bahia por ocasião da vigência do programa. Finalmente, o quarto Capítulo apresenta o PRODUR, suas características e componentes, analisando a visão do Banco Mundial em relação às cidades refletida nos Termos de Referência para contratação dos Planos Diretores Urbanos e em alguns planos selecionados.

O processo de produção deste trabalho contemplou inicialmente a análise dos Termos de Referência e dos Planos Diretores Urbanos, após o que foram efetuados os

---

<sup>1</sup> Em inglês, *World Bank*, ou como também é conhecido, *BIRD – Bank for International Reconstruction and Development*. Neste trabalho será adotada a sigla BM para designar o Banco Mundial, correspondente em português da designação inglesa hoje adotada pela própria instituição.

levantamentos de dados e dos aportes críticos a respeito do Banco Mundial. Em decorrência, algumas inferências e considerações relativas ao papel e influência do Banco no programa analisado encontram-se diluídos ao longo do texto.

Lançado em abril de 1997 pelo Governo do Estado da Bahia, com vigência até setembro 2004, o PRODUR - Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana, foi implementado pela Secretaria do Planejamento da Bahia – SEPLAN<sup>2</sup>, tendo como órgão coordenador a Companhia de Ação Regional - CAR. O programa foi objeto do contrato de financiamento nº 4140 do Banco Mundial, agente financiador internacional que se destaca por sua intensa atividade de difusão de idéias e indução de práticas em relação ao desenvolvimento econômico.

O PRODUR se constituiu no maior programa de ação municipal do governo da Bahia dos últimos anos, não apenas pelo expressivo montante do investimento, mas também pela diversidade do elenco de ações e, sobretudo, pela abrangência político-territorial, incluindo duzentos e três municípios nas diversas modalidades e componentes, e a análise aqui empreendida tem foco no seu componente Planos Diretores Urbanos (PDUs).

O alcance populacional e territorial das intervenções previstas no PRODUR, dos quais cerca de cem foram contemplados com Planos Diretores Urbanos, dão uma medida da sua importância. Com o propósito manifesto de promover a elevação da qualidade de vida da população das cidades, o PRODUR incluiu componentes de desenvolvimento institucional e capacitação das administrações municipais, além de melhoria da infra-estrutura urbana e recuperação de áreas carentes.

Na busca de identificar em que medida as características e proposições do PRODUR apresentam vinculação com as orientações do Banco Mundial (BM), será necessário conhecer um pouco a respeito da origem e trajetória dessa entidade. Assim, para uma melhor compreensão das diretrizes do Banco Mundial e, por conseguinte, do rebatimento destas nas orientações dos PDUs do PRODUR, apresentaremos alguns elementos do contexto histórico-econômico no qual foi gestada e os marcos do pensamento daquela instituição. Isto nos remete ao período do desfecho da segunda grande conflagração do século passado, época em que se estruturam as bases de um novo cenário político-institucional internacional e a partir da qual se consolida um novo patamar da dinâmica da acumulação.

---

<sup>2</sup> Conhecida como *Secretaria do Planejamento e Tecnologia – SEPLANTEC* até dezembro de 2002, quando teve sua denominação e competências alteradas pela [Lei Nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002 \(D.O.E. de 21/12/02\)](#). A CAR permaneceu subordinada à nova estrutura da SEPLAN até o início de 2007, quando passou a integrar a estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Regional, criada pelo governo recém empossado.

## AS ENTIDADES DE REGULAÇÃO INTERNACIONAL NO DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO CAPITALISTA

“A reunificação do centro do sistema capitalista constitui, possivelmente, a mais importante consequência do segundo conflito mundial.” (FURTADO, 2001; p. 35).

### **A ordem internacional no pós Segunda Grande Guerra**

A estrutura político-econômica mundial estabelecida ao final da Segunda Guerra Mundial começou a ser delineada anos antes. Seu marco inicial teria ocorrido, na visão de analistas como Almeida (2004), a partir do acordo conhecido como a “Carta do Atlântico”, firmado entre a Grã Bretanha e os EUA em 14 de agosto de 1941 - antes, portanto, da declaração de guerra dos Estados Unidos às potências do Eixo, que só ocorreu após o ataque japonês a Pearl Harbour no Havaí, a 7 de dezembro daquele ano.

Nesse acordo foram alinhados os princípios que essas nações vislumbravam como essenciais para uma nova “ordem” internacional, com ênfase para a defesa de um “acesso igualitário” de todas as economias ao comércio e às matérias primas, assim como a “eliminação de todas as formas de tratamento discriminatório no comércio internacional.” (ALMEIDA, *op. cit.*; p.112 e 113)

Esse primeiro esboço de panorama futuro, traçado por apenas dois atores da cena internacional, espelha uma postura de autosuficiência em relação às demais nações, fruto de uma ótica em que os dois países signatários não haviam contabilizado todo o custo econômico, social e político da guerra. No transcurso do conflito, essa estratégia tornou-se mais abrangente, passando a incluir um conjunto bem maior de atores, desde as etapas de negociação e pactuação de compromissos, ainda que sob a liderança incontestável dos EUA.

Mesmo tendo ao final da guerra seus efeitos superados, a profunda crise dos anos 1930, envolvendo todos os setores da produção, desencadeada a partir do *crash* dos mercados financeiros norte-americanos de 1929, ainda reverberava na mente dos dirigentes. As lições dessa crise indicavam a necessidade de ações preventivas e proativas, não apenas no nível doméstico, mas também no plano internacional.

A recuperação do equilíbrio econômico ao longo da década de 1930, com retomada do crescimento no bojo do célebre “New Deal” do presidente norte-americano Roosevelt, se

deveu à adoção de políticas keynesianas, com forte componente de investimento público na economia, gerando dinamismo e ocupação da força de trabalho. Nessa mesma lógica, o próprio Keynes<sup>3</sup>, juntamente com o Assessor-chefe do Secretário do Tesouro norte-americano, Harry Dexter White, desenha um sistema de instituições e mecanismos de regulação das transações comerciais e monetárias visando a promoção da estabilidade e desenvolvimento mundial para o período pós-guerra, adotado em sua quase totalidade<sup>4</sup> na Conferência de Bretton Woods.

No acordo firmado na comunidade de Bretton Woods, estado de New Hampshire, Estados Unidos, em julho de 1944, por gestores de 45 países<sup>5</sup>, dentre os quais o Brasil, foram estabelecidos os fundamentos de uma nova ordem internacional, baseada numa

estratégia global de acumulação do capital num mundo em que as barreiras ao comércio e ao investimento seriam consistentemente reduzidas e a subserviência colonial, substituída por um sistema aberto de crescimento, de avanço e de cooperação no âmbito de um sistema capitalista mundial descolonizado. (ALMEIDA, 2004)

O cenário internacional almejado buscava minimizar os riscos de grandes crises econômicas generalizadas e superar antigas fontes de tensão compreendidas como potencialmente indutoras dos sangrentos conflitos ainda em curso. As características desse quadro e dos seus principais instrumentos regulatórios foram traçados mediante arranjos diplomáticos intensificados na fase final da guerra, cujo desfecho já se afigurava favorável aos aliados. Para os propósitos deste trabalho, as principais referências desses arranjos são a Conferência de Bretton Woods, no estado de New Hampshire, e a de Dumbarton Oaks, ocorridas respectivamente em julho e agosto de 1944, nos Estados Unidos.

O encontro de Dumbarton Oaks estabeleceu as bases para uma edição reformulada da “Aliança das Nações”, tentativa frustrada de criação, após a Primeira Guerra Mundial, de um foro político internacional que evitasse novos conflitos generalizados. Concebida com a perspectiva de superar as limitações da organização anterior, essa iniciativa se converteria, em

---

<sup>3</sup> John Maynard Keynes (depois *Lord* do Império Britânico), economista inglês autor de teorias favoráveis ao investimento público como forma de evitar crises e sustentação do pleno emprego, fundamentos da política do New Deal de Roosevelt.

<sup>4</sup> Embora tenham sido mantidos os fundamentos da proposta de Keynes, sua indicação de “uma moeda contábil de referência internacional (o *bancor*)” (ALMEIDA, 2004; p.147), não foi adotada na ocasião. O tema voltou a ser discutido no bojo da crise financeira e econômica mundial acirrada a partir do último trimestre de 2008.

<sup>5</sup> Em: página internet do Banco Mundial, visitada em maio de 2008:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20035657~menuPK:56307~pagePK:36726~piPK:437378~theSitePK:29506,00.html>

abril de 1945, na cidade de São Francisco, Califórnia, na Organização das Nações Unidas - ONU.

O clima político ao final da guerra, ainda sob o impulso inercial do esforço conjunto dos aliados, favoreceu uma perspectiva internacionalista que levou à inclusão da União Soviética nas tratativas para implementação das medidas definidas em Bretton Woods. Com o acirramento da Guerra Fria, a União Soviética se retirou das negociações e procurou estruturar o bloco que liderava com seus próprios mecanismos de regulação político-comercial, cujos maiores destaques são o Pacto de Varsóvia e o COMINTERN, permanecendo, contudo, no *front* estritamente político da ONU.

Enquanto os encontros de Dumbarton Oaks e São Francisco estabeleceram o arranjo geo-político das relações internacionais, a Conferência de Bretton Woods lançou as bases de uma verdadeira “reorganização econômica em escala planetária”(ALMEIDA, *op. cit.*; p. 114), da qual “os EUA e a Grã Bretanha foram os principais, se não os exclusivos, arquitetos” (*ibidem*; p.147).

Bretton Woods estabeleceu os pilares que estruturaram as interações internacionais desde então e até hoje permanecem, instrumentados em três frentes de atuação: o ordenamento monetário, com o Fundo Monetário Internacional - FMI; o financiamento da reconstrução e promoção do desenvolvimento, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, ou simplesmente Banco Mundial - BM; e a regulação das transações internacionais, para a qual foram criadas ao longo do tempo diversas entidades - a Organização Internacional do Comércio (OIC), o Tratado Geral de Comércio (GATT), e, a partir da Rodada do Uruguai em 1995, a Organização Mundial do Comércio - OMC.

Maiores promotores da “mutação multilateralista”<sup>6</sup>, os EUA “praticamente obrigavam os países beneficiários de acordos *land-lease* a se comprometerem a participar, com eles, de uma ação coordenada tendente à eliminação de todas as formas de discriminação no comércio internacional e à redução das tarifas e outras barreiras comerciais” (*ibidem*; p.115).

---

<sup>6</sup> Expressão utilizada por Almeida (2004), em contraponto à prática de acordos bilaterais entre nações, que predominou no período anterior à Segunda Guerra Mundial, ou de imposições unilaterais, como o traumático Tratado de Versailles imposto à Alemanha derrotada da Primeira Grande Guerra e que se tornou um forte pretexto para a reestruturação do aparato e disposição bélica desse país, galvanizada pelo nacional-socialismo de Hitler.

Convertidas em agências especializadas da ONU, embora com *status* especial diferenciado das entidades do sistema, o FMI e o BM articulavam o chamado Sistema Financeiro Internacional, que propunha um “esquema de paridades fixas (mas ajustáveis) baseadas no padrão ouro-dólar” (*ibidem*; p.145), bem como interferia nas políticas econômicas das instituições nacionais (Bancos Centrais). “O Brasil participou da Conferência de Bretton Woods, tornando-se membro fundador do FMI e do BIRD” (*ibidem*; p.147), mantendo a paridade fixa que já vigorava no país desde 1939, persistindo até 1953, a despeito da erosão inflacionária.

O FMI foi criado “para assegurar a estabilidade das taxas de câmbio, prever socorro temporário a seus membros em caso de desequilíbrio da balança de pagamentos e facilitar o pagamento das transações correntes internacionais” (*ibidem*; p.147). Um dos seus mecanismos mais destacados, relativos à ordem monetária, foi “o esquema de paridades cambiais fixas (mas ajustáveis), baseadas no padrão ouro-dólar” (*ibidem*; p.145). Ao Banco Mundial coube a tarefa de lidar com a porção material da produção do capital, promovendo a reconstrução e o desenvolvimento, como será detalhado mais adiante.

A terceira frente do ordenamento internacional gestado em Bretton Woods foi a que trata do comércio internacional, essencial ao crescimento econômico global. Num primeiro momento, foram criadas entidades como GATT e a OIC, buscando superar a prática anterior à Segunda Guerra de rodadas bilaterais, de difícil coordenação num sistema integrado e mais sujeita provocar tensões e conflitos.

A partir de 1994 a chamada “Rodada do Uruguai” cria a OMC, que completa, “ao lado das instituições já existentes voltadas para a moeda e finanças, - FMI e BM - o tripé organizacional concebido pelas lideranças aliadas em pleno conflito mundial para administrar a ordem econômico internacional do pós-guerra.” (*ibidem*; p.129)

Além de assegurar uma maior coerência entre as políticas conduzidas nos terrenos comercial, monetário e financeiro a instituição da OMC visou aprimorar os mecanismos das rodadas multilaterais em favor de um “foro permanente” baseado num quadro jurídico uniforme.

Os acordos de Bretton Woods, em sua primeira fase, não fizeram distinção entre países avançados e países em desenvolvimento, evidenciando que, “na primeira fase de suas atividades, o FMI desconhece a questão do desenvolvimento e sua prática corrente reflete os problemas prioritários da estabilização econômica nos países europeus.” (*ibidem*; p.155).

As diretrizes induzidas pelas nações líderes dos aliados vitoriosos para o cenário econômico mundial revelaram-se de grande eficácia, promovendo um ciclo virtuoso e prolongado de expansão, conhecido como os “trintas anos gloriosos”.<sup>7</sup>

A partir da Segunda Guerra Mundial, as economias capitalistas desenvolvidas viveram um período de intenso dinamismo. Nesses *anos gloriosos* as taxas de crescimento do produto e da produtividade foram muito elevadas. Os níveis de desemprego foram bastante baixos - configurando na prática situações de pleno emprego - e a inflação, por fim, pelo menos até meados dos anos 60, manteve-se sob perfeito controle. Em síntese, uma verdadeira *idade de ouro* do capitalismo. (ALBAN, 1999; p.19)

A pujança do crescimento desse período foi alavancada por maciços investimentos no soerguimento dos países da Ásia e sobretudo da Europa, cuja reconstrução constituiu vertente estratégica do Plano Marshall, nos quais o BM teve papel destacado, em cumprimento a uma das principais missões para a qual foi desenhado, conforme expresso em seu próprio nome original: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. “Mesmo após o término da guerra, uma elevada demanda forçada será mantida, ao menos por toda a década de 1940, através do esforço de reconstrução financiado pelo Plano Marshall.” (*ibidem*; p. 82)

O ciclo de crescimento econômico e pleno emprego, que aparentemente confirmava as teorias keynesianas, passa a apresentar sinais de exaustão a partir de meados dos anos 1960. Tem início um período de estagnação com altas taxas de desemprego acompanhado de inflação elevada - a chamada *estagflação*, pondo em cheque o paradigma keynesiano que havia regido com sucesso a gestão da economia desde o pós-guerra.

Esse fracasso empírico da teoria keynesiana, reforçado por novas pressões inflacionárias geradas pelos dois choques do petróleo nos anos 70, abre espaço para o ressurgimento e crescimento de visões teóricas mais conservadoras. Essas visões, que vão do monetarismo de Friedman às expectativas racionais de Lucas e outros, buscando dar combate à inflação, levam as economias da Europa e dos Estados Unidos a um longo período recessivo, que se estende até o começo dos anos 80. (*ibidem*; p.19)

As entidades de Bretton Woods - GATT/OIC, FMI e BM -, entretanto, embora tenham sido criadas naquele mesmo espírito, não sucumbem juntamente com as políticas que inspiraram a sua criação. Ao contrário, tendo ocupado lugares de destaque na mediação dos processos de regulação da economia em escala mundial, souberam inserir-se perfeitamente na nova ordem monetarista que se instalava.

---

<sup>7</sup> *Les trente glorieuses*, de Jean Fourastier, referido em Sachs, 2004; p. 28.

Cumprindo o papel que lhes fora designado desde a origem e sob a coordenação do FMI, cujo foco de atuação é exatamente o controle monetário, as entidades de Bretton Woods adotam intensivamente o receituário monetarista em voga. O FMI passou a difundir o “ajuste estrutural”, com incentivo ao corte dos gastos públicos, numa perspectiva inversa à do keynesianismo, além de rígido controle da inflação através da redução do meio circulante, com fortes reflexos na produção e no emprego. As operações do BM no período de 1975 até o final dos anos 1980 formatam os investimentos segundo essa lógica, condicionando os empréstimos à adoção das medidas de ajuste estrutural preconizadas pelo FMI, conforme será visto em maior detalhe no segundo Capítulo.

Os efeitos dessas medidas se fazem sentir, ao menos nos países mais desenvolvidos, de forma parcial, com a redução da inflação, porém sem uma retomada expressiva do crescimento, nem o desaparecimento do desemprego que, ao contrário, “se expande nos 80, mesmo com o início do processo de retomada do crescimento” (*ibidem*; p.19). A situação se agrava no final dessa década, manifestando sua intensidade através de uma série de crises que abalaram os mercados mundiais, a exemplo da Malásia (1988), do México (1989), dos sucessivos planos de estabilização brasileiros (cruzeiro novo, cruzado, real).

Mesmo nos países centrais como os EUA o desemprego atingiu níveis sem precedentes e, na Europa do início dos anos 90, o problema do desemprego veio acompanhado de outras questões ligadas a tensões étnicas e políticas - o problema dos imigrantes e os conflitos separatistas de países do antigo bloco soviético. A visão neoliberal não se preocupa com o desemprego, pois, segundo os seus defensores,

salvo por problemas expectacionais temporários, todo desemprego é voluntário ou decorrente de intervenções indevidas. (...) É a partir dessa perspectiva que se compreendem as estratégias neoliberais de redução do Estado adotadas, entre outros, por Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra. (*ibidem*; p.20).

Para a expansão e persistência da retomada da perspectiva liberal, concorrera o vácuo ideológico e de referenciais práticos, insuflado pela euforia dos “fundamentalistas do mercado” com desmantelamento do bloco soviético, acelerado em finais dos anos 1980.

Apesar da importância das políticas intervencionistas no sucesso das economias asiáticas, o mesmo, paradoxalmente, não foi percebido pelo mundo ocidental como decorrente de uma postura desenvolvimentista. Ao contrário, devido ao relativo fracasso das estratégias socialistas e do intervencionismo latino-americano, entendeu-se o sucesso asiático como uma prova cabal da superioridade do liberalismo. O liberalismo, no caso, consistia em economias internacionalmente abertas ao fluxo de capitais e em mercados de trabalhos flexíveis (*ibidem*; p.215 – ‘mercados de trabalhos’ no plural no original).

Como a realidade revelou, embora tenha havido nos anos 1990 uma retomada discreta do crescimento, sobretudo na Ásia e em alguns países da Europa, a questão do desemprego não conseguiu ser equacionada pelas medidas neoliberais. Nos países em desenvolvimento, onde as crises atingiram proporções muitas vezes trágicas, as estratégias de recuperação se deram em geral pela via oposta às recomendações neoliberais.

Neo-keynesianos vêm a saída na retomada das diretrizes originais do sistema instaurado no pós Segunda Guerra: “Começa-se a defender um novo sistema de regulação internacional, algo como um novo Bretton Woods, incluindo, quem sabe, uma espécie de Banco Central supranacional, para lidar com os excessos e os riscos desse imenso mercado financeiro mundial.” (*ibidem*; p.11). As crises recorrentes nos ciclos de acumulação são vistas por críticos do sistema como inerentes à própria natureza e estrutura do modo de produção capitalista, sendo, portanto, inevitáveis. Outros, como veremos a seguir, tentam identificar aspectos objetivos que esclareçam razões das disfunções e possíveis “remédios” para a superação dos problemas.

Para além do alcance das políticas de ajuste e regulação econômica através de artifícios monetaristas, seria preciso buscar questões de fundo no cerne do próprio sistema produtivo. Hoje é possível compreender que um dos fatores cruciais da crise, iniciada em meados dos anos sessenta nos países industrializados do ocidente, relaciona-se com o esgotamento do sistema de produção baseado na “acumulação fordista”, em transição para a chamada “acumulação flexível”.

Quadro 1.01 - Paradigma tecnológico e regimes no Modo de Produção Capitalista

<b>fase</b>	<b>período de referência</b>	<b>paradigma tecnológico</b>	<b>força-motriz predominante</b>	<b>regime de produção</b>	<b>regime de acumulação</b>
1ª Revolução industrial	1769 - 1910	mecânica	máquina a vapor - acionamento único; equipamentos unifuncionais	manufatureiro: baixa departamentação e especialização	formação do capital industrial; disseminação massiva de bens
2ª Revolução industrial	1886 - 1990	eletro-mecânica	motor elétrico - acionamento distribuído; equipamentos unifuncionais	taylorista: alta departamentação e especialização	fordismo; produtividade pela especialização
3ª Revolução industrial	1970 - atual	micro-eletrônica	múltiplas fontes motrizes e de energia - unidades multifuncionais	toyotista: equipes polivalentes, controles distribuídos, qualidade total	acumulação flexível; produtividade pelo atendimento ao perfil da demanda

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de Alban (1999) e outros.

O Quadro 1.01 acima indica sinteticamente correlações históricas entre plataformas tecnológicas e processo produtivo, numa breve ilustração dos marcos do desenvolvimento dos processos técnico-gerenciais do modo de produção, que nos ajudará a melhor perceber alguns posicionamentos das entidades de regulação internacional, em especial o BM, diante das crises.

Enquanto o fordismo enrijece a linha de produção produzindo grandes quantidades de um único tipo de bem, exige uma especialização funcional e planeja a médio e longo prazo para obter ganhos de produtividade em larga escala, o toyotismo faz exatamente o inverso: flexibiliza as linhas de produção para permitir sua reconfiguração a qualquer momento e assim produzir diversificadamente; requer polivalência dos seus trabalhadores (que também operam como agentes de controle da qualidade); e produzem em escalas variáveis, sob demanda.

Mesmo sem adotar posições “shumpeterianas”, Alban (1999) reconhece a relação entre o progresso técnico dos meios de produção e o crescimento da produtividade. Salienta que, tanto na primeira revolução industrial (paradigma da mecanização) quanto na segunda (paradigma da eletromecânica), houve uma relação direta entre mudança de patamar tecnológico, ganho de produtividade e crescimento econômico proporcional.

No atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, conhecido como terceira revolução industrial, sob o paradigma da automação micro-informatizada, há um descompasso entre os ganhos de produtividade obtidos em decorrência das imensas possibilidades da informatização e o efetivo crescimento do conjunto da economia. Para o autor, os elementos causais desse descompasso estão vinculados ao paradigma da *acumulação flexível*, que sobrepujou o fordismo como referência de produtividade e competitividade.

O ciclo de dificuldades e crises no mercado financeiro, agudizado em finais dos anos 1990 com “trágica expansão do desemprego” e degradação dos salários, crise de pagamentos, bolha especulativa (Nasdaq, imobiliários, etc.), é portador de uma complexidade que não consegue ser equacionada nem por medidas neoliberais/monetaristas nem pela perspectiva keynesiana, cujos modelos não contemplam os fatores mais representativos da questão. Segundo Alban (*op. cit*), a atual crise é mais grave que a do *crash* de 1929. Enquanto este se constituiu num “fenômeno agudo e pontual”, as dificuldades de hoje tem caráter crônico, estrutural e profundo, gerando “baixo crescimento sem empregos”.

Para Alban (*ibidem*), razões de ordem estrutural conferem uma perspectiva duradoura à crise do sistema produtivo no estágio atual de acumulação flexível, em razão “da taxa de crescimento da produtividade da mão de obra, mais a taxa de crescimento dessa própria mão de obra, estar superando, na imensa maioria dos países, as respectivas taxas de crescimento econômico.” Assim, não seria a redução da demanda de mão de obra, ou a sua substituição por equipamentos automatizados, o responsável pelo crescente desemprego. Os ganhos de produtividade da própria mão de obra, junto com o seu crescimento quantitativo é que explicariam esse fenômeno, num quadro de crescimento lento das atividades econômicas.

Analisando esse mesmo fenômeno de uma perspectiva marxista, o geógrafo David Harvey assinala que o modo de produção capitalista evoluiu para um estágio de *superacumulação*, “condição em que podem existir simultaneamente trabalho ocioso e capital ocioso sem nenhum modo aparente de se unirem para a realização de tarefas socialmente úteis” (HARVEY, 1989; p. 170). Tal fenômeno estaria na raiz das recorrentes crises de desvalorização do capital com altas taxas de desemprego, demandando crescentes níveis de articulação e regulação para o seu equacionamento.

Em que pesem as diferenças entre as abordagens desses dois autores, para os limites deste trabalho, interessa destacar que o nível de complexidade do sistema econômico em escala global pressupõe um alto grau de coordenação entre os agentes - grandes empresas, organizações nacionais e supra-nacionais, ao lado de uma forte superestrutura política atuando “em nível muito alto, com a missão principal de desobstruir o terreno ali onde os resíduos dos antigos estados nacionais persistiam em criar barreiras entre os países.” (FURTADO, *op. cit.*; p. 35).

No plano da própria dinâmica evolutiva empresarial, tal *concertação*<sup>8</sup> se efetiva como decorrência natural e necessária da expansão das grandes corporações multinacionais, cujo fortalecimento passa pela articulação e cooperação entre as congêneres de tal forma que superam a capacidade de coordenação dos Estados nacionais<sup>9</sup>.

Tal condição ressalta o papel de coordenação e articulação da coerência do sistema econômico global exercido pelas entidades supra-nacionais dedicadas ao financiamento e regulação comercial. Esse papel, no caso do Banco Mundial, tem sido fortalecido ao longo do

---

<sup>8</sup> Amplamente utilizado em documentos do BM, o termo *concertação* exprime a articulação entre agentes institucionais e atores sociais relevantes para a tomada de decisão em processos relacionados ao desenvolvimento (local, regional, setorial, etc.)

<sup>9</sup> Ver também Furtado, *opus cit.*, cap 3 : “As grandes empresas nas novas relações centro-periferia”, págs 43 a 65.

tempo, a julgar não apenas pelo crescimento da sua carteira de operações, mas sobretudo pelas repercussões ideológicas e práticas da sua atuação no sistema global.

A atual disposição das relações comerciais internacionais reguladas pelas entidades de Bretton Woods, torna possível uma *pax americana* na qual a conquista territorial pela via militar já não é mais essencial para assegurar o funcionamento do sistema internacional conforme os interesses dominantes. Isto não implica na redução da importância do papel de potência político-militar hegemônica (os Estados Unidos), sempre pronta intervir como uma força reguladora dessa “ordem” onde se faça necessário, operando inclusive em articulação com forças militares aliadas em operações conjuntas. Tampouco pressupõe o total abandono das unidades políticas nacionais, embora todo o aparato ideológico que originou o estado-nação no século XIX, sobretudo a idéia de soberania, esteja em cheque.

As mudanças de atuação dos governos em relação à cartilha neoliberal parecem ter, em alguma medida, surtido efeito na recuperação do equilíbrio econômico de países em desenvolvimento, como no caso emblemático da Argentina. As Instituições de Financiamento Internacional (IFIs) têm sintonizado suas diretrizes em relação a esse novo referencial, admitindo níveis convenientes de regulação estatal, embora permaneçam trabalhando no sentido de assegurar a primazia do mercado na condução do desenvolvimento.

Sempre atento a essas variáveis, o Banco Mundial a partir dos anos 1990 vem aprimorando uma “agenda urbana” que prioriza as cidades como espaço privilegiado para otimização dos investimentos destinados à consolidação do modo de produção, promovendo o fortalecimento da gestão local e a bandeira da inclusão da pobreza. Essa prioridade atribuída às cidades é constantemente reafirmada nos documentos e em eventos promovidos pela instituição. O PRODUR surge na esteira dessa tendência, com a convergência entre a iniciativa do Governo da Bahia e a linha programática do Banco Mundial.

### **A mudança de paradigma influenciando a produção contemporânea das cidades**

A mudança no paradigma dominante de processo produtivo, acima assinalada, na qual a rigidez da linha de produção fordista perde em produtividade para a flexibilidade toyotista, tem repercussões importantes nas cidades:

Uma “maior liberdade no tamanho dos equipamentos se reflete, é claro, no tamanho econômico das plantas. Menores equipamentos possibilitam também menores plantas, sem

que isso resulte em perdas de produtividade.” (ALBAN, *op. cit.*; p. 206). Por conseguinte, “o tempo em que os ganhos de produtividade e as inovações de produto exigiam novas e maiores plantas, e, por extensão, novas e maiores cidades, ficou de fato para trás. Já não se precisa destruir para criar, basta adaptar.” (*ibidem*; p. 208)

Como evidência dessas constatações, temos o sucateamento de grandes extensões urbanas onde a produção fordista se estabeleceu com êxito até a segunda metade do Século XX. Ocupadas com parques industriais obsoletos e sob forte pressão dos custos imobiliários e dos movimentos sociais e ambientalistas, essas áreas constituem um grande problema para as administrações locais, como no caso de Paris e suas *friches*, Turim, Londres e mesmo São Paulo.

Muitos dos centros urbanos mais importantes dos países centrais, em especial do continente europeu, foram palco de grandes investimentos em renovação urbana a partir dos anos 1990, visando, na maioria dos casos, a recuperação dessas áreas degradadas. O que constitui, no fundo, uma estratégia “keynesiana” de dinamização dessas economias, ao tempo em que requalifica esses espaços para novas demandas e funções urbanas.

A automação flexível tem grande potencial de impacto na taxa de desemprego de setores importantes como bancos, serviços escriturais e contábeis, alguns tipos de varejo e serviços correlatos, que passam a funcionar baseados em auto-serviços diretamente operados pelo cliente, sem necessidade de assistência de um funcionário, ou cuja produtividade se torna extremamente amplificada pela informatização.

Por outro lado, esses recursos têm possibilitado a criação e desenvolvimento de novas funções e ocupações, com impacto nos espaços e atividades urbanas. São exemplos os serviços de atendimento telefônico para compras, informações, reclamações e um número cada vez maior de atividades mediados pela tecnologia, tipificados nos *call centers* e serviços de *telemarketing*; e na indústria de desenvolvimento de *softwares* comerciais e para aplicações específicas, com perfil cada vez mais complexo e sofisticado, exigindo novas especializações de perfil funcional e produtivo.

Muitas dessas funções são fortemente baseadas em redes de telecomunicações, o que reduz a necessidade de deslocamento físico do trabalhador ao local de trabalho, reduzindo a demanda de transporte. Ao mesmo tempo, a maior disponibilidade de tempo livre e o maior controle sobre o próprio período tempo de trabalho tem provocado maiores demandas de

transporte para fins diferentes daqueles ligados ao trabalho, assim como tem gerado maior demanda de serviços de lazer.

Para a maior parte das cidades brasileiras, cujo PIB é fortemente apoiado em atividades terciárias, os efeitos dessa mudança de paradigma se fazem sentir de forma indireta, através do impacto das mudanças no perfil dos serviços e em sua redistribuição espacial. A construção civil, por exemplo, sofre impactos negativos pela redução da demanda de áreas produtivas industriais, porém é reforçada pelo acréscimo da demanda em instalações comerciais e de serviços, além da requalificação de espaços antigos e da expansão do mercado residencial.

A cidade fordista tem necessidade de grandes áreas para a produção, pois o fator de escala é essencial para a obtenção de ganhos de produtividade em sistemas rígidos de produção; isto deixou em muitas cidades industriais um saldo de grandes áreas degradadas quando da mudança de paradigma, levando ao desmantelamento de algumas dessas estruturas urbanas ou demandando enormes investimentos públicos para a recuperação desses espaços. No paradigma da produção/acumulação flexível não há tanta demanda por área destinada às unidades produtivas, pois, devido ao baixo custo da flexibilidade, as empresas podem obter ganhos de produtividade trabalhando sob demanda para nichos de mercado.

Ao lado de uma menor demanda por área física para implantação de unidades, a flexibilização introduziu uma enorme adaptabilidade aos processos produtivos, reduzindo o custo proporcional das instalações fixas. Isto propiciou uma mobilidade sem precedentes de plantas industriais e instalações de serviço em escala mundial, mesmo em se tratando de unidades de grande porte como as montadoras de automóveis.

Essa mobilidade é estimulada, de um lado, pela busca das vantagens competitivas dos lugares, aí incluídos os incentivos fiscais utilizados por muitos governos para atrair a instalação de negócios em seus territórios. Por outro lado, os recursos ao dispor da articulação do capital globalmente, tanto nos aspectos administrativos quanto financeiros, facilitam a coordenação das iniciativas e da gestão.

Na atual fase, contudo, o que importa não é tanto a concentração do poder em instituições financeiras quanto a explosão de novos instrumentos e mercados financeiros, associada à ascensão de sistemas altamente sofisticados de coordenação financeira em escala global. Esse sistema financeiro foi o que permitiu boa parte da flexibilidade geográfica e temporal da acumulação capitalista. (HARVEY, 1989)

A flexibilidade geográfica identificada por Harvey, associada à gigantesca e crescente concentração de funções de comando dos mercados e operações financeiras em

poucas cidades globais configura a feição do mundo atual. A economia global se organiza a partir dos centros de decisão, comando e controle, que são os pontos nodais no cume da hierarquia urbana num sistema integrado globalmente: Nova York, Londres e Tóquio (SASSEN, 2003). Seu papel estratégico lhes é conferido pela combinação da *dispersão espacial* dos serviços avançados, centros de produção e mercados, e de sua capacidade de *integração global*. “A cidade global não é um lugar, mas sim um processo onde o que importa é a faculdade de adaptação das redes.

Longe de serem ameaçadas pelo seu gigantismo, as grandes cidades tiram proveito das vantagens da concentração das infra-estruturas, dos serviços especializados que atraem uma população de formação muito sofisticada, os quais abrem a possibilidade da fixação de serviços ainda mais avançados etc. Os efeitos da maior parte dessas decisões e atos podem afetar a prosperidade ou a decadência de regiões inteiras, de cidades e da vida das pessoas mais distanciadas.

Entretanto, apesar do seu poder de mando sobre o sistema, os grandes centros não são os únicos a terem relevância para a continuidade do desenvolvimento das forças produtivas. Embora cada vez maiores e mais dominantes, constituem exceção em relação ao universo das cidades que abrigam a maior parte da população e das atividades no planeta. O papel das pequenas e médias comunidades na produção e como fator de estabilidade do sistema vêm sendo crescentemente reconhecido, inclusive pelo BM que, como referido acima, passou a se interessar muito pelas cidades como espaço essencial ao desenvolvimento do capital.

Alvo dos programas do BM desde 1982, a China materializou uma notável transformação do seu perfil de produção com a adoção das estratégias de competitividade urbana e regional, responsáveis por tornar o sul desse país numa das zonas crescimento mais acelerado da história. Uma das características do atual ciclo de desenvolvimento internacional, por sinal, é o crescimento relativo da presença de países em desenvolvimento como o Brasil, o México, a Índia e, principalmente, a China. Pilotando um contingente populacional que constitui o maior mercado potencial do planeta - embora com poder de compra historicamente deprimido - e exibindo uma taxa de crescimento entre 7 e 9% ao ano ao longo de mais de uma década, a China de hoje é uma protagonista capaz de formar (ou desmontar) tendências na economia mundial.

Grande comprador de produtos primários como o aço e o petróleo, fornecedor sem rival de produtos industriais de consumo de massa (brinquedos, produtos plásticos, utensílios

metálicos, em geral de baixo valor agregado e empregando mão de obra de baixíssimo custo, a economia chinesa é um poderoso propulsor de negócios em ambas as vias do comércio internacional. A inserção da China no mercado mundial constituiu uma opção estratégica do seu governo, privilegiando o crescimento da economia antes de qualquer outro aspecto - social-distributivo, ambiental e no campo dos direitos individuais e coletivos.

### **Desenvolvimento urbano na Bahia**

Na Bahia, as cidades contempladas no PRODUR, têm as características do urbano em uma dupla periferia, satélites das metrópoles periféricas, em sua maior parte sem ainda ter alcançado uma inserção no paradigma fordista-taylorista e enfrentando o grande desafio da integração da maior parte da população a um mínimo de “cidadania social” - acesso a serviços e bens essenciais ainda fora do alcance da maioria. Dentre os fatores envolvidos, destacam-se:

- grande peso do perfil do político na ação pública (vulnerabilidade política da população, sujeita ao jogo dos prestidigitadores comunicacionais e do voluntarismo na ação, por falta de uma maior cultura institucional e pública);
- cultura juris-política que confere maior ênfase à normatização que à implementação de políticas (vide as dificuldades para implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade), com grandes dificuldades para o cumprimento das metas de desenvolvimento social;
- reposicionamento dos perfis de atividades, com ênfase na terciarização voltada para o mercado local sem base manufatureira correspondente (necessidade de exportar os capitais para importar as mercadorias, sem geração de emprego); ou para mercados regionais (cidades de serviços);
- novos territórios de produção ainda em fase inicial - processos incompletos de consolidação das redes urbanas;
- novos sistemas de integração comercial (suprimento de bens) em escalas supra-regionais, transpondo as tradicionais redes urbanas regionais hierarquizadas;
- mobilidade e comunicação como diferenciais importantes: maior distribuição de demandas, maior concentração de serviços em menor número de cidades;
- reduzida presença do Estado, ausência de estratégias de redistributividade territorial concertadas pelo estado (que só tem promovido com sucesso estratégias setoriais, principalmente para a industrialização concentrada na RMS); reduzida iniciativa para a identificação e potencialização de nichos de oportunidades com capacitação e incentivos.

- exceção ao anterior são agências de capacitação e promoção do desenvolvimento como o SEBRAE, a Emater, que têm atuação de destaque em pontos localizados, sobretudo apoiando centros que já contam com dinamismo próprio (Barreiras, Teixeira de Freitas, pólos turísticos);
- incipiência do capital social para assegurar a implementação e sustentabilidade dessas estratégias.

O PRODUR alia o interesse do Governo da Bahia em investir de forma articulada na maior porção do território estadual, com a perspectiva programática do BM em relação ao desenvolvimento e, em especial, do desenvolvimento urbano. Não tendo traçado um projeto de desenvolvimento com objetivos e estratégias claras para o conjunto do estado, o governo alinhavou elementos relativamente desconexos da sua pauta de prioridades em um pacote que foi por fim amalgamado segundo a agenda do BM.

Expoentes como Romulo Almeida, Milton Santos e outros, traçaram diretrizes para o desenvolvimento econômico do estado em um momento de estagnação que chegou a ser caracterizado como o “enigma baiano”, identificando como fator crítico a fuga de capitais das economias agro-exportadoras do estado, que contribuíram para o financiamento do desenvolvimento do centro-sul através de entidades financeiras seculares - Banco da Bahia, SulAmérica Seguros. Apesar disso, não houve grandes mudanças na economia do estado até a implantação da Refinaria Landulfo Alves, nos anos 1950, iniciando um ciclo de desenvolvimento regional de caráter fortemente urbano-industrial que culminou com o pólo petroquímico-metalúrgico que incluía a Caraíba metais e a Sibra.

Nos anos 1970 houve também vigorosas ações do governo estadual em planejamento territorial (CIA, COPEC), porém, diferentemente do período do PRODUR, estes foram concentrados na RMS e estiveram a serviço de uma estratégia de desenvolvimento industrial da região. Os investimentos maciços em infra-estrutura e parques industriais, sobretudo na petroquímica, foram possibilitados em grande parte devido à natureza autoritária do regime político da época, que através do II PND impôs uma estratégia de localização de estruturas produtivas fora do eixo Sudeste, visando uma desconcentração forçada que contrariava importantes interesses dos capitais dessa região.

Tirando partido dessa oportunidade, o Governo do Estado da Bahia fortaleceu a vocação regional em relação às atividades ligadas ao petróleo e derivados, que desde a década de 1950 já haviam desencadeado intensos processos de modificação da situação urbana de Salvador e entorno com a extração no Recôncavo, o refino em Mataripe e o terminal marítimo

em Madre de Deus. Baseado em um modelo tripartite (capitais estatais, privados nacionais e internacionais), com o controle governamental, o COPEC foi o maior investimento em estrutura produtiva até então realizado, consolidando uma estrutura espacial com hierarquia e desdobramentos econômicos fortemente concentrados em Salvador.

O BM vinha numa crescente ampliação do escopo dos seus projetos voltados para as cidades, onde a dimensão do planejamento ganha cada vez mais importância. Já não basta, então, corrigir suas deficiências através de programas de recuperação urbana, nem mesmo apenas aprimorar a estrutura das cidades para oportunidades de negócios, trata-se agora de introduzir, ao lado dessas ações, a dimensão do futuro. Para isso, será preciso firmar as bases de processos mais consistentes e de longo prazo, através da elaboração de cenários e antecipação de medidas que assegurem a sua concretização, tendo em vista o pleno desenvolvimento das forças produtivas.

O aprofundamento da dimensão do planejamento é acompanhado da ampliação do âmbito territorial dos programas, abrangendo número cada vez maior de cidades, bem como da sua diversificação em um número crescente de componentes e sub-programas, a exemplo do PROURB-CE, programa do BM a ser abordado adiante, e do próprio PRODUR-BA.

## **2. O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO**

### **CARACTERIZAÇÃO E ATIVIDADES DO GRUPO BANCO MUNDIAL**

As entidades originárias da Conferência de Bretton Woods - o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e as diversas congêneres da Organização Mundial do Comércio (OMC) - atuam complementarmente no sentido de assegurar condições apropriadas para o desenvolvimento e expansão das forças produtivas. Elas operam como uma espécie de *razão articulada do capital*, exercendo parcelas importantes das atividades de coordenação e integração referidas por Furtado (2003) entre os diversos agentes econômicos em escala global, com destaque para o papel de mediação entre os interesses das “forças produtivas” e os Estados.

Enquanto o FMI se encarrega de regular as questões relativas à fluidez do capital, induzindo políticas que promovam a adequada liquidez e o controle monetário dos diversos ambientes da produção, a OMC tem como missão estruturar, através de acordos multilaterais de comércio, o ambiente das transações internacionais, definindo padrões gerais de intercâmbio que otimizem os diversos espaços produtivos. O Banco Mundial, por sua vez, tem por escopo operar diretamente na elaboração das estratégias e promoção das condições de produção, assegurando um ambiente favorável ao desenvolvimento das forças produtivas.

Banco Mundial (World Bank, em inglês) é a designação genérica de um conglomerado de instituições - o Grupo Banco Mundial - com atuação nas áreas de financiamento, consultoria e arbitragem. No núcleo dessa organização está o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), denominação tradicional que vem sendo preterida pela própria instituição em favor da mais compacta Banco Mundial (BM). Também fazem parte do grupo a Corporação Financeira Internacional (IFC – esta e as demais siglas da organização apresentadas a seguir estão no original em inglês) e a Associação Internacional de Fomento (IDA).

Além dessas três instituições, são associadas: o Grupo Consultivo em Investigação Agrícola Internacional; o Centro Internacional para a Resolução de Disputas em Investimentos (ICSID); Grupo Consultivo de Ajuda à População mais Pobre; e Agência Multilateral de Investimentos (MIGA).

Embora autônomas, as organizações regionais de financiamento internacional têm suas estruturas e atuação espelhadas nas do Grupo Banco Mundial: o Banco Africano de Desenvolvimento (BAFD); o Banco Asiático de Desenvolvimento (BASD); o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD); e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de forte presença no Brasil e maior financiador externo do Estado da Bahia até 2006.

Das três áreas de atuação estabelecidas à origem do BM - “auxiliar a reconstrução e desenvolvimento dos territórios dos membros, facilitando o investimento de capitais para fins produtivos, inclusivamente para restaurar as economias destruídas ou desorganizadas pela guerra, readaptar os meios de produção às necessidades em tempos de paz e encorajar o desenvolvimento dos meios de produção e dos recursos nos países menos desenvolvidos”<sup>10</sup> - apenas os dois últimos permanecem preponderantes, já que a primeira perdeu a razão de ser.

---

<sup>10</sup> Acordo Relativo ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - Estatuto do BM, Art. I: Objetivos, ítem i) . Disponível em [www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/BIRD/BIRD-Estatutos.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/BIRD/BIRD-Estatutos.htm), visitado em junho de 2007.

Ao longo dos seus mais de sessenta anos, o Banco Mundial participou de programas num total de aproximadamente 1,13 trilhões de dólares, financiando cerca de 60% desse valor, como pode ser visto na Tabela 2.01. A América Latina e Caribe foi a região que contratou maior volume de recursos (US\$265,8 bilhões), dos quais 62% oriundos de empréstimos do BM, o que demonstra sua especial atenção a esse sub-contidente. Os programas relacionados ao desenvolvimento urbano e saneamento responderam por 8,19% do total dos investimentos do banco, sendo mais significativos nas regiões do Extremo Oriente e Pacífico (11,80%) e do Oriente Médio e Magreb/Norte da África (11,75%).

Tabela 2.01 - Programas financiados pelo Banco Mundial por regiões do mundo de 1947 a 2008 (valores em US\$milhões)

Região	Des. Urbano e Saneamento		Participação percentual		Demais áreas de investimento		Total por Região		
	Valor financiado BM	Total do Investimento	BM/Setor	% Desenv. Urbano/Região	Valor financiado BM	Valor Investimento	Valor financiado BM	% BM/Região	Valor Investimentos
Asia Sudeste	7.142,14	9.685,18	73,74	4,28	116.838,31	216.770,41	123.980,45	54,75	226.455,59
Extremo Oriente e Pacifico	14.920,74	29.911,05	49,88	11,80	123.164,82	223.501,15	138.085,56	54,49	253.412,20
Oriente Medio e Magreb	5.838,76	8.767,58	66,59	11,75	38.441,05	65.848,66	44.279,81	59,34	74.616,24
Africa não Magrebina	7.659,84	14.939,60	51,27	9,37	93.874,83	144.485,01	101.534,67	63,69	159.424,61
Europa e Asia Central	5.722,99	8.537,21	67,03	5,84	96.077,43	137.765,55	101.800,42	69,58	146.302,76
America Latina e Caribe	13.496,51	20.496,15	65,84	7,71	151.403,68	245.280,56	164.900,19	62,04	265.776,71
Outros*	-	-	-	-	244,00	798,90	244,00	30,54	798,90
<b>Totais</b>	<b>54.780,98</b>	<b>92.336,77</b>	<b>59,33</b>	<b>8,19</b>	<b>620.044,12</b>	<b>1.034.450,24</b>	<b>674.825,10</b>	<b>59,89</b>	<b>1.126.787,01</b>

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir dos dados de investimentos globais por projeto do Banco Mundial, disponível no sítio internet da instituição

\* Este ítem corresponde, em sua menor porção - cerca de 24% - a contratos para elaboração de estudos e consultorias de caráter geral, em diversos casos desenvolvendo análises de caráter estratégico, podendo ser aplicados em qualquer parte do mundo. Os 76% restantes destinam-se a um empreendimento supranacional de transmissão e comercialização de energia elétrica para a Ásia Central e do Sul, envolvendo os governos do Afeganistão, Paquistão, Kyrjiquistão e Tadjiquistão.

## 2.1 AGENDAS DO BANCO MUNDIAL

Desde os seus primórdios, o Banco Mundial se impõe como uma das instituições mais destacadas na estruturação do cenário do desenvolvimento capitalista do pós-guerra. Não se trata de mero agente operacional, mas de instituição pró-ativa, com programas e iniciativas próprias, sintonizadas e reativas às necessidades da dinâmica macro-econômica e às demandas conjunturais.

Esse perfil de flexibilidade de estratégias, preservando a sua missão original, possibilitou ao BM ajustes e mudanças em suas diretrizes ao longo do tempo, o que contribuiu para a sua permanência e fortalecimento. Nem mesmo o declínio do prestígio das políticas keynesianas que lhe deram origem, abalou o peso da instituição que, ao contrário, revigorou-se e intensificou sua atuação.

O BM não apenas adaptou-se aos ventos dominantes do pensamento econômico, mas foi um ativo formulador de estratégias e, sobretudo, difusor de idéias e modelos para os países em desenvolvimento. As prioridades manifestas e postas em prática pelo BM em suas diversas agendas ao longo do tempo espelham a forte correlação com os ciclos da economia e as tendências do pensamento dominante nas instâncias mais influentes na esfera econômica, conforme veremos a seguir, o que nos ajudará a identificar o rebatimento de idéias do Banco Mundial nos Planos Diretores do PRODUR/Ba, objeto deste trabalho.

### 2.1.1 O Banco Mundial no século XX: ciclos econômicos e paradigmas

O período que transcorre desde a criação do BM, em 1944, até os primeiros anos da década de 1970, referidos como os “anos dourados do capitalismo”, teve a marca da orientação keynesiana, privilegiando a recuperação das atividades econômicas e a elevação dos níveis de emprego. Essa prioridade se materializou em grandes investimentos destinados à reconstrução das economias destruídas pela guerra, bem como para criação ou fortalecimento da infra-estrutura e atividades básicas nos países periféricos.

Os programas financiados pelo BM ao longo dessa fase inicial, nos países do então denominado “Terceiro Mundo” contemplaram, em sua quase totalidade, inversões em geração e transmissão de energia, transportes, comunicações e as chamadas indústrias de base, a exemplo da siderurgia no Brasil. Tais investimentos visavam quase sempre a escala nacional como espaço de intervenção, buscando, desse modo, a estruturação do conjunto da economia de cada país.

Deve-se manter em mente que, nesse período, a tensão bipolar instalada pela “guerra fria” convertia as nações desse terceiro bloco em objeto de disputa acirrada entre as potências adversárias. No lado ocidental da “cortina de ferro”, as iniciativas e investimentos das entidades internacionais oriundas de Bretton Woods tinham um duplo viés: o econômico, estruturando os espaços de desenvolvimento do capital; e o geopolítico, buscando estimular pela via financeira os países ditos “subdesenvolvidos” a se manterem sob a esfera de influência norte-americana.<sup>11</sup> Referindo-se à marcante presença do estado nas economias capitalistas dessa época, por força da orientação keynesiana adotada, Ignacy Sachs afirma que “o capitalismo reformado constituiu, também, uma alternativa ao ‘socialismo real’ do bloco soviético”.<sup>12</sup>

Ao final dos anos sessenta do século passado, o “mundo ocidental”, e mesmo alguns países da cortina de ferro, como a então Tcheco-Eslováquia, viu-se mergulhado em profundas convulsões. A turbulência gerada pela crise econômica, que já se afigurava grave, veio acompanhada de contestações políticas, do maio de 1968 em Paris à “Primavera de Praga”, passando pelos protestos contra a guerra do Vietnã e pelos direitos civis dos negros norte-americanos; e sócio-culturais, com as conquistas de gênero e de minorias até então discriminadas.

Sob a direção de Robert Mc Namara (1968-1982), comandante-em-chefe das forças aliadas no Pacífico durante a Segunda Guerra Mundial e posteriormente encarregado da “modernização” do Japão, o Banco Mundial assume uma postura de grande proatividade. Expandindo sua atuação, que dobra em número de programas apoiados, em valores e em diversidade de linhas de investimento<sup>13</sup>, o BM, nos “anos

---

<sup>11</sup> Quando essa estratégia se revelava insuficiente, não restavam dúvidas em promover a integração pela via da intervenção armada, seja direta (Coréia, Vietnã, etc.) ou pela via indireta dos golpes através das Forças Armadas locais (Brasil, Chile, Argentina, etc.).

<sup>12</sup> Sachs, 2004; p. 35.

<sup>13</sup> Banco Mundial, sítio internet: [http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_folder](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder), visitado em fevereiro de 2007.

McNamara”, alavancou sua posição de destaque no enfrentamento das dificuldades de uma época conturbada pela dura crise em que mergulhou a economia ocidental.

A partir do início dos anos 1970 tornaram-se mais nítidos nas economias industriais os sinais de esgotamento do modelo fordista de acumulação, tendo início uma transição ainda incompleta rumo a novos paradigmas produtivos. A profunda crise que se instalou trouxe em seu bojo o questionamento dos pressupostos keynesianos até então prevalentes, fortalecendo o ressurgimento de idéias liberais fundadas na teoria econômica neoclássica, dentre as quais se destacava o pensamento de monetaristas como Milton Friedman e John Williamson.

Esse tipo de pensamento passou a constituir o eixo programático de grande parte das administrações dos países ocidentais a partir dos anos 1980, na esteira da liderança dos EUA, sob a gestão do presidente Ronald Reagan, e da Grã Bretanha da primeira-ministra Margaret Thatcher. Um dos desdobramentos de maior visibilidade desse processo foi o desmantelamento do *welfare state* (estado do bem-estar social) vigente em vários países da Europa.

Partícipes da construção de uma nova perspectiva para a economia, as Instituições de Financiamento Internacional promoveram ajustes nas suas estratégias e perfis de atuação, de modo a adequar-se ao novo cenário sem perder o foco em sua finalidade primordial de assegurar condições adequadas para o desenvolvimento das forças produtivas em regime de mercado. Não por acaso, numa época em que era dominante o pensamento monetarista, o FMI assume grande destaque na formulação das proposições programáticas de ajustes das economias abaladas pela crise, via de regra através de “choques”, medidas de alto impacto e custo social destinadas a reestabelecer a curto prazo os grandes equilíbrios econômicos.

Tais ações do FMI, cujo horizonte era em geral voltado para o curto prazo, recebiam o apoio do BM por meio de ações complementares de médio prazo - os Programas de Ajustamento Estrutural (SAP, em inglês), muitas vezes acompanhados de Programas Setoriais, visando a recuperação dos efeitos negativos das crises e a retomada do crescimento. Familiares aos países latinos e ao Brasil em especial, esses programas de reajustamento, em sua obstinação por uma rápida recuperação dos desequilíbrios econômicos, impuseram um estrito receituário liberal de políticas orçamentárias e monetárias restritivas, focado na compressão da demanda global, tendo como decorrências a estagnação, o crescimento do desemprego e o aprofundamento de

graves problemas sociais, particularmente sensíveis nas cidades, dos países em desenvolvimento.

Dentre os principais efeitos negativos dessas medidas, verificou-se o aumento vertiginoso do custo dos gêneros e serviços de primeira necessidade, com a desvalorização da moeda, a supressão de subsídios e/ou incentivos em nome da chamada verdade dos preços. Os efeitos em cadeia da redução de empregos formais amplificavam o problema, afetando um caudal de fornecedores de produtos e serviços, sobretudo informais, a montante: “Um assalariado ‘moderno’ possibilita a sobrevivência de 10 a 20 pessoas” (OSMONT, 1995; p.161-162).

As mudanças introduzidas na doutrina e nos projetos financiados pelo BM a partir dessa época centravam-se no desengajamento do Estado, na desconcentração dos poderes tecnocráticos, isto é, na descentralização política, administrativa e orçamentária.

Fortemente impactado pela crise mundial, como muitos dos países emergentes, o Brasil, adotando intensivamente as recomendações do FMI e do BM em suas políticas, centradas na restrição do crédito e controle monetário através de altas taxas de juros. Com isto o país sofreu os efeitos de uma persistente *estagflação*, mistura perversa de forte retração das atividades produtivas com altos índices de desemprego, acompanhada das maiores taxas de inflação do mundo àquela época.

A vaga de euforia com a *détente*, expressão que caracterizou o refluxo da confrontação entre os EUA e a União Soviética, e o posterior desmantelamento do Estado Soviético, abriram espaço para a retomada de formulações liberais que, em 1989, foram consolidadas no chamado “Consenso de Washington”<sup>14</sup>.

“O Consenso de Washington atuou como uma espécie de contra-reforma direcionada contra o capitalismo reformado, que atingiu sua maturidade após a Segunda Guerra Mundial, inspirado nos escritos de Keynes e Beveridge e nas experiências do New Deal americano.” (Sachs, 2004; p. 28).

As máximas do Consenso de Washington podem ser sintetizadas nas 10 regras seguintes:

---

<sup>14</sup> Conjunto de dez regras básicas formulado em novembro de 1989 por economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, baseado em textos do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento. Cf. Fukuyama (2004); sítio do Banco Mundial e Wikipedia.

- Disciplina fiscal
- Redução dos gastos públicos
- Reforma tributária
- Juros de mercado
- Câmbio de mercado
- Abertura comercial
- Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições
- Privatização das estatais
- Desregulamentação (das restrições econômicas e leis trabalhistas)
- Direito à propriedade

O tempo incumbiu-se de mostrar que essa perspectiva, acidamente apelidada por Sachs de “fundamentalismo de mercado”, trouxe imensos problemas que levaram a crises profundas como as do México em 1994, da Malásia em 1997 e da Argentina em 2002-2003. A Malásia, quando da crise asiática em 1997-98, sofreu uma forte crise cambial - com sua moeda, o *ringgit*, caindo de 2,50 para 4,20 por dólar - e fez **exatamente o oposto** do que recomenda o FMI nas mesmas circunstâncias, obtendo grande sucesso<sup>15</sup>.

Nas crises de fugas de capitais, que se transformam em crises cambiais, o FMI recomenda a flutuação das taxas de câmbio; a Malásia fixou-as. O FMI sugere uma forte elevação dos juros; a Malásia reduziu-os. O FMI receita redução dos gastos públicos para reduzir a relação dívida/PIB. A Malásia aumentou os gastos públicos e impôs uma trajetória ascendente à sua relação dívida/PIB.

Adotando o receituário do FMI/BIRD, a Argentina vivenciou em 2001/2002 um trágico o aprofundamento da crise econômica, a ponto de transformar-se em convulsão político-social que provocou muitas mortes e a rotação de 4 presidentes em 10 dias. O governo de Nestor Kirshner inverteu a lógica, suspendendo pagamentos externos e a saída de divisas enquanto ajustava outros parâmetros da economia.

Na Rússia, o movimento de abandono do planejamento central em favor de mecanismos liberais de preços concorrenciais, de substituição da propriedade estatal (coletiva) pela propriedade privada, gerou aumentos brutais das desigualdades e redução

---

<sup>15</sup> CARVALHO, Carlos E. “Esquerda Conflitiva” e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela. Texto para comunicação no Encontro Integração Latino-Americana, promovido pelo Instituto de Estudos Sócio-econômicos - INESC, em Brasília, julho de 2008.

da produção econômica. Estudos acadêmicos e institucionais de ampla circulação apontaram que a recuperação da Malásia, na crise 1997-98, foi mais rápida e menos custosa em relação à recuperação bem mais lenta da Tailândia e a da Coreia, que seguiram à risca o receituário do FMI.

O fracasso das orientações neoliberais nesses países é atribuído, por alguns, não a deficiências intrínsecas do modelo, mas à sua aplicação incompleta, devido sobretudo à incompetência do Estado. Um desses é o economista Francis Fukuyama, que aponta como causa do insucesso dessas orientações a “ausência das pré-condições políticas, institucionais e culturais adequadas e necessárias para que a liberalização fosse efetiva” (Fukuyama, 2003, *apud* KRAYCHETE, *op. cit.*; p. 74).

Apesar do atual desprestígio dessa visão, há também quem denuncie<sup>16</sup> uma nova onda neoliberal em curso no continente a partir da crise mundial dos anos 1998-2002, não mais concentrada nas privatizações, no pagamento da dívida nem no desmonte dos Estados. Trata-se de mais de algo mais complexo, uma “reprimarização” do perfil de países emergentes do continente sul-americano e outros, convertendo essas regiões em produtoras de *commodities* como a soja, biocombustíveis e celulose. A visita do presidente norte-americano ao Brasil e ao Uruguai em março de 2007, bem como a ativa agenda do presidente Lula da Silva visando a ampliação de mercados para as *commodities* brasileiras - com destaque para o álcool combustível - reforçam essa visão.

Não obstante o crescimento do espaço ocupado por países emergentes na produção de insumos primários para exportação, o que dá ensejo à interpretação referida de que há uma “reprimarização” em curso, acreditamos que esse processo nunca foi de fato interrompido pelos esforços de substituição de importações e de conquista de mercados para os produtos industriais desses países. O recrudescimento da participação das *commodities* na pauta de exportações se deve, ao nosso ver, aos ganhos de produtividade do agronegócio em ritmo relativamente mais acentuado que o de outros setores, o que não implica necessariamente em uma ênfase particular das agendas das instituições multilaterais em favor de uma reprimarização.

Formulador de concepções que podem ser consideradas à esquerda do *mainstream* do pensamento Banco Mundial, embora contribua para as formulações dessa instituição, Ignacy Sachs entende que:

---

<sup>16</sup> Como o jornalista Raúl Zibechi, em artigo intitulado “A segunda onda neoliberal”, em: <http://www.correiocidadania.com.br/ed540/pol3.htm>

os únicos países em desenvolvimento que se deram razoavelmente bem, na década passada, foram precisamente aqueles que se recusaram a aplicar *à la lettre* as prescrições contidas no Consenso de Washington. (SACHS, *op. cit.*; p.28).

Mesmo defensores intransigentes do mercado e da livre concorrência como o economista Joseph Stiglitz, que já esteve à frente da equipe econômica do Banco Mundial, desenvolveram críticas contundentes aos limites das concepções neoliberais. Para esse autor, desenvolvimento não é apenas o crescimento do PIB, se isto for considerado independentemente dos contextos histórico, geográfico, social. Em sua opinião, os modelos “programáticos” da visão do Consenso de Washington encaram o desenvolvimento como decorrência de soluções técnicas - políticas e planejamento macro-econômico - sem incorporar especificidades, necessidades e contextos sócio-culturais dos diferentes países.

Para Stiglitz, a maioria dos pressupostos neoliberais adotados pelo FMI e o BM nessa época refletem uma incompreensão de fatores críticos. Um deles é a priorização da propriedade em lugar da competição (com implicações na eficiência sistêmica) e, mais ainda, em detrimento da redistributividade. Outro é não entender que propriedade privada e mercado concorrencial (preços corretos, liberalização) não são suficientes para fazer o mercado funcionar corretamente. Pelo contrário, a liberalização impõe maior necessidade de infra-estrutura institucional pública e privada, o que é corolário do papel do governo como ajustador do equilíbrio.

Como contraponto, embora na verdade aponte uma perspectiva complementar à anteriormente referida, De Soto defende um maior empenho dos Estados em relação à propriedade fundiária dos pobres: “Os direitos de propriedade e, num sentido mais amplo, o bom funcionamento das instituições legais resultam fundamentais para a eficiência” (de Soto, *The other path*; apud FUKUYAMA, 2004; p. 41).

Stiglitz inclui em sua crítica a adoção, pelo Consenso de Washington, de uma “lógica macro-econômica autosuficiente”, com foco excessivamente centrado na estabilização de preços. Tal posição, no seu entendimento, adota um modelo de representação do sistema econômico para o qual o fim primordial da gestão é o desempenho de um conjunto de indicadores econômicos, cumprindo desta forma premissas fundamentais do papel do Estado. Tão estreita visão, ainda segundo Stiglitz, faz com que esses indicadores se mantenham, portanto, acima e em posição de maior

importância que qualquer plataforma de demandas sociais ou esforço coletivo em prol da equidade.

Referência da ortodoxia em favor do livre mercado, Milton Friedman, que no processo de desestatização dos países pós soviéticos aconselhou “privatizar, privatizar e privatizar”, admite algum excesso, afirmando que “seguramente o Estado de Direito seja mais importante que a privatização” (entrevista com M. Friedman; *apud* FUKUYAMA, *op. cit.*; p. 38). Ecoando essa assertiva, Fukuyama também reconhece que “a privatização cria, inevitavelmente, assimetrias de grande magnitude na informação, cuja correção cabe aos governos”.

Não obstante, o autor mantém a sua percepção original, segundo a qual

puede decirse que no había nada de malo en el consenso de Washington en sí (...) El problema residió en un error conceptual básico cometido a la hora de desglosar los diferentes elementos constitutivos de estatalidad y comprender la relación que guardaban con el desarrollo económico. (FUKUYAMA, *op. cit.*; p. 21)

Os inúmeros insucessos decorrentes da aplicação desse ideário fortaleceram as resistências ao fundamentalismo liberal no seio das próprias IFIs, assinalando o declínio dessa posição. Importante crítico do Consenso de Washington, Ignacy Sachs indica o momento simbólico dessa transição:

assim como a queda do muro de Berlim representou o fim do socialismo real e com ele do estatismo e da economia de comando, abrindo o cenário para o evangelho neoliberal, o colapso da Argentina representou o fim do Consenso de Washington e da visão neoliberal do fundamentalismo de mercado (se não como ideologia, ao menos como programa prático). (SACHS, *op. cit.*; p. 29)

### **2.1.2 O BM no início do século XXI: agendas construindo paradigmas?**

“estamos sentados em cima das ruínas de dois paradigmas.”  
(*ibidem*)

O esgotamento dos dois grandes paradigmas de condução macro-econômica da economia ocidental no pós guerra - o keynesiano e o (neo)liberal, identificado com o Consenso de Washington - conduziu o BM a novas formulações relativas ao seu tema

central, o desenvolvimento<sup>17</sup>. Contextuando essa tendência, Kraychete (*op. cit.*; p.29) assinala que as turbulências históricas e culturais na transição do século XX para o XXI parecem configurar “mais que um movimento cíclico do capital”. Elas “instituem uma nova ética, um novo contrato social”, com a necessidade de novas políticas incorporando o fator redução da pobreza.

No entanto, embora muitos dos documentos divulgados pelo banco resultem de elaborações efetuadas sob regime de contratos de consultorias, não parece existir um único pensador que possa ser tomado como o principal suporte do pensamento do Banco Mundial, até porque há espaço para dúvidas quanto ao grau e extensão de absorção dessas proposições pelo banco.

Em razão disto, não constitui tarefa simples identificar de forma inequívoca o que seria o programa do Banco Mundial para o desenvolvimento, uma vez que este não se encontra consolidado em nenhum documento específico, embora tenhamos explorado diversos elementos indicativos de tendências e opções preferenciais.

Devemos, entretanto, atentar para o fato de que nos encontramos diante de um momento de relativa nebulosidade paradigmática para a formulação de políticas, tendo em vista a incorporação de diversas novas dimensões na equação do desenvolvimento. As variáveis ambiental, da gestão local, da participação e do reposicionamento do Estado são agregações importantes para a formulação de um novo paradigma, ainda em construção.

Além disso, a generalidade é muito conveniente para a implementação das estratégias de instituições de comando e coordenação em escala global como o Banco Mundial. Por um lado, favorece a difusão e aceitação, em larga escala, das suas premissas e propostas, exibindo argumentos de maior facilidade de penetração em função da sua amplitude e imprecisão. Por outro lado, tal amplitude possibilita

---

<sup>17</sup> A noção de desenvolvimento é retomada nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial sob diferentes variantes de elaboração conceitual, muitas delas apelando para um discurso de cobrança e “expição de desigualdades passadas entre os países metropolitanos e suas antigas colônias” (SACHS, 2004; p.14). Na ótica dos organizadores da conferência de Bretton Woods, mais que um argumento ético, prevalecia a lógica do fomento à expansão das atividades econômicas, integrando novos territórios ao circuito produtivo. Numa perspectiva endogenista, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL - propunha estratégias para superação do sub-desenvolvimento através da industrialização induzida (substituição de importações) e do fortalecimento dos mercados internos. Criada no âmbito da Organização das Nações Unidas - ONU em 1948, a CEPAL contou com a contribuição de expoentes como os economistas Celso Furtado e Rômulo Almeida.

aplicações muito diferentes entre si, sendo suficientemente flexíveis de modo a ajustar-se a circunstâncias e necessidades diversas. A este respeito, Carvalho entende que

os paradigmas gerais são muito fortes e têm peso suficiente para influenciar fortemente as políticas específicas. Ao mesmo tempo, os paradigmas são também flexíveis o bastante para comportar políticas que acomodam as necessidades e demandas próprias de cada país, decorrentes de seu contexto histórico e das circunstâncias nacionais nas quais o paradigma geral é assimilado e desenvolvido.<sup>18</sup>

Nesta seção apresentaremos os enunciados mais recorrentes com as quais o BM tem apresentado seus programas e justificado suas ações, identificando as idéias-força dos novos enfoques do BM em relação aos seus temas preferenciais vinculados ao desenvolvimento: a pobreza, o papel do Estado e outros fatores estratégicos. Após essas considerações, a seção seguinte tratará em destaque as questões específicas do desenvolvimento relacionadas às cidades.

## O BANCO MUNDIAL FRENTE À POBREZA

Mesmo sem uma plataforma teórica única e explícita, as instituições de regulação internacional - e o BM em particular - têm, nos últimos anos, respaldado suas proposições em discursos que enfatizam princípios político-morais onde se destacam palavras-chave como: liberdade, igualdade, solidariedade, eficiência.

Dentre as diversas influências conceituais que podem ser percebidas nos discursos e diretrizes emanadas pelo BM nos últimos anos, Kraychete destaca as de três pensadores: John Rawls, Amartya Sen e Douglas North. Uma breve incursão pelas idéias básicas desses autores, valendo-nos do cuidadoso levantamento feito por Kraychete (2005), nos ajudará a formar uma noção sintética dos fundamentos ideológicos que inspiram o Banco Mundial nos temas do alívio da pobreza e desenvolvimento.

Partindo da premissa de que “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais” (KRAYCHETE, *op. cit.*; p. 39), Rawls defende que, para promover a justiça, essas instituições devem distribuir direitos e deveres fundamentais sem que “a perda de liberdade de uns dê direito a um maior benefício dividido pelos outros”. Isto porque “os direitos, sustentados pela justiça, não são sujeitos a barganhas políticas ou cálculos de interesses sociais.” (Rawls, 1981; *apud* KRAYCHETE, *op. cit.*; p. 31).

---

<sup>18</sup> *op. cit.* p. 4.

Em outras palavras, o interesse geral não justificaria o prejuízo inflingido a alguns. Vale lembrar que isto, em certa medida, se contrapõe ao princípio basilar do Contrato Social de Rousseau, que enfatiza a inevitabilidade de eventuais sacrifícios de alguns em nome do benefício coletivo.

As premissas anteriores lastreiam a noção central de Rawls, manifesta na expressão “justiça como equidade”. A noção de equidade é em geral entendida como “tratamento desigual dispensado aos desiguais, de modo a favorecer aos mais fracos, com ações afirmativas que os apóiem” (SACHS, *op. cit.*; p.23). Rawls sintetiza essa noção em dois princípios básicos:

- ampla liberdade igual para todos, tendo como limite a liberdade alheia;
- as desigualdades econômicas e sociais - *princípio da diferença* - devem ser combinadas para manter a *expectativa* de que: a) trarão vantagens para todos e b) as posições são acessíveis a todos - *princípio da igualdade de oportunidades*. (KRAYCHETE, *op. cit.*; p. 32)

Rawls propõe, ademais, a promoção da justiça em uma “ordenação léxica”:

primeiro devem ser atendidas as liberdades civis e políticas, correspondentes ao primeiro princípio, para, só depois, selecionar arranjos institucionais capazes de garantir a justiça distributiva, que corresponde ao segundo princípio. (*ibidem*; p.35)

Nesse quadro, “a injustiça é apenas uma desigualdade que não traz benefício para todos” (Rawls, *apud* KRAYCHETE, *op.cit.*; p.33). Como resultado dessa concepção de justiça como equidade, o sistema social deve estar embasado numa adequada

combinação entre uma regulação através do mercado e regulação estatal (...) capaz de assegurar instituições governamentais que auxiliem o mercado no exercício da alocação de recursos: manter o sistema de preços operacionalmente competitivo; evitar a formação de poder assimétrico dos mercados; regular os impostos e os direitos de propriedade de forma que não afetem a eficiência; e manter um sistema de transferências que assegure um mínimo social e estabeleça um ramo da distribuição para preservar a justiça aproximada, em parcelas distributivas, a partir da tributação e dos direitos de propriedade. (*ibidem*; p.41)

Essa visão admite, portanto, um grau desejável de regulação do Estado de modo a proporcionar a equidade distributiva. Por outro lado, a equidade assim proposta abstrai a intrínseca relação dos fatores relacionados ao modo de produção com a persistência das desigualdades sociais.

Em acréscimo, “a justiça como equidade (...) pode se constituir, segundo a proposição rawlsiana, no ponto de convergência e de inserção entre cidadãos portadores de doutrinas abrangentes divergentes.” (*ibidem*; p.42). Tal perspectiva, sob o manto da união de esforços em prol do desenvolvimento, leva a justificar e favorecer a convergência de interesses contraditórios dos diversos segmentos sociais envolvidos, sem questionar o desequilíbrio da distribuição dos benefícios e custos desse processo.

O segundo autor referido, Amartya Sen, critica a ênfase na “logística” recorrente na ciência econômica hoje preponderante, excessivamente fundada numa abordagem da engenharia. Propõe a superação dessa perspectiva por meio do reencontro da filosofia ética com a política. De acordo com Sen, a reflexão ética está indissociavelmente ligada à própria origem da ciência econômica, tendo em vista as considerações da Ética de Aristóteles a propósito das determinantes da sobrevivência e das conquistas sociais. (SACHS, *op.cit.*; p.25).

A proposição de Sen implica na apropriação efetiva de três gerações de direitos humanos: a) políticos e civis; b) econômicos, sociais, culturais e trabalho digno; e c) direitos coletivos e difusos, inclusive ao meio ambiente e aos resultados do desenvolvimento.

Esse discurso moral, baseado numa nova ética das relações sociais e econômicas, implica em novo pacto social, baseado na justiça como equidade e nas éticas que incluam a pobreza e as questões ambientais. No entendimento de Sen, isto demandará a implementação de novos arranjos institucionais para administração das crises e como base material e ideológica.

O Estado brasileiro implementou, ao longo da última década, medidas nessa direção por meio de diversas iniciativas, abrangendo desde o arcabouço legal, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade - que introduz a regulação de direitos de propriedade e/ou a sua função social, aspectos que serão vistos em mais detalhes no terceiro Capítulo - até as *ações afirmativas*, a exemplo de políticas redistributivas como os programas “Bolsa-escola” e “Bolsa-família”.

Programas desse tipo, com foco exclusivo na distribuição de renda, são postos em questão por posições defendidas por Sen, para quem a pobreza decorre principalmente de um estado de privação de capacidades. “A renda é importante apenas *instrumentalmente*” (KRAYCHETE, *op. cit.*; p. 50).

A renda, portanto, não se converte automaticamente em *capacidade* para os beneficiados. “É o aumento da capacidade que potencia o indivíduo para ser mais produtivo e, assim, auferir renda mais elevada.” (*ibidem*; p.51). Nesta perspectiva, programas redistributivos como o Bolsa-família tendem ao insucesso, caso não venham acompanhados de ações que propiciem o aumento das *capacidades*, “para que brote no homem a condição de agente” (*ibidem*; p. 54).

Além disso, “o bem-estar de uma pessoa não é expresso pelas titularidades de bens e recursos, e sim pela qualidade do *estado* da pessoa, que Sen denomina de *funcionamentos*.” (*ibidem*; p.48). Ainda para Sen, a igualdade deve ser entendida como “liberdade para realizar”, indicando a perspectiva de realizações suficientes a partir de diferentes necessidades e acesso a meios. “A capacidade é principalmente um reflexo da liberdade para realizar funcionamentos valiosos.”

Debruçando-se sobre a natureza da crise que marcou o fim dos “anos dourados do capitalismo”, iniciada em meados da década de 1960, o trabalho de Douglas North visa “à construção de referenciais capazes de dar sustentação teórica e política a uma nova trajetória de crescimento e desenvolvimento do capitalismo.” (*ibidem*; p. 55).

Postulando que “são as instituições que dão impulso ao desenvolvimento econômico”, North desenvolve a perspectiva de um novo institucionalismo como “resposta à crítica sobre a inércia da teoria neoclássica em manter-se aferrada aos modelos de equilíbrio geral” (*ibidem*; p.56). Aponta que fatores críticos como a assimetria na troca de informações, no estabelecimento e cumprimento dos contratos, constituem *custos de transação* que surgem a partir da necessidade de administrar o sistema político e econômico.

As instituições teriam, assim, a tarefa de minimizar incertezas e instabilidades do sistema, favorecendo o desenvolvimento em sua maior potencialidade. “Nessa perspectiva, as instituições têm como função primeira reduzir os custos resultantes da evolução das trocas mercantis” (*ibidem*; p.57), bem como coordenar as relações entre indivíduos, definindo direitos (em particular os direitos de propriedade) e deveres, que levem à cooperação.

As teses de Rawls e Sen, acima apresentadas, são muito perceptíveis na formulação das diretrizes do BM nos últimos anos, sobretudo no que concerne à problemática da pobreza e desigualdades morais. “Sem qualquer veleidade

distributivista, a questão da pobreza passa a compor a noção de desenvolvimento do Banco Mundial”, nos limites do conceito de equidade, assinala Kraychete (2005).

Pontuando que a desigualdade decorre das diferenças entre os seres humanos, Sen considera que a desigualdade da renda é um aspecto muito restrito das desigualdades. Mais fundamental é a *liberdade*, essencial à superação da privação das *capacidades*, por meio das quais se pode alcançar melhores patamares de renda. Reconhe, entretanto, “que a desigualdade não pode chegar a ponto de minar a coesão social ou comprometer a eficiência.” (*ibidem*; p.53)

A eficiência é comprometida de muitas formas nos ambientes onde impera uma extrema desigualdade. Uma das mais significativas é a priorização absoluta da alocação de recursos em setores e atividades econômicas da maior retorno a curto prazo. Para Sachs, “não é suficiente promover a eficiência alocativa” (SACHS *op. cit.*; p.14), se outros fatores cruciais não estiverem contemplados, em especial a ocupação da mão de obra.

Uma das muitas definições do subdesenvolvimento insiste na impossibilidade de se empregar toda a força de trabalho disponível mediante a adoção de tecnologias avançadas, por falta de capital suficiente (*ibidem*; p.31)

A exclusão de parcelas importantes da força de trabalho deve ser minimizada com políticas específicas que ampliem a eficiência geral do sistema, no entendimento do autor. Deste modo, poderão ser amenizados os fatores que levam à terrível situação em que “pior que ser explorado é não ser sequer explorado.” (*ibidem*; p.38)

Qualificando a pobreza como um “fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância”, Sachs indica que a saída, mais uma vez, requer uma vigorosa ação do Estado:

Na medida em que as desigualdades morais resultam da organização social, elas só podem ser superadas mediante atos de voluntarismo responsável - políticas públicas que promovam a necessária transformação institucional e ações afirmativas em favor dos segmentos mais fracos (...) (*ibidem*; p.26)

Numa perspectiva convergente, Sen também defende certo nível de proteção através de ações do Estado:

A defesa que Sen faz dos mecanismos de mercado, antes de estar ligada à questão da eficiência, diz respeito à defesa da liberdade de transação. (...) Os mecanismos de mercado, por si, não podem garantir a equidade distributiva. Os poderes do mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades básicas voltadas para a equidade e justiça social, com a

perspectiva da melhoria da qualidade de vida. (KRAYCHETE, *op. cit.*; p.54 e 55).

A adoção de uma nova filosofia política em relação à pobreza, o desenvolvimento e questões correlatas como a sustentabilidade, não se dá sem contradições de diversas ordens:

- geopolíticas - as posturas decorrentes de interesses conflitantes de atores centrais no cenário internacional, como os EUA, a China, a Comunidade Européia e outros blocos econômicos, a respeito de questões como subsídios a produtos agrícolas, patentes e direitos industriais, etc.;
- econômicas - distintas lógicas de investimento entre países em diferentes estágios de desenvolvimento, como a tendência de inversões para retornos de curto prazo em nações emergentes;
- ambientais - exemplificadas no célebre caso da recusa norte-americana em aderir ao Acordo de Kioto para controle das emissões atmosféricas;
- políticas urbanas - centralização de decisões *versus* poder local

Tais dificuldades não são desconhecidas dos estrategistas do Banco Mundial, que lidam com a contradição maior de tentar conciliar a luta contra a pobreza com a acumulação capitalista, tendo em mente o crescimento continuado. Diante desse dilema, onde os esforços para maximizar o PIB se confrontam com o desafio da promoção da equidade, a pobreza tende a ser encarada pelas IFIs como um *problema sistêmico*, um efeito indesejável da forma como vem sendo conduzido o sistema. Não estão dispostos a admitir, contudo, o caráter estrutural desse “efeito”, decorrência indissociável da natureza do modo de produção, preferindo tratá-lo como uma questão conjuntural, superável com o desenvolvimento das forças produtivas e com o aprimoramento da gestão.

Deste modo, a perspectiva que se oferece para o tratamento da questão da pobreza não questiona a ocupação da FT nos moldes distributivos existentes, e sim a preserva e mascara sob o eufemismo de *equidade*, abstraindo as dimensões de justiça e igualdade.

## FATORES E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO, SEGUNDO O BM

No vácuo decorrente do colapso dos paradigmas que dominaram as políticas econômicas da segunda metade do século XX, têm vindo à tona proposições de diferentes matizes visando a concretização dos princípios acima apresentados, contendo fórmulas para a promoção do desenvolvimento com superação da pobreza.

Tais formulações, em geral convergentes nas suas grandes linhas, considerando-se o grau de amplitude com que são expressas, apresentam nuances que merecem ser analisadas em profundidade em estudo específico. Para uma aproximação exploratória, nos limites deste trabalho, agrupamos nossa percepção dessas nuances em duas vertentes principais:

- num extremo, a que atribui grande ênfase ao desenvolvimento sustentável e endógeno, ressaltando aspectos éticos a serem perseguidos no processo de desenvolvimento, aqui representada por idéias de Ignacy Sachs;
- num outro extremo, a que estabelece a prioridade da produtividade e da competitividade como fatores de superação dos problemas e consolidação do desenvolvimento, expressa em documentos oficiais e de consultores do BM.

Entre estas, transitam posições que adotam parcialmente aspectos de uma ou outra, como a defendida por Joseph Stiglitz, que confere importância central ao crescimento econômico qualificado pela ética, e o aprimoramento da gestão com participação e controles sociais sobre a ação governamental.

### **O desenvolvimento ético-sustentável**

Considerando que o desenvolvimento “não acontece espontaneamente como consequência do jogo livre das forças de mercado”, ainda mais considerando-se que “tem sido uma exceção histórica e não a regra” (SACHS *op. cit.*; p. 27), o autor recomenda de início cuidado para se evitar duas tendências opostas. Uma delas nega o desenvolvimento por oposição conceitual:

“Os autodenominados pós-modernos propõem renunciar ao conceito, alegando que o desenvolvimento tem funcionado como uma armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as maiorias dominadas, dentro de cada país e entre os países. (...) Estão certos, por suposto, quando questionam a possibilidade de crescimento indefinido do produto material, dado o caráter finito do nosso planeta.” (*ibidem*; p. 26).

Essa postura, segundo Sachs, conduz ao beco sem saída do imobilismo, o que equivale, em termos práticos, ao *laissez faire* ultraliberal, com a habitual tendência à permanência do *status quo*. Na outra ponta, o desenvolvimento é negado por ser vazio de significado. Para os fundamentalistas do mercado, o desenvolvimento é um conceito redundante, portanto desnecessário, pois “virá como resultado natural do crescimento econômico, graças ao ‘efeito cascata’ (*trickle down effect*).” (*ibidem*; p. 26). Além de fundado em premissas anti-éticas, pois ignora diferenças de condição e oportunidade dos indivíduos, tampouco é eficiente como modelo de crescimento, como demonstram as crises antes referidas, derivadas da aplicação dos seus fundamentos.

O conceito de desenvolvimento vem, desde a década de 70, sendo influenciado pelas referências ambientalistas. O que já foi chamado de ecodesenvolvimento, hoje rebatizado como desenvolvimento sustentável, deve “promover o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais”, o que inclui a “universalização do exercício efetivo de todos os direitos humanos” (Sen, *apud* KRAYCHETE, *op. cit.*; p.37). Os temas **ambientais** correntes constituem importante elo com a temática social, também porque “os pobres estão sob maior risco em relação à poluição do ar e da água, das cheias e deslizamentos de terra e outros problemas.”

A preocupação com a referência ética da inclusão social é frequentemente enfatizada nesta vertente, que valoriza o trabalho como componente indissociável e finalitário do desenvolvimento. “Como conceito histórico e social, o desenvolvimento é, por natureza, aberto”, o que possibilita “aumentar continuamente a produtividade do trabalho, em última instância, a fonte do progresso econômico.” (SACHS, *op. cit.*; p. 33)

“O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos.” (*ibidem*; p.13).

O desenvolvimento sustentável se fundamenta, portanto, numa combinação virtuosa da sustentabilidade social com a sustentabilidade ambiental, baseado no “duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e solidariedade diacrônica com as gerações futuras.” (*ibidem*; p.15). Para o autor, são cinco os pilares do desenvolvimento sustentável:

- Social - fundado na ética e na segurança quanto a direitos mínimos;

- Ambiental - assegurando a preservação dos “sistemas de sustentação da vida como provedora de recursos e como ‘recipiente’ para a disposição de resíduos”;
- Territorial - com uma distribuição espacial equânime dos recursos e oportunidades;
- Econômico - buscando a viabilidade econômica das atividades;
- Político - estabelecendo a governança democrática como valor e instrumento de viabilização dos demais pilares. (*ibidem*; p. 16).

Muitas dessas proposições retrabalham fórmulas de Sen, autor frequentemente referido por Sachs (2004). Na medida em que pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, “o desenvolvimento exige que sejam removidas as principais fontes de privação das liberdades: pobreza, carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos, tirania, entre outras.” (Sen, *apud* KRAYCHETE, *op. cit.*; p. 49)

Outro aspecto diferenciador dessa perspectiva ético-ambientalista diz respeito à orientação da produção, considerando-se que “uma em cada dez pessoas no mundo trabalha para o mercado interno”. O fortalecimento do mercado interno deve constituir o primeiro passo para revigorar as economias em crise, ou em circunstâncias de escassez de recursos financeiros e/ou tecnológicos, como é o caso de boa parte dos países periféricos. Dentre as razões principais para essa escolha, Sachs aponta:

- a falta de oportunidades de inserção para os países periféricos de forma efetivamente competitiva sem comprometer abusivamente seus recursos humanos ou naturais;
- a necessidade de complementação da agenda de transformações rurais (reformas agrárias);
- para reduzir as disparidades de produtividade da economia, nos casos em que existem pequenas “ilhas” de eficiência num mar de atraso (modelo arquipélago);
- a expansão do mercado interno favorece a “competitividade sistêmica” da economia no contexto mundial. (SACHS, *opus cit.*; p.11 e 12).

Alertando para que as nações do Sul evitem o “transplante de modelos do Norte”, Sachs lembra que as economias desenvolvidas são limitadas pela demanda (restrições do mercado) , enquanto as de menor desenvolvimento são limitadas pela oferta (restrições da produção) (*ibidem*; pp. 16 a 33). Em outras palavras, há que se incrementar a produção dos países menos desenvolvidos para que seus mercados consumidores tenham condições de se expandir. Nessa linha de considerações, o autor defende um desenvolvimento mais voltado para as configurações endógenas de cada

país, combatendo o que ele denomina de “crescimento mimético”, espelhado em propostas de realidades que não correspondem às suas reais condições e necessidades. Uma síntese desses argumentos é apresentada no Quadro 2.01:

Quadro 2.01 - Modelos de crescimento e seus atributos, segundo Sachs.

<b>crescimento mimético</b>	<b>crescimento endógeno</b>
dependência	autoconfiança
orientação pelo mercado	orientação por necessidades
predação, poluição	harmonia com a natureza
rigidez institucional	flexibilidade institucional

Fonte: Elaboração do autor baseado em Sachs (2004)

A promoção dos encaminhamentos almejados nesse marco conceitual de desenvolvimento sustentável demandaria, em decorrência, duas grandes inversões:

- mudança do enfoque que distingue medidas de curto das de médio e longo prazos, devendo ambas ser informadas pela mesma visão de desenvolvimento sustentável;
- mudança de paradigma: passar do financiamento externo (com endividamento) à autosustentabilidade (desenvolvimento endógeno) com crescimento e emprego. (*ibidem*; p.17).

Como condições necessárias para a efetividade dessas mudanças será necessário um grande esforço de convergência de fatores institucionais, incluindo as dimensões do planejamento local, a reabilitação do sistema financeiro nacional e a implementação de alternativas fiscais de caráter seletivo, como o IVA progressivo sobre o consumo, bem como a mobilização de recursos e iniciativas da sociedade, com o aprimoramento do capital social.

As indicações operacionais dessa vertente insistem na ênfase à promoção do emprego, tendo como referência a experiência europeia do pós guerra, aliada a fórmulas mais contemporâneas, a exemplo dos conselhos quadripartites de desenvolvimento, que incluem: setor público, trabalhadores, empregadores e Terceiro Setor (ONGs) (*ibidem*; p.20)

A despeito do entusiasmo endogenista, Sachs alerta que a ênfase na mobilização dos recursos internos e estratégias nacionais não deve ser entendida como negligência da “**questão primordial da inserção na economia global.**” Para que isto se viabilize de forma mais equânime para as nações emergentes, deve-se intensificar a luta por uma “reforma necessária da ordem econômica internacional” envolvendo uma

reestruturação do escopo e prioridades das entidades de Bretton Woods, tendo em vista a instituição de um comércio global mais justo.

### **O desenvolvimento competitivo**

A segunda vertente de alternativas estratégicas encampadas pelo BM revela uma postura política e econômica bem mais ‘conservadora’ que a anterior, isto é, com menor diferença em relação às propostas e práticas que vinham sendo adotadas sob o paradigma anterior. Isto talvez explique ser mais facilmente encontrada em documentos e pronunciamentos oficiais da organização, a exemplo do Relatório “Uma agenda estratégica para o Brasil”, e da maior parte dos pronunciamentos no Seminário “O papel das cidades brasileiras no desenvolvimento econômico nacional”, ocorrido em Brasília, em junho de 2007.

No que tange à redução da pobreza, esse enfoque indica o fortalecimento das áreas tradicionais de atuação do Estado, preferencialmente com ações em educação, saúde, saneamento, infra-estrutura urbana e, sobretudo, recomenda como estruturadoras de um futuro melhor para os pobres o próprio crescimento das atividades econômicas, que neste caso se confunde com a noção de desenvolvimento.

A ênfase na manutenção das metas fiscais e na austeridade com os gastos públicos continua presente, acompanhada de esforços para superar os atuais empecilhos ao desenvolvimento do setor privado. Indica também os numerosos obstáculos micro-econômicos a superar, a exemplo da escassa rede de transportes internacionais, ineficiências burocráticas e problemas relacionados ao “custo Brasil”<sup>19</sup>.

O relatório “Estratégia de parceria com o país” (BM, 2008) destaca, além dessas, importantes diretrizes para a consolidação da economia de mercado no Brasil:

- Construir *capital social* e *governança local* eficiente - o sucesso ou fracasso dos programas apoiados pelo BM deverá ser fortemente apoiado numa abordagem em relação à pobreza rural que promova o fortalecimento e empoderamento dos “conselhos municipais” locais e pelo estreitamento dos laços entre instituições governamentais, setor privado, ONGs e outros membros da sociedade civil.

---

<sup>19</sup> Estas recomendações têm sido cumpridas com denodo pelo atual governo federal, como se pode inferir da absoluta priorização do pagamento da dívida pública (da ordem de US\$160 bilhões em 2006), a implementação das reformas do Estado do governo anterior e o financiamento de extenso programa de obras de infra-estrutura de transportes através do continente sul-americano, por meio do BNDES.

- Combinar a redução da pobreza com a gestão sustentável dos recursos naturais - a integração do desenvolvimento rural com iniciativas de gestão dos recursos naturais sob um novo paradigma da abordagem do “espaço rural” constitui um grande desafio a ser superado por programas específicos<sup>20</sup>.
- Obter o máximo das cidades - por meio da elaboração de *estratégias urbanas* para cada realidade, o que será visto em mais detalhe para o caso do Brasil no Capítulo 2; são destaques dessa componente a *descentralização* em relação ao poder central, com melhoramento da gestão municipal e *fortalecimento das instituições locais*, a *capacitação* nas áreas fiscal e de gestão local, *infra-estrutura social e econômica* básica e um direcionamento mais eficiente dos gastos com a pobreza. A estratégia para as cidades ocupa lugar de destaque nessa variante do BM, com ênfase especial à *inovação* e à *competitividade* como elementos essenciais ao desenvolvimento.

### **O desenvolvimento impulsionado pelos consensos**

O economista Joseph Stiglitz, ex-Vice-presidente do BM e destacado exegeta do desenvolvimento, representa o que parece ser uma posição intermediária entre as visões de desenvolvimento, ora discutidas, atualmente acolhidas pelo BM. Muitas das diretrizes e proposições dos atuais programas do BM estão calcadas nos “Princípios de uma Nova Estratégia de Desenvolvimento”, integrante do documento “Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento” (Stiglitz, 2004).

Partindo de uma crítica às propostas “ultraliberais”, “ideologizadas” e “ineficientes” do Consenso de Washington, o economista enuncia os princípios essenciais ao desenvolvimento, a seguir sintetizados:

- Deve-se adotar uma perspectiva análoga à empresarial para formulação de estratégias para o desenvolvimento, com o recurso do planejamento estratégico, a fim de conferir objetividade na definição de metas e utilização dos recursos.
- As *estratégias* de desenvolvimento devem ser diferenciadas do planejamento programático tradicional que, por princípio, é rígido em suas indicações; estratégias são vivas, adaptativas, incorporam a incerteza;
- Essas estratégias devem ser voltadas não só para a alocação de recursos e o favorecimento da acumulação do capital, mas também e fundamentalmente para

---

<sup>20</sup> Um caso exemplar é o recente Projeto Gerenciamento de Recursos Naturais e Redução da Pobreza Rural, de US\$107 milhões, em Santa Catarina, no qual fazendeiros e pescadores são treinados em manejo ambiental e o ensino ambiental foi introduzido nas escolas.

mudanças em profundidade que impliquem em transformações do conjunto da sociedade em múltiplos aspectos - educacional, cultura do trabalho, tecnologia, inserção, participação e corresponsabilidade.

- O enfoque deve superar a mera ampliação do PIB, contemplando a redução da pobreza, promovendo o aumento dos padrões de vida (educação, saúde, etc.) e a sustentabilidade ambiental.
- Para mudanças de estágio de desenvolvimento a infra-estrutura, o capital humano, as instituições devem estar preparados, além da necessária coordenação entre setores público e privados, e destes entre si.
- Nessa busca de introduzir mudanças para toda a sociedade, não apenas para os setores produtivos, é crucial o papel do Estado, cuja participação e legitimidade de ações é necessária para o estabelecimento dos pactos sociais e adequada reaprtição dos ônus e dos bônus do desenvolvimento.
- Elemento central das estratégias, é indispensável a formação de consensos a respeito da visão de futuro, dos objetivos-chave e dos elementos essenciais para atingí-los.
- O consenso é essencial para assegurar estabilidade política, minimizar conflitos na disputa pelos recursos escassos e conferir legitimidade às políticas e instituições, ampliando as chances de êxito das estratégias consensuadas.

Para atingir as mudanças desejadas, Stiglitz recomenda a definição de estratégias de alocação de recursos materiais, financeiros e humanos, procurando:

- identificar vantagens comparativas de cada realidade local e nacional, com base nas dinâmicas internas de cada país e nos contextos globais ;
- evitar processos duais, nos quais são promovidos bolsões isolados de desenvolvimento ou enclaves de alto retorno, porém socialmente concentrados e espacialmente confinados (o *modelo arquipélago*, também referido por Sachs), promovendo projetos que ampliem benefícios para a sociedade como um todo;
- evitar a apropriação dos recursos (financiamento internacional) destinados a “bons projetos” por projetos de retorno social negativo, que beneficiam grupos ou elites;
- promover a indução do aprendizado social decorrente dos bons projetos, cuja replicabilidade ou efeito demonstração, enquanto aprendizado da interação, constitui externalidades positivas que podem ser úteis à resolução de outras questões locais.

Do ponto de vista do processo político Stiglitz considera essencial assegurar a *legitimidade* das decisões e a *participação* dos atores sociais. Para tanto, ao contrário

das orientações centralizadoras do Consenso de Washington, é fundamental delegar ao país as rédeas do processo de desenvolvimento, promovendo a consolidação das práticas democráticas com vistas a:

- assegurar a significância (representatividade/legitimidade) dos consensos através da participação;
- reduzir a probabilidade de erro a respeito da necessidade das iniciativas ou da capacidade da sociedade de promovê-las;
- ampliar a participação amparada no conhecimento, com a promoção da educação;
- promover a motivação para a participação e assegurar a escuta das contribuições - comprometimento;
- desenvolver o capital social, que deve constituir-se legítimo árbitro de disputas, promovendo o consenso;
- investir na percepção social de justiça e equidade das mudanças.

Um elemento central das novas estratégias de desenvolvimento, do ponto de vista do autor, é o enfoque nas dimensões ou níveis de envolvimento e responsabilidade com as transformações desejadas, que devem abranger os diversos escalões da organização social. O Quadro 2.02 exemplifica a localização de alguns temas em relação às respectivas abrangências e responsabilidades, na visão de Stiglitz.

Quadro 2.02 - Matriz de responsabilidade x abrangência das mudanças

		responsabilidades				
		Estado	setor privado	comunidade	família	indivíduo
abrangência	indivíduo	educação	capacitação	reconhecimento	inclusão feminina	
	família	assistência	apoio	valores		
	comunidade	oportunidades	parcerias			
	setor privado	regulação, parcerias				
	Estado					

Fonte: Compilação e elaboração do autor a partir de dados de Stiglitz, (2007; 2004).

As dimensões acima indicadas podem e devem ser interrelacionadas, otimizando-se esforços e recursos, ou serem complementadas através de iniciativas como as parcerias público-privado em prol do desenvolvimento, bem como entre esferas e instituições governamentais (integração e cooperação).

Quanto aos meios para a promoção do desenvolvimento, a estratégia não pode deixar de prover:

- ♦ Capacitação

- individual - educação, habilidades, conhecimentos;
- do capital social e organizacional - ambiente favorável ao setor privado; ambiente de conhecimento (absorção, adaptação e uso); ambiente político (decisões);
- ♦ Consistência, coerência, completude da estratégia
  - perspectivas de longo prazo com ações imediatas;
  - prioridades (educação, saúde infra-estrutura, conhecimento);
  - parcerias e assistência a países;
  - consistência com ambiente global e regional - oportunidades e desafios;
  - ação forte e proativa dos governos e instituições;
  - tratamento articulado das necessidades coletivas (questões ambientais como a água e a atmosfera, regulações comerciais / pactuações regionais).

A exemplo de Sachs, Stiglitz também “reconhece as imperfeições do mercado e aceita as intervenções [do Estado] para retificá-las” (KRAYCHETE, *op. cit.*; p.81). Isto evidencia novas demandas de articulação e integração das ações de comando e integração dos estados, bem como a articulação dos estados nacionais em tratados e blocos que configuram territórios supra-nacionais integrados no interesse da produção e do comércio.

No tocante ao intercâmbio comercial, diferentemente de Sachs, Stiglitz defende o papel das transações internacionais como crucial para a promoção da nova estratégia de desenvolvimento, o que implica numa busca de inserção através da abertura dos mercados. Desta postura, segundo o autor, decorrem benefícios irrecusáveis como:

- consumo de bens a preços mais baixos
- produção de bens a preços menores
- melhoria na tecnologia da produção (especificações técnicas, instituições, organização da produção)
- aumento da eficiência na transformação de insumos em produtos

As perspectivas em relação ao desenvolvimento aqui apresentadas constituem, como já afirmado, dois pólos de tendências que permeiam a fundamentação dos documentos e programas do BM, em meio às quais transita uma terceira – a do desenvolvimento calcado nos consensos - que exhibe características de parcelas das anteriores. As distinções entre essas vertentes corroboram o pressuposto apresentado de início, no qual a amplitude (leia-se imprecisão) do paradigma possibilita e se favorece

de discursos e proposições distintas, frequentemente convergentes na aparência porém divergentes nos efeitos.

O conceito de desenvolvimento defendido por Sachs, por exemplo, traz fundamentos que, em diversos casos, contradizem práticas anteriores e atuais do BM. Evidência disso é a recomendação, enfatizada por Sachs, de que se evite a “armadilha da competitividade espúria e, em última instância, autodestrutiva, com base na depreciação da força de trabalho e dos recursos naturais” (SACHS, *op. cit.*; p.13), enquanto outras propostas manifestam a necessidade de aprofundar a competição como fator de produtividade e crescimento, sem indicar ressalvas ou salvaguardas para eventuais efeitos indesejáveis.

De todo modo, a instituição se vale de todas essas referências e as instrumentaliza em favor da consecução dos seus objetivos maiores. Se as propostas de Sachs não parecem ter espaço de plena materialidade na agenda do BM, elas desempenham um importantíssimo papel na difusão do paradigma de um desenvolvimento sustentável e harmônico no horizonte do possível, o que constitui fator crucial para a convergência de opiniões e a construção dos tão desejados consensos.

## **PAPÉIS E AGENDA DO BANCO MUNDIAL PARA O ESTADO**

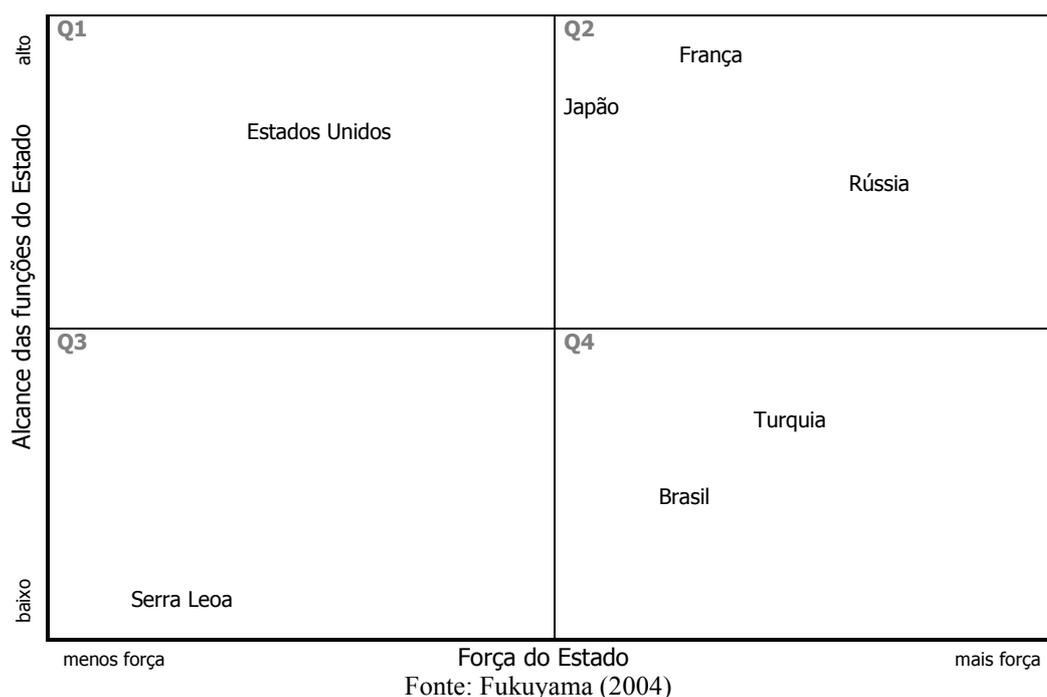
A necessidade da regulação dos agentes implicados no desenvolvimento, indicada nas proposições de Douglas North, Ignacy Sachs e outros, sinaliza a nova percepção do BM quanto ao papel do Estado, reconhecendo a sua relevância em determinados limites.

O ponto de partida é a reafirmação da premissa política básica - o valor da *democracia* - apresentada de forma genérica e imprecisa de modo a ser universalmente aceita: “A democracia é um valor verdadeiramente fundamental e garante também a transparência e a responsabilização (*accountability*) necessárias ao funcionamento dos processos de desenvolvimento. (SACHS, 2004; p.39). No entanto, embora considerado necessário, o Estado deve se ater a balizas definidas: “a primazia na condução do desenvolvimento continua sendo do mercado, o Estado secunda-o, oferecendo condições para que aquele possa atuar mais eficazmente.” (KRAYCHETE, *op. cit.*; p.73)

O tradicional papel predominante do estado na formulação e implementação de políticas deve ser, assim, revisto em prol de um perfil mais próximo da mediação e coordenação. As políticas públicas contemporâneas não podem mais ser vistas apenas como prerrogativa tecnocrática do Estado, resultando de articulações entre este e o mercado, ONGs, associações territoriais, temáticas, etc.

O papel vislumbrado pelo BM para o Estado está intrinsecamente relacionado com as visões a respeito do desenvolvimento, anteriormente apresentadas. Contribui também, ao menos como substrato ideológico, a ‘visão de mundo’ ou percepção do que seriam os fatores relevantes para o sucesso ou fracasso da ação pública. Algo dessa imagem, que o “primeiro mundo” projeta em relação aos países periféricos e seus governos, pode ser percebida na Figura 2.01, elaborada pelo economista Francis Fukuyama.

Figura 2.01 - Matriz de estatalidade



A figura correlaciona um eixo horizontal representando a intensidade ou força da presença do Estado na vida nacional (grau de estatalidade), com um eixo vertical que expressa o desempenho ou alcance dos resultados das ações do Estado (grau de eficiência). Nos quadrantes assim definidos o autor situa os países segundo os critérios por ele definidos. No quadrante Q1 foram representados os países com menores graus

de estatalidade e maior eficiência, enquanto no quadrante Q4 estão os de maior presença estatal e menor eficiência.

Brasil e Turquia estão situados no quadrante Q4 por terem um alto grau de concentração do PIB em atividades do Estado, com grau de eficiência social considerado baixo. França e Japão têm elevado número de funções de comando em poder do Estado, com elevado grau de eficiência, enquanto os EUA apresentam baixo nível de estatalidade combinado com alta eficiência.

Embora não represente uma visão oficial do BM, é muito provável que a percepção manifesta na figura acima represente uma visão dominante dessa instituição, a julgar pelas diretrizes emanadas dos seus documentos em relação ao papel e prioridades dos estados periféricos. A ilustração visou alertar para o grau de *a priori* embutido na visão das IFIs em relação aos estados periféricos, a partir do que elaboram suas propostas.

Essas pré-concepções tornam mais confortável a variação de orientações segundo as conveniências do momento, como por exemplo o papel designado para o Estado na economia: até os anos 70, *desejável*; entre os anos 80 e 90, *empecilho*; a partir daí, *regulador* pró-mercado. O que se requer no momento, portanto, é não mais o Estado mínimo, e sim o Estado *suficiente*, o qual, como diz Stiglitz (2004), deve “escolher o que fazer e o que deixar de fazer”.

Para Sachs, são atributos do “bom” Estado: ser enxuto, limpo, ativo, planejador e capaz de descortinar o futuro. Essa característica de antecipar o futuro se reveste da maior relevância, correspondendo ao Planejamento Estratégico, por meio do qual devem ser identificadas as oportunidades, as vantagens comparativas e os espaços de inserção global. O autor considera funções principais do Estado nos países em desenvolvimento as seguintes:

- a) A articulação dos espaços de desenvolvimento, desde o nível local (que deve ser ampliado e fortalecido), ao transnacional (que deve ser objeto de uma política cautelosa de integração seletiva, subordinada a uma estratégia de desenvolvimento endógeno);
- b) A promoção de parcerias entre todos os atores interessados, em torno de um acordo negociado de desenvolvimento sustentável;
- c) A harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, buscando equilíbrio entre diferentes sustentabilidades (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política) e as cinco eficiências (de alocação, de inovação, a keynesiana, a social e a ecoeficiência). (SACHS, *op. cit.*; p.11 e 12)

Essa articulação de funções e prioridades propugnada por Sachs, embora num recorte limitado em relação à complexidade dos papéis que cabem ao Estado, é de longe mais sofisticada que a encaminhada na prática pelo BM, como veremos.

Em linhas gerais, o novo desenho institucional proposto pelo BM pode ser expresso em três frentes:

- *político-institucional* - através da **descentralização** político administrativa, com o reforço da ação no nível local ou municipal;
- *consultivo-consensual* - com graus de **participação popular** em determinados processos de discussão e decisão (conselhos, planos) e, principalmente, no comprometimento em torno dos consensos;
- *relações público-privado* - intensificando a participação do **setor privado na produção e oferta dos serviços públicos** e sociais, seja lucrativo (empresas) ou não-lucrativo (ONGs, OSCIPs).

Os temas relacionados ao papel do Estado, enfatizados nos documentos mais recentes do BM, apresentam diferenças apenas superficiais e retóricas, mantendo-se o principal das orientações do paradigma anterior, sob a égide das idéias do Consenso de Washington. As indicações do BM para o Estado brasileiro, por exemplo, que resultaram em reformas institucionais de grande impacto, continuam sendo aplaudidas e prestigiadas como a via mais adequada para o desenvolvimento.

A reforma do Estado, portanto, aprovisionou o aparelho governamental brasileiro com fundamentos até hoje considerados essenciais pelo BM para um adequado funcionamento: base jurídica apropriada e eficaz; políticas consistentes (não distorcidas por fatores e interesses divergentes); provimento dos serviços sociais básicos; dispositivos de proteção aos grupos vulneráveis e ao meio ambiente (BM, 1997).

Munido desse lastro organizacional-institucional, de acordo com o mesmo documento do BM, o Estado teria instrumentos para implementar as ações necessárias: inclusão social (investimento no ser humano); apoio e incentivo aos mercados (empreendedorismo); internacionalização/integração da economia (globalização); estabilidade monetária e de crédito (segurança).

As políticas inclusivas assim propostas são, como já vimos, voltadas para uma inserção subordinada dos trabalhadores no processo produtivo. O provimento de bens e

serviços básicos, longe de se constituírem elementos de justiça distributiva, são vistos como elementos de eficiência do sistema e oportunidades de investimento para o setor privado.

Uma constatação que não escapou ao BM, os serviços podem ter seu financiamento separado da sua prestação. Isto é, o Estado, responsável constitucional pelos serviços públicos, deve manter o financiamento, porém a prestação desses serviços passaria à esfera privada, o que é atualmente viabilizado em larga escala em virtude das inovações tecnológicas e organizacionais. Assim, o Estado “virtuoso” deve, sempre que possível, abrir espaço para que os serviços por ele prestados o sejam pelo mercado, o que tenderia a ampliar a eficiência desses serviços, reduzindo custos sociais e dinamizando a economia.

A relação Estado/sociedade deve, pois, apresentar um novo padrão, no qual o papel de principal articulador da ordem econômica e social deve ser deslocado para os mercados. Nessa visão, portanto, a participação do Estado na esfera produtiva deve ser cada vez mais reduzida, concentrando-se na manutenção do equilíbrio social e criando condições para o bom funcionamento dos mercados através da defesa do *direito* e da *paz social*. O Quadro 2.03 a seguir, apresentado pelo BM em seu relatório Informe Sobre o Desenvolvimento Mundial, de 1997, sintetiza a visão do banco a respeito das funções primordiais do Estado.

Quadro 2.03 - Funções do Estado, de acordo com o Banco Mundial - 1997

	corrigir as disfunções do mercado			aumentar a equidade
funções mínimas	prestação de serviços públicos no sentido estrito			proteção aos pobres
	defesa			programas de luta contra a pobreza
	lei e ordem			assistência em catástrofes
	direitos de propriedade			
	gestão macroeconômica			
saúde pública				
funções intermediárias	abordar os efeitos externos	regular os monopólios	corrigir a informação imperfeita	oferecer seguros sociais
	educação	regulamentação dos serviços públicos	seguros	bolsas e programas redistributivos
	proteção ao meio ambiente	políticas anti-monopólio	regulamentação financeira	subsídios familiares
			proteção do consumidor	seguros de desemprego
funções dinâmicas	coordenação da atividade privada			redistributividade
	fomento aos mercados			redistribuição de ativos
	iniciativas de aglomeração (clusters, arranjos produtivos locais)			

Fonte: Banco Mundial, Informe sobre o desenvolvimento mundial, 1997.

Como pode ser visto no quadro, os três níveis de funções - mínimas, intermediárias e dinâmicas - devem servir às duas grandes categorias - corrigir as disfunções do mercado e aumentar a equidade - de forma a otimizar da melhor forma o processo de produção, para o quê o Estado deve ser instrumentado. Não por acaso, inexistem menções a eventuais “funções superiores” do Estado, as quais, quem sabe, poderiam incluir a estruturação de estratégias próprias, planejamento de estruturação de meios para um desenvolvimento auto-determinado e uma inserção menos tutelada no contexto internacional. Do conjunto de funções apresentadas no quadro acima, deduz-se uma perspectiva de dupla subordinação do Estado - à esfera da produção, no plano econômico, e à renúncia da soberania, no plano político.

A operacionalização do desenvolvimento institucional dos Estados, para o BM, deve levar em conta os seguintes fatores:

- Projeto e gestão da organização - domínio da administração pública;
- Configuração (“desenho”) do sistema político - domínio do Estado e da Política;
- Base de legitimação - correlações de forças;
- fatores culturais e estruturais - fatores sub-políticos.

Assim esquematizada, a institucionalidade a serviço do desenvolvimento é tratada como uma questão de engenharia social e não como questão de Política, cujo objetivo deveria ser o Direito e Justiça. Ressalve-se que os fatores culturais são uma razão determinante para que se evite o simples transplante de modelos de uma realidade para outra.

Diante dessas perspectivas reducionistas e simplificadoras, qual seria o futuro dos estados-nação? Sachs entende que

Na ausência de uma globalização incluyente, os Estados-Nação continuarão sendo o locus principal das estratégias de desenvolvimento. O progresso alcançado dependerá da habilidade de transcender a ênfase excessiva na regulação macro-econômica, junto com uma sobreestimação do papel da racionalidade micro-econômica no nível das empresas, e um fortalecimento das instituições políticas no nível meso. (*op. cit.*; p. 63).

Numa perspectiva mais objetiva, há quem perceba que o Estado, nas formulações atuais do BM, nem deve ser liberal nem de classe, apenas “parte de um sistema político penetrado por amplo e interdependente jogo de interesses, uma

instância a mais entre os participantes do processo decisório.” (Oliveira; *apud* KRAYCHETE, *op. cit.*; p.94).

## PRODUÇÃO E DIFUSÃO DE IDÉIAS - PROTAGONISMO DO BM

Como temos visto, o BM não se limita ao financiamento ou mesmo à definição de agendas, desenvolvendo todo um conjunto de atividades extra-financeiras, desde o planejamento estratégico das suas atividades até o patrocínio de estudos, publicações, seminários e eventos em que se pensa e debate os rumos do desenvolvimento. Tais ações implicam num importante efeito de *difusão* do pensamento da instituição, em complemento à disseminação das próprias experiências, como no caso dos programas de desenvolvimento urbano. Mais de 1200, cerca de um quarto das cidades brasileiras, aderiram ao modelo de gestão e planejamento estratégico do BM, segundo Ribeiro Filho (2007).

O efeito de difusão, como será visto no terceiro Capítulo, se faz presente nas diversas instâncias e esferas do Estado brasileiro, cuja recente reforma institucional introduziu importantes alterações na Constituição Federal, muitas delas com a finalidade de assimilar essas diretrizes. Por outro lado, a despeito da intensa penetração das idéias do BM em discursos políticos, terminologia e proposições técnicas, formas tradicionais de exercício da política local apresentam grande inércia, posto que estão em geral atrelada a interesses e compromissos imediatos de grande premência.

Fator estratégico da facilidade de penetração das idéias é a adoção de paradigmas amplos e genéricos, enquanto as estratégias e propostas são específicas: a generalidade do paradigma favorece sua difusão e disseminação, abrindo caminho para as propostas concretas, nem sempre materializando exatamente a proposta do paradigma.

Um dos importantes meios de veiculação das idéias do BM se faz por meio de serviços de consultoria, nas mais diversas áreas de atuação governamental, desde o nível técnico-operacional em matérias tão diversas como instalações e redes sanitárias ou técnicas agrícolas, até a elaboração de políticas como as de ajuste fiscal e privatizações.

nos últimos anos, percebe-se a intensificação do papel de consultor do BM, ao ponto de cobrir quase todas as suas atividades. Todo o BM parece ter-se tornado uma agência internacional de expertise e de consultoria, com os financiamentos aparecendo no limite como pretextos para viabilizar

diretamente o que se convencionou chamar globalmente de reformas, destinadas a instalar o quadro institucional, financeiro e técnico do desenvolvimento, como concebido pelo BM. (OSMONT, *op. cit.*; p.279)

Exemplo específico dessa modalidade de atuação no Brasil, exercendo seu poder de pressão sobre as instituições e autoridades em prol da sua agenda, é o relatório do Banco Mundial intitulado **“Como revitalizar os investimentos em infra-estrutura no Brasil: Políticas públicas para uma melhor participação privada”**<sup>21</sup>, divulgado em 1º de março de 2007, evidenciando claramente seu *modus operandi* na busca de alinhamento em torno da linha programática da instituição. O Relatório resultou de um programa de assistência técnica junto ao governo brasileiro, ao longo de três anos, cujo escopo principal não era a promoção de empréstimos e sim o apoio ao processo de privatização das infra-estruturas (maiores detalhes no Anexo 01).

A formação de opinião – pública e especializada - talvez seja o traço mais velado, porém não menos importante para a “pacificação” da opinião pública e convergência dos governos em torno de suas diretrizes. A defesa de posições “avançadas” em prol da equidade e do desenvolvimento sustentável se converte, na prática, em ações mais regidas pela lógica da eficiência empreendedorista. A esse respeito Ribeiro Filho, com propriedade, considera que as idéias têm sido o “principal produto” do BM (*ibidem*).

Os estudos desencadeados pelo BM, bem como as instâncias públicas de gestão do desenvolvimento criadas por sua indicação e com seu apoio<sup>22</sup>, são denunciados como “instrumentos ideológicos, antes de tudo, de gestão da pobreza urbana” por autores como Osmont (1995), Verna (1996), Kraychete (2005), Ribeiro Filho (2007), dentre outros. As propostas são, muitas vezes, destinadas a “apresentar um quadro microsocial menos sombrio”, e a canalizar todos os esforços para o crescimento econômico: “esse tipo de estudo permite antes de mais nada afirmar, ou reafirmar, que sem crescimento não há esperança para os pobres” (Osmont, *op. cit.*). Essas características levam autores como Ribeiro Filho a considerar que os empréstimos do BM operam como um verdadeiro “cavalo de Tróia ideológico” (*op. cit.*; p.12).

---

<sup>21</sup> Elaborado por equipe do Banco Mundial, com apoio de consultores das universidades de Illinois/EUA, UFF/BR, FGV, IPEA. Foi consultado o Sumário Executivo do relatório, cujo título original é: *How to revitalize infrastructure investments in brazil: public policies for better private participation*, disponível em: [http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_folder/2958.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/2958.html). (visitado em março de 2007).

<sup>22</sup> A exemplo do FUNDURBANO, fundo para financiamento criado no âmbito do PRODUR por indicação do BM, conforme veremos no Capítulo 4.

A influência que o BM exerce nos planos intelectual e ideológico em relação ao desenvolvimento urbano provém da difusão de noções e alternativas oriundas de uma rede relativamente ampla de produção conceitual, via pesquisas, estudos e consultorias contratadas, mas cuja depuração é feita de forma centralizada e articulada às demais dimensões do desenvolvimento:

“constantemente atualizada e aperfeiçoada, de forma muito centralizada em Washington, essa doutrina, mesmo se autodenominada setorial, não o é menos universalista em seus princípios e conteúdos, por ser constantemente ajustada ao projeto global de desenvolvimento.” (OSMONT, *op. cit.*; p.9)

Em resumo, a partir do que foi apresentado até aqui, podemos indicar como linhas gerais do que pode ser considerado o atual paradigma do BM quanto ao desenvolvimento:

- as ações afirmativas em relação à amenização dos problemas da pobreza;
- um papel menos ligado à produção, mais regulador e mediador para o Estado;
- o fortalecimento da gestão local e a participação comunitária;
- a sustentabilidade ambiental e econômica das ações em prol do desenvolvimento.

## 2.2 O BANCO MUNDIAL E AS CIDADES

### 2.2.1 Importância das cidades nas estratégias de desenvolvimento do BM

O ajuste urbano passou a ser, na visão do Banco Mundial, componente essencial do ajuste estrutural nacional. (OSMONT, 1995; p.16)

Tratado inicialmente como um complicador do processo de expansão das infra-estruturas produtivas, o tema das cidades gradualmente conquistou importante posição na agenda do BM, assumindo posição de componente indissociável da equação do desenvolvimento. Será apresentado a seguir um apanhado das posturas do BM em relação ao tema, destacando a gestão, a infra-estrutura social/pobreza e a competitividade, que constituem os pilares da atual **estratégia para as cidades**.

Durante o período que caracterizamos anteriormente como a primeira fase da sua atuação, que vai até aproximadamente o início dos anos 70, o Banco Mundial lidava com as cidades com reserva, considerando-as um lugar de concentração de investimentos, porém de natureza essencialmente improdutiva e perdulária.

A cidade, ignorada também como objeto de estudo, o é ainda mais como objeto de intervenção global, por ser considerada apenas como suporte parcial do desenvolvimento econômico, através da criação e melhoramentos - setoriais - de grandes infra-estruturas, sobretudo de transporte e de produção de energia. (*ibidem*; p.6)

Os investimentos financiados àquela época pelo BM em áreas urbanas tinham foco na dimensão macro-econômica, objetivando o desenvolvimento dos recursos e infra-estrutura produtivas, sem vinculação com as problemáticas especificamente urbanas. O relatório do BM conhecido como Informe Pearson<sup>23</sup>, de 1969, é um marco da assimilação conceitual e prática das amplas mudanças em curso nos paradigmas adotados para a condução da economia, marcando o declínio das idéias keynesianas até então dominantes.

O Informe trouxe elementos de reflexão que possibilitaram uma nova abordagem da problemática das cidades, destacando aspectos como as economias de escala, as externalidades, a reserva de capital e meios de pesquisa, a concentração de produção e consumo modernos, presentes no ambiente urbano, além da sua importância estratégica para mundialização da economia e generalização das trocas.

Ao mesmo tempo em que as cidades eram percebidas como centros de sinergia para a expansão das forças produtivas, eram também e cada vez mais encaradas como fontes de tensão e acumulação de problemas, agravados pela combinação do crescimento demográfico com o inchamento dos principais centros urbanos, pólos de convergência da grande migração da população rural dos países periféricos.

A reavaliação do papel relevante das cidades para a atenuação dos problemas sociais desses países é a idéia chave embutida nos discursos do então presidente do BM, Robert McNamara. Com um enfoque “logístico” dessas questões, demandava dos especialistas novos projetos que possibilitassem a maior equidade social e melhoria da condição de vida dos pobres das cidades, dentre outras com a finalidade de “torná-los mais produtivos”. Num tom mais dramático, afirmava:

Se as cidades não se ocuparem da pobreza de forma mais construtiva, a pobreza pode bem se ocupar de forma mais destrutiva das cidades. Esse problema não pode tolerar atenuantes políticos”. E concluía que “se essas novas *hordas* de cidadãos não forem integradas à economia e se não cuidarmos de suas necessidades, a situação corre o risco de *tornar-se*

---

<sup>23</sup> Como é também conhecido o documento do Banco Mundial intitulado *Partners in Development*, devido ao nome do seu autor, o ex-primeiro ministro do Canadá L. B. Pearson.

*politicamente perigosa e de enterrar o progresso econômico.*<sup>24</sup> (OSMONT, 1995; p.27) (destaques no original)

Embora sempre dispusesse de grande capacidade de influência nos rumos das políticas econômicas em escala mundial, o BM teve nos “anos McNamara” um período especialmente profícuo e de grande impulso de difusão ideológica, em consonância com o perfil afirmativo do seu então dirigente.

Convém lembrar que, a essa altura, as estratégias do Banco eram voltadas para aplicação na esfera dos governos centrais, com políticas setoriais nacionais de abrangência “universal” e não específicas para cada realidade.

Outra evolução marcante até os anos 80 é a tendência a intervir à escala nacional da definição das políticas urbanas sub-setoriais: financiamento, planificação e projetos de moradia, serviços e transportes urbanos, definição, enfim, de uma política nacional de gestão urbana. (Osmont, *op. cit.*; p.168)

Na dimensão temporal, o BM enuncia a questão urbana em duas escalas: como um problema de longo prazo, pois a urbanização é um dos efeitos - negativos - do acelerado crescimento demográfico; e também um problema a ser tratado a curto prazo, “se se pretende mobilizar eficazmente os recursos humanos e evitar crises posteriores.” (*ibidem*; p.148). Em suas diretrizes urbanas, o BM incorpora a dupla proposição de *justiça social e produtividade do trabalho*, expressa em diversos documentos, notadamente *Urbanização* (1972) e *Habitat, política setorial* (1975)<sup>25</sup>.

Como visto, a temática urbana já surge para o BM indissociavelmente vinculada à questão da pobreza, ambas integrando um mesmo problema: a produtividade geral do sistema econômico em confronto com a oferta de ocupação e a qualidade de vida da maioria. Ao lado das políticas gerais de expansão e melhoramento da infra-estrutura urbana, a questão do emprego também ocupou espaço privilegiado do programa do BM em relação à pobreza urbana nesse período. “A pobreza das cidades era apresentada como sendo antes de tudo uma questão de emprego” ao lado de um “acesso muito limitado aos serviços públicos” (*ibidem*; p.27)

Na economia urbana, o diagnóstico sobre a deterioração das condições de vida é tomado como uma decorrência da insuficiência dos postos de trabalho gerados pela indústria moderna, dada a alta relação capital/trabalho para

---

<sup>24</sup> McNAMARA, R. *The McNamara years at the World Bank: principais discursos políticos de Robert McNamara 1968-1981*. BM, Baltimore & London, The John Hopkins University Press. *apud* Osmont, 1995 p.12. e p. 144

<sup>25</sup> Osmont, 1995 p.13

absorver uma massa crescente de população e a progressiva corrente de migração do campo para a cidade. (KRAYCHETE, *op. cit.*; p.68).

Assim, se por um lado as cidades são verdadeiros *mananciais de mão de obra*, por outro lado o acúmulo de excedentes de força de trabalho ociosa compromete a eficiência do sistema, o que demanda uma atenção especial do BM. Segundo seus Estatutos (art I inciso III), “faz-se necessário destacar, nos territórios, a produtividade, o nível de existência e a situação dos trabalhadores”, ou seja, assegurar adequadas condições de reprodução da força de trabalho através de “investimentos improdutivos” como os destinados à habitação, saúde e educação.

O tratamento conferido pelas IFIs às questões relacionadas à pobreza re-situam o capital em relação à *reprodução da força de trabalho*. A “solução” malthusiana de contenção demográfica, vez por outra ressuscitada, já fora devidamente rechaçada por Marx, que apontou a pobreza como produto do modo de produção excludente e não do “excesso de contingente de força de trabalho”, pois “a evolução da produção e a integração da população ao aparelho produtivo não eliminam a pobreza” (*ibidem*; p. 101).

Na ótica do BM, a questão não mais poderia ser isolada do ambiente em que esta ocorre, transpondo assim a noção de reprodução da força de trabalho para a da “*reprodução social*”<sup>26</sup>. O ambiente físico-social torna-se, desse modo, um elemento adicional na contabilidade da acumulação, justificando um novo repertório propositivo no qual a *inclusão social* passa a compor a lógica da *reprodução ampliada do capital*.

Assim, o foco no fortalecimento da base produtivase amplia para incorporar o contexto socioeconômico mais amplo como essencial ao desenvolvimento. É nessa perspectiva que a variável urbana cresce em importância na agenda do BM, ocupando-se do fortalecimento das infra-estruturas sociais, do aprimoramento das condições de moradia e da inclusão com ampliação das oportunidades de trabalho, visando sobretudo a *redução do custo social da produção*, além de favorecer a incorporação de importantes contingentes populacionais ao processo produtivo.

A habitação popular foi outro aspecto que recebeu atenção do Banco Mundial no enfrentamento da pobreza urbana. Na medida em que a maioria dos pobres não dispunha de condições para aderir a programas de moradia do mercado formal e nem mesmo dos programas oficiais, os esforços voltaram-se para a recuperação de áreas

---

<sup>26</sup> HARVEY, 1988.

ocupadas irregularmente e com elevado grau de degradação sócio-ambiental. Foram ainda ensaiadas variantes formais de baixo custo, a exemplo dos lotes urbanizados, dotados de mínima infra-estrutura sanitária e demandando o uso da própria mão de obra do morador para a edificação da moradia.

Nesse processo ainda estão ausentes os cidadãos e suas práticas concretas, bem como há pouca demonstração de interesse nas autoridades locais, consideradas incompetentes, arbitrárias e corruptas. Constata-se também que todos os projetos urbanos nos quais o BM esteve envolvido nesse período eram muito semelhantes, não importando qual fosse o tamanho e o grau de desenvolvimento do país, sua organização social, econômica e política, sua história, assim por diante. Para essa pobreza de alternativas também contribuiu a abordagem do urbanismo funcionalista, então dominante, cuja racionalidade simplificadora era de grande conveniência, uma vez que atendia aos requisitos mínimos com menores custos, abstraindo a complexidade das tramas da convivência urbana.

Diante dos resultados decepcionantes dos seus investimentos voltados para as áreas urbanas naquele período, o BM voltou-se para busca de outros fatores, passando a focar os mecanismos institucionais e de regulamentação da gestão urbana, cuja limitação ou falta tornava os projetos inoperantes, de execução retardada ou interrompida.

Do tratamento físico e setorial das estruturas do espaço urbano, passou-se, assim, no início dos anos 80, ao tratamento da cidade como entidade social e política. Surgem assim, no âmbito urbano, projetos de tipo novo, chamados de *desenvolvimento municipal*, tratando da gestão urbana local, como também sobre a gestão da cidade num sentido amplo, isto é, de suas populações; dizem respeito igualmente às relações de poder entre os grupos sociais que estruturam a cidade, os poderes locais, eleitos ou não, e o Estado, uma vez que a intervenção se estende, em certos casos, até a elaboração de projetos de lei municipais.(OSMONT, *op. cit.*; p.8)

O apoio financeiro do BM aos projetos urbanos cresce sensivelmente a partir dos anos 80 em relação ao total dos seus investimentos, passando de cerca de 3% no início da década para algo em torno de 7 a 8%, o dobro portanto, por volta dos anos 1990. Tais números continuam em alta, segundo depoimento de Eleotério Codato, gestor do BM encarregado do PRODUR em sua etapa final:

Dados recentes do portfólio (*sic*) do BM indicam que aproximadamente 12% do total do volume de empréstimos é para projetos de desenvolvimento urbano. A participação de projetos de desenvolvimento urbano no portfólio do BM tem crescido nos últimos anos em resposta ao crescente índice de

urbanização nas diversas partes do mundo, principalmente na Ásia, Surásia (Índia, Bangladesh, Paquistão e outros) e África. O BM continua a apoiar projetos de desenvolvimento urbano no Brasil e outros países como sempre o fez. Porém, devido às mudanças na legislação brasileira nos últimos anos, o BM passou a apoiar projetos municipais individuais em várias cidades tais como: Brasília, Cubatão, Uberaba, entre outras.<sup>27</sup>

Em reforço à reflexão e complementaridade das ações na dimensão urbana, o BM se aliou a outras agências para a criação, em 1999, da *Cities Alliance*, a Aliança das Cidades<sup>28</sup>, que se define como “uma associação ampla e crescente de organismos bilaterais e multilaterais, doadores e agrupamentos de autoridades locais pronta a mobilizar o comprometimento e os recursos mundiais em prol do desenvolvimento urbano.”<sup>29</sup> Sua atuação se concentra principalmente nas temáticas da promoção de políticas públicas para áreas de ocupação informal (favelas) e do planejamento estratégico das cidades.

É precisamente a Aliança das Cidades quem, juntamente com o Banco Mundial, a UN-HABITAT - programa das Nações Unidas para a promoção da moradia e do ambiente habitado -, o Programa de Gestão Urbana (PGU) e outras agências bilaterais, desencadeou nos primeiros anos da década de 1990 um ambicioso programa de trabalho voltado para a dimensão local. Um dos desdobramentos mais importantes desse programa de trabalho foi o lançamento da chamada *Estratégia de Desenvolvimento das Cidades (EDC)*, que passou a ocupar posição central como congregadora das diretrizes do Banco Mundial para as cidades.

A ênfase no espaço urbano e na dimensão local adotada pelo BM apóia-se em uma nova percepção da cidade, que a resitua no contexto das suas estratégias em prol do desenvolvimento:

- a cidade é o *locus* do poder, mas ao mesmo tempo é o lugar de maior fragilidade social;
- as cidades contribuem com uma parcela mais importante que o simples peso demográfico para a formação da riqueza nacional em termos de PIB;

---

<sup>27</sup> Depoimento ao pesquisador feito por Eleotério Codato, *Team Leader* (coordenador) da equipe do BM para o PRODUR, em comunicação por e-mail em julho de 2007; ver íntegra da mensagem no Anexo 08.

<sup>28</sup> A Aliança das Cidades é uma organização constituída por organizações de autoridades locais como a Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, a Associação Mundial das Grandes Metrôpoles – Metropolis, governos nacionais dentre os quais o Brasil, e organizações multilaterais como a ONU-HABITAT e o PNUMA, com *status* de parceira Banco Mundial; sítio internet: <http://www.citiesalliance.org/index.html>

<sup>29</sup> *La Alianza de las Ciudades: visión para el futuro* - borrador para discusión y debate. Reunión del grupo consultivo, junio de 2000, Montreal, Canadá (p.5).

- esta importância se dá não apenas pela intensidade das interações, transações e processos produtivos, mas por se constituir em ‘agente’ de oportunidades e promotora de sinergias;
- o Estado nos países em desenvolvimento, seja ele forte ou não, de regime autoritário ou em vias de democratização, é considerado como um sistema em geral excessivamente centralizado, e a legitimação de mudanças passa necessariamente pela implementação de mecanismos de descentralização.

A posição central atualmente ocupada pelas questões urbanas na agenda do Banco Mundial fica evidenciada na afirmação do consultor do BM Tito Yepes, para quem “as cidades são as unidades mais importantes de desenvolvimento” (YEPES, 2007). A **estratégia urbana**, em decorrência, deve ser direcionada para que se obtenha “o máximo das cidades” (BM, relatório para o Brasil, 2002). Os documentos do Banco Mundial, da Aliança das Cidades e demais a que tivemos acesso, permitiram identificar quatro elementos presentes nos fundamentos dessa estratégia urbana - a questão fundiária, a competitividade, a gestão e o planejamento urbano - que serão tratados a seguir.

### **Questão fundiária e competitividade**

As políticas de apoio à regularização legal e titulação de terras ocupadas pelos pobres já estão há algum tempo incorporadas à agenda dos bancos e agências multilaterais, porém recentemente assumiram posição estratégica nas abordagens de combate à pobreza urbana. Uma referência teórica dessa política é a tese de Hernando de Soto, exposta de forma mais elaborada no seu livro “O Mistério do Capital”, que pode ser sintetizada da seguinte forma:

A maioria dos pobres já possuem os ativos que necessitam para produzir o sucesso do capitalismo (...). Mas eles detêm esses recursos de forma ineficaz (...) lhes falta um processo para representar a propriedade e criar capital (...) Eles têm casas, mas não os títulos de posse, isto é, a representação dos ativos em documentos de propriedade legal que lhes confere o poder para criar a mais valia.<sup>30</sup>

O que mais se destaca na tese de de Soto é a ênfase dada à dimensão econômica da “ilegalidade” urbana, explorando suas implicações no conjunto da economia. Evitando os argumentos humanitários, sóciopolíticos ou ambientalistas de

---

<sup>30</sup> Ministério das Cidades - Guia do Estatuto da Cidade p. 63.

muitos trabalhos acerca do assunto, a tese de Soto demonstra o impacto significativo que os programas de regularização podem ter sobre a política econômica geral, por capturar e converter o crescimento informal da economia “extralegal” em uma economia formal, fenômeno que ocorre sobretudo nas áreas urbanas.

O economista argumenta, além disso, que políticas públicas como estas podem ser um poderoso instrumento de redução da pobreza em escala global. A título de exemplo de políticas desse tipo, pode ser mencionado o financiamento da economia dita ‘informal’ através do microcrédito, como suporte ao empreendedorismo concorrencial, cujo volume em todo o mundo entre 1997 e 2005 foi da ordem de 21,6 bilhões de dólares, no limite de R\$500,00 por família.<sup>31</sup> Propõe, assim, uma postura ética em favor da pobreza fundada não em conceitos “abstratos” de justiça, mas na pragmática da eficiência do sistema.

De acordo com esta visão, pequenos comércios informais, casas e barracos precários são essencialmente capital econômico, “capital morto” que poderia ser reavivado por um sistema legal oficial para que, então, as pessoas pudessem ter acesso a um crédito formal, investir em suas casas e negócios, e desta forma, revigorar a economia urbana como um todo. Para justificar suas posições, de Soto usa de um argumento tripartite:

- as pessoas precisam se sentir seguras de suas condições de posse para começar a investir no melhoramento de sua casa/negócio;
- segurança de posse e acesso a crédito podem apenas ser providos por meio da legalização da ocupação/negócio informal;
- o modo de se proceder a legalização é garantir a posse individual dos “títulos”.

Como resultado dessas idéias, a total (e, freqüentemente, não-qualificada) legalização dos negócios informais e o reconhecimento de títulos de propriedade individual para o morador urbano nos assentamentos informais têm sido propostos, ou mesmo impostos, em vários países – por meio de instituições como o Banco Mundial, entre outras – como o modo “radical” de transformar as economias urbanas.

Convém salientar que não se trata de redistribuição da propriedade, tema que não compõe a estratégia proposta nem a pauta do Banco Mundial. Ao contrário, a questão é vista da perspectiva da eficiência macro-econômica, ao lado de outras

---

<sup>31</sup> Segundo Kraychete, *op. cit.*

considerações, como a concentração ou a pulverização da propriedade, que a depender das circunstâncias pode ser considerada como um risco de risco de perdas de produtividade.

No entanto, uma questão fundamental a ser anotada diz respeito ao impacto das políticas de regularização sobre o mercado imobiliário (formal e informal). Regularizações têm sido vistas por vários pesquisadores como uma obrigação “mercadológica” imposta por segmentos influentes nos processos em curso nos assentamentos ilegais. Uma dessas preocupações é a possibilidade de “gentrificação”, que nesses casos significa a “invasão” gradual dos assentamentos regularizados para usos de habitação para população de baixa renda por outros usos e população de maior poder aquisitivo, resultando na expulsão dos moradores originais.

Um outro ângulo da questão é suscitado por Fernandes (2001), observando que a gentrificação deveria ser uma preocupação especial nos assentamentos informais regularizados em áreas públicas ocupadas: como pode o investimento público em habitação, serviços e infra-estrutura se justificar, se a terra for privatizada e, dessa forma, falhar no cumprimento de uma função social após a regularização?<sup>32</sup> Por esse motivo, um número crescente de técnicos e pesquisadores têm defendido modalidades coletivas de titulação como fórmula de dificultar a comercialização isolada das parcelas, prevenindo assim a gentrificação.

As manifestações mais recentes do Banco Mundial em relação à problemática urbana brasileira apontam o mercado de terras como “o *input* mais importante em desenvolvimento urbano e de cidade”, porém “frequentemente esquecido”, e enfrentando problemas decorrentes de uma “oferta inelástica”. Os valores praticados pelo mercado fundiário, segundo o Banco Mundial, são mantidos em patamares elevados “na maior parte dadas as restrições legais”, e a oferta de moradia formal situa-se fora do alcance das famílias com rendas mais baixas, gerando, em consequência, a informalidade urbana das favelas (cf. FREIRE, 2007).

Se, de fato, os valores praticados no mercado de terras são inelásticos, ou seja, não se adequam aos diferentes extratos da demanda, certamente não o são devido a restrições legais. Tema dos mais estudados da problemática urbana no Brasil, sabemos que, ao contrário dessa visão, os preços da terra são elevados em decorrência da própria

---

<sup>32</sup> Ver: FERNANDES, Edésio. American Planning Association’s Newsletter – nº 67 – Junho 2001, pp. 2-9; Interplan, Nova Iorque. Também disponível no sítio: [www.interplan.org](http://www.interplan.org).

liberdade desse mercado absolutamente não regulado. Alia-se a isto o baixo custo da manutenção ociosa de estoques “de engorda”, à espera de fatores adicionais de valorização, como por exemplo a implantação de infra-estruturas.

Os próprios dados exibidos pelo Banco Mundial corroboram esse entendimento, como no caso do incremento nos preços dos lotes que recebem infra-estrutura - 170% em Recife 300%, em Brasília, chegando a 400% em Curitiba. A titulação das posses, como pode ser constatado, contribui para o aumento do preço dos terrenos, dificultando ainda mais para o segmento de baixa renda o acesso a esse bem.

Essa aparente pressão por mais *elasticidade* nos preços do mercado fundiário poderia ser entendida como um vetor de modernização da economia urbana, forçando a uma maior racionalidade de mercado um setor que auferir ganhos excepcionais sem necessidade de agregação de valor. Ao contrário de estigmatizar as restrições legais, isto deveria levar à conclamação para uma maior aplicação dos instrumentos já disponíveis no Estatuto da Cidade, que contém muitos dos elementos encontrados da agenda do próprio Banco Mundial.

A preocupação de setores do BM com o mercado fundiário no Brasil talvez se explique, de um lado, pela constatação de que a informalidade é concorrente do mercado formal de produção imobiliária, reduzindo a motivação desse segmento em virtude dos custos da produção formal. Por outro lado, os interesses dos setores detentores de patrimônio fundiário urbano, com suas estratégias de valorização baseadas em reserva de mercado e escassez de oferta, representam uma contradição em relação a uma lógica de acumulação mais dinâmica como a defendida pelo BM.

Para o Banco Mundial, portanto, o enfrentamento do problema fundiário significa, dentre outras vantagens, a remoção de um grave obstáculo à competitividade das cidades, requisito essencial à sua inserção nos mercados globais e, consequência da mesma lógica, fator de desenvolvimento. Não faltam argumentos para justificar os esforços visando tornar as cidades mais competitivas, explicitados por agentes a serviço do Banco Mundial como Roberts e Zhang (2007).

Conforme esses autores, a intensificação da competição em escala global acirra a disputa das cidades por espaços e oportunidades de inserção, trazendo, por um lado, a ameaça de uma grande expansão da mão de obra disponível por toda parte, cada vez mais qualificada e disposta a concessões ao capital. Por outro lado, para terem

condições de se tornarem mais competitivas, as estruturas urbanas devem ser dotadas de requisitos e condições para o incremento da produtividade, a exemplo de:

- ambiente macro-econômico estável, com políticas consistentes e confiáveis;
- base institucional coerente e estruturas de gestão (governança) transparentes (*accountability*<sup>33</sup>);
- o capital humano e capital social desenvolvidos;
- capital físico (infra-estrutura), com maiores níveis de especialização e complexidade, como no caso dos aparatos de *containerização* e a redução dos fretes aéreos no setor de transportes;
- Processos como a desintegração vertical das unidades produtivas, acompanhadas da terceirização e do *downsizing*;
- estruturação e consolidação de *clusters* ou arranjos produtivos em escala local, regional e global, estimulando o intercâmbio, a cooperação e competição, além de promover a *inovação*;
- reinvestimento local.

O *compartilhamento* de experiências é fortemente incentivado, bem como articulação entre empresas e universidades, consideradas fatores essenciais para a geração de sinergias que são a base do crescimento endógeno. A *inovação* é apontada como elemento crucial para a competitividade, gerando novos processos e produtos, porém não apenas no que diz respeito à pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Ela pode ser também associada a novas práticas mais adequadas e eficientes de produção, à *inovação* na gestão dos empreendimentos, expandindo a capacidade de coordenação de, por exemplo, *clusters* que possibilitam escalas de competitividade.

A exortação pela competição entre cidades se reflete também na escala intra-urbana, pois a concorrência no interior das cidades também pressiona em favor da *inovação*. Esta pressão, por sua vez, também contribui para aumento da competitividade no cenário mundial, na medida em que amplia o controle social e da concorrência sobre a qualidade e os custos, tornando as empresas mais competitivas globalmente.

Os fatores relacionados à competitividade no sucesso das empresas participam de forma diferente entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Nos

---

<sup>33</sup> *Accountability* é uma expressão da língua inglesa para a qual não há correspondentes diretos na língua portuguesa. Incorporadas ao vocabulário da administração pública no Brasil e no mundo por influência das IFIs, significa aproximadamente a exigibilidade da prestação de contas dos atos dos governos.

primeiros, os fatores ligados à estratégia e competição são responsáveis por cerca de 15% do total dos ganhos de desempenho, enquanto que nos segundos contribuem com apenas 5%, segundo Roberts e Zang (2007). Nos países em desenvolvimento, os fatores ligados à produção (matérias primas, mão de obra, produtividade) são de longe os mais relevantes na configuração do perfil de produtividade, correspondendo a 67%, seguidos dos ligados à demanda, com 20% do total; já nos países desenvolvidos, os fatores vinculados à produção não passam de 35% enquanto que os relacionados à demanda participam com 27% do total.

A produtividade é apresentada, assim, como fator central da competitividade. A **competitividade** urbana significaria então, no entendimento dos autores, um permanente empenho e capacidade de manter a ampliação da produtividade no ambiente urbano, entendida como a capacidade de agregar valor por unidade de insumo, levando-se em conta o uso dos diversos recursos: humanos, naturais e de capital.

No campo da política, as indicações dos defensores dessa lógica sinalizam claramente como prioridade do Estado exercer o papel de apoiador e promotor do desempenho negocial: necessidade de firmar posições claras, promover políticas e compromissos amplos entre agentes envolvidos (coordenação) para direcionar os movimentos e influenciar expectativas, através, por exemplo, de agências de desenvolvimento, com ações integradas horizontalmente, transcendendo as políticas setoriais tradicionais e fortalecendo o papel do poder local.

Em complemento, são apontados os riscos da ação governamental a serem evitados:

- excesso de intervenções, com gasto de recursos que podem enfraquecer a competitividade;
- dificuldade para cumprir metas e de aceitar a frustração pelo seu não cumprimento;
- entender que crescimento econômico nem sempre traz crescimento do nível emprego (ROBERTS e ZHANG, 2007).

Este último aspecto, consistente com o enfoque nitidamente negocial desenvolvido pelos autores, não deixa de surpreender pela crueza com que explicita a estratégia de privilégio do crescimento em detrimento do “desenvolvimento harmônico e sustentável” que tem sido a tônica do discurso atual do Banco Mundial.

Para as empresas, a receita proposta é convergente, indicando como prioridades:

- buscar a redução dos custos e a agregação de valor ao negócio;
- criação de ambiente favorável à fixação do capital humano;
- compartilhamento, sinergias, qualidade;
- inovação;
- distintividade - ocupar uma posição de exclusividade num quadro de competição.

A consciência, por parte do Banco Mundial, do papel das cidades como componente essencial da engrenagem do desenvolvimento cresceu consistentemente ao longo do tempo, a ponto de serem consideradas como suas plataformas propulsoras. A imagem da cidade como motor do desenvolvimento é afirmada em pronunciamentos e documentos como “Cities in Transition” (BANCO MUNDIAL, 2000), sendo também destacada por Osmont:

na medida em que a preocupação essencial visa a reestruturação da sociedade inteira, as reformas vão, mais uma vez e de maneira espetacular, atrair a atenção sobre a cidade como motor do desenvolvimento. (OSMONT, *op. cit.*; p.163)

Aprofundando a metáfora mecanicista, Ribeiro Filho<sup>34</sup> assinala que, para o BM, a cidade deve assumir um papel de “máquina” de crescimento econômico, explorando suas potencialidades estratégicas de modo a aprimorar a produtividade e inserir-se competitivamente em escalas de alcance cada vez maior.

As cidades produtivas e competitivas, por sua vez, integram e estão inseridas nos territórios, os quais devem ser igualmente planejados e estruturados, de modo a otimizar as vantagens comparativas regionais. Seus componentes produtivos - produção primária, centros fabris, pontos nodais-terminais, redes logísticas, malhas de circulação e distribuição - devem estar dispostos e articulados de forma a tornar a região a mais competitiva possível. O território deve converter-se ele próprio numa grande plataforma de produção, que não deve ser deixada à mercê da aleatoriedade dos agentes, mas coordenada e integrada de maneira racional e objetiva, na perspectiva de otimização do crescimento que temos visto.

---

<sup>34</sup> RIBEIRO F<sup>o</sup>., Geraldo Ribeiro Filho. O Banco Mundial e a difusão de Modelo de Planejamento e Gestão Urbana para as Cidades: o caso do PRODUR. Comunicação na Anpur, 2007.

## Gestão, planejamento urbano e desenvolvimento

As evidentes limitações do enfoque “politécnico” da questão urbana a partir da vigência do paradigma liberal, privilegiando as intervenções físicas em infra-estrutura, conduziram o BM a uma abordagem mais complexa, tentando identificar e combater fatores não apenas físicos relacionados ao problema da pobreza. Fórmula universal do liberalismo, o livre mercado, por sua própria natureza, só aprofundou a gravidade da questão.

À luz dessas falhas, as políticas de desenvolvimento urbano das agências internacionais começaram no início dos anos 90 a caminhar para a chamada abordagem de processo. Sua principal característica foi a conscientização de que bons projetos e programas em si são insuficientes. Era crucial garantir a sustentabilidade através da replicação no nível das cidades (RIBEIRO FILHO, *op. cit.*; p.14).

Nesse novo enfoque o Banco Mundial reconhece na prática a dificuldade de equacionar fenômenos sociais complexos a partir de ações localizadas. Em decorrência, assume a necessidade de intervir em níveis mais fundamentais das cadeias de causalidade desses fenômenos, o que conduziu a uma *reengenharia* das suas formulações.

Constatando os fracassos repetidos do ajuste ao longo da década, atribuídos principalmente aos Estados e administrações inconsistentes ou corrompidos, os técnicos do BM passam a recomendar ações a montante, a fim de propiciar um quadro político-institucional adequado. (OSMONT, *op. cit.*; p.257)

De acordo com Ribeiro Filho (*op. cit.*), o movimento interno de reestruturação do pensamento do BM conduziu à adoção de novo espectro de variáveis, introduzindo uma “dimensão *soft*”, abarcando processos de capacitação, fortalecimento institucional etc., somada à tradicional dimensão *hard* - projetos concretos em infraestrutura, moradias, incubadoras etc.

Componente essencial dessa dimensão *soft*, e uma vez mais alçado pelas IFIs à condição de agente relevante para o desenvolvimento, o Estado não poderia ser deixado de lado nesse processo de reflexão, especialmente no que concerne ao seu papel no âmbito local. Em 1989 o BM desencadeou um intenso processo de reflexão, que compreendeu um grande programa de pesquisa sobre a gestão urbana e a elaboração de um *modelo de boa governança* para o desenvolvimento, visando fundamentar e legitimar suas mudanças doutrinárias.

O modelo de gestão propugnado pelo BM para a promoção do crescimento pressupõe uma transição das formas tradicionais de *gerenciamento* - movidas pela demanda, com foco nos problemas e voltadas para a prestação de serviços - para um tipo de *empresariamento* urbano<sup>35</sup>, onde impere a proatividade em relação aos problemas potenciais, foco nas soluções e promoção do ambiente para prestação privada dos serviços, ampliando as oportunidades negociais.

Uma referência internacional desse enfoque é a retomada pela Nova Zelândia da figura do *city manager* - Gerente da Cidade, presente em cidades norte-americanas das primeiras décadas do século XX. Espécie de síndico da cidade, o *city manager* assume as funções condominiais da *governance*, que não se confundem com as tradicionais funções de governo e representação política. Esse modelo propõe uma “racionalização” em prol de maior eficiência na condução dos assuntos da cidade, segregando a gestão da política e visando a supressão do conflito e da disputa de interesses por meio da redução do embate político a pautas de alocação de recursos.

O modelo de gestão urbana proposto pelo BM vem sendo plasmado em consonância cada vez maior com a referência da Nova Zelândia, citada como exemplar em eventos da instituição<sup>36</sup>. Tais proposições

são também manifestamente destinadas a despolitizar o domínio evidentemente sensível da gestão urbana, deslocando os problemas sociais e políticos para o domínio apenas da técnica e do especulativo, bem como desvincular as intervenções nesse setor de possíveis críticas de ingerência nos assuntos nacionais. (OSMONT, *op. cit.*; p.242)

A palavra de ordem passa a ser a *governance*, o “governo sem conflito” fundado na busca dos consensos negociados, e a busca da eficiência da gestão afastando-a da política. As mudanças recomendadas pelo BM nas práticas dos governos locais envolvem, dentre outros: a organização socioeconômica das cidades; a implantação de sistemas de indicadores urbanos, em áreas tão diversas quanto a competitividade e da pobreza; o entendimento das cidades como “atores territoriais”, cujo protagonismo é direcionado pela e para a competitividade; políticas claras de e compromissos amplos dos agentes envolvidos para direcionar os movimentos e influenciar expectativas, através de agências de desenvolvimento; ênfase na

---

<sup>35</sup> Para mais detalhes e considerações valorativas a respeito dessas alterações nos processos de gestão pública ver Harvey (1989), e Hall (1995).

<sup>36</sup> Como ocorreu no Seminário Internacional “O papel das cidades no Desenvolvimento Econômico Nacional: Um debate com os vários atores”, Brasília, 18 e 19/06/2007, promoção do Banco Mundial, ESAF, IPEA, Ministério das Cidades e Ministério da Integração.

capacitação<sup>37</sup>, cuja importância estratégica é apontada por importantes instituições como o Programa de Gestão Urbana (PGU) e o HABITAT, da Organização das Nações Unidas.

O componente negocial é o fio condutor das prioridades da ação governamental: “Ou seja, tornar a cidade *market-friendly* significa colocar a política cada vez mais a serviço do mercado” (RIBEIRO F<sup>o</sup>, 2007). O alcance dos governos locais, nessa perspectiva, resume-se ao papel de “facilitadores” numa rede de gestão do território. A democracia passa a ser exercida através de uma *gestão participativa*, segundo os preceitos da *boa governança*, isto é, o governo local, as representações da comunidade e as redes de atores locais, convergindo em torno dos consensos e guiados pelas metas do desenvolvimento.

Essa redefinição do papel do poder local, institucionalizando novos comportamentos, novas culturas, maneiras de pensar, de agir e de fazer política, subordinam progressivamente as prioridades sociais às exigências do crescimento. Instaure-se uma nova lógica institucional nas cidades, legitimando a apropriação dos espaços de decisão de políticas públicas por grupos empresariais privados - *stakeholders* -, uma das diversas designações que vêm colonizando o nosso jargão tecnoburacrático, por influência do Banco Mundial. Por toda parte, essa influência se dissemina e se instala como parte da cultura técnica, dos processos de decisão e da vida social e política dos países, ao ponto de alguns considerarem que o Banco Mundial tem se constituído em um dos principais agentes de um sistema de governo internacional, uma “*governance* sem governo” para o nível global, segundo Orenstein.<sup>38</sup>

Estado, governo, setor público, são instâncias referidas indiferenciadamente pelo BM. O Estado torna-se apenas uma instituição dentre outras, com funções a cumprir para atingir os objetivos do desenvolvimento (Oliveira, *apud* KRAYCHETE, 2005; p. 56). Na verdade, o verdadeiro Estado no mundo globalizado são as instituições de regulação internacional interarticuladas, o governo do capital para o capital. Nessa ótica, as nações tradicionais são meros agentes regionais do desenvolvimento, sob a tutela de um poder hegemônico que detém a força garantidora da ordem global.

A proatividade e o nível de inserção competitiva que o BM propõe para as cidades e sua gestão têm como corolário o *Planejamento Estratégico* (PE), instrumento

---

<sup>37</sup> Essas características serão comentadas em maior detalhe no Capítulo 2, para o caso brasileiro.

<sup>38</sup> Orenstein, 2005 p. 176-178, *apud* RIBEIRO FILHO, 2007, p. 4.

talhado para a missão de moldar o interesse público em consenso em torno das questões do crescimento econômico. Originalmente inspirado em estratégias militares e de conquista do poder, tendo como referência de fundo obras como a “Arte da Guerra”, de Lao Tse, ou “ O Príncipe”, de Maquiavel<sup>39</sup>, o Planejamento Estratégico teve grande desenvolvimento a partir da Segunda Guerra Mundial, quando extravasou os círculos militares, difundindo-se nos ambientes empresariais e conquistando ambientes institucionais diversos.

O Planejamento Estratégico constitui-se atualmente numa ferramenta presente em todas as esferas governamentais do Brasil, especialmente nas instâncias federais - ministérios, fundações, agências reguladoras, casas legislativas, tribunais - todas dispendo de estruturas dedicadas e incorporando procedimentos ligados ao processo de PE. Casos exemplares são o Ministério do Planejamento e as entidades de controle – interno: Controladoria Geral da União (CGU) e externo: Tribunal de Contas da União (TCU) -, que não apenas implementam em suas estruturas o modelo do PE, como também o disseminam e mesmo cobram a sua aplicação nas demais entidades

O Planejamento Estratégico é empregado como meio de estabelecer o objeto da ação do Estado através de *consensos* - comprometimento mútuo entre os diversos agentes da sociedade e o Estado. O enfoque do desenvolvimento local deve estar articulado às perspectivas de crescimento macro-econômico oriundas do pensamento/planejamento estratégico, que deve interpretar as *oportunidades* locais das políticas globais - de abrangência mundial.

O planejamento estratégico apóia a instrumentalização do aparelho do Estado em favor de um modelo de gestão balizado por *indicadores* “objetivos”. No caso das cidades, além de regular o processo da gestão, o Planejamento Estratégico visa apoiar a otimização das condições produtivas, bem como da inserção pragmática e controlada da participação popular nesse processo, gerando menos pontos de tensão, menos contradições e mais comprometimento com *objetivos estratégicos*. A “objetividade” do Planejamento Estratégico em relação às questões urbanas privilegia o balanço das contas públicas, as medidas mitigadoras dos problemas mais imediatos da população pobre, a criação e o melhoramento das oportunidades para os negócios privados,

---

<sup>39</sup> Anotações feitas na palestra “Planejamento Estratégico” proferida pelo Prof. Raul Sturari, dia 20/03/2008, integrante do Ciclo de Estudos Estratégicos do Brasil do Laboratório de Estudos do Futuro , UnB, Brasília.

O modelo básico do Planejamento Estratégico é nitidamente calcado nos processos de gestão gerencial, com definição objetiva de metas aferíveis, avaliação, foco na eficiência/eficácia dos resultados econômicos e na economicidade (relação custo/benefício). É um importante vetor de indução de modos de pensar e planificar a cidade em um padrão empresarial, pragmático, gerando, na ótica do BM, uma potencial redução de conflitos, uma maior convergência e comprometimento das forças sociais em torno dos projetos.

Em outros tempos, cidades e lugares buscaram elementos de distinção e ou identidade em feitos históricos do passado (Cachoeira, Itaparica) ou em atributos naturais (Cipó, Dias D'Ávila). O diferencial buscado a partir do Planejamento Estratégico é a **competitividade econômica**, que pode até incorporar os elementos de distinção e identidade local referidos como suporte à construção de uma imagem mercadológica que ajpóie a promoção das vendas de mercadorias e serviços. Sua sistemática aplicada às cidades busca identificar e promover o diferencial competitivo (o nicho) em que a cidade pode se destacar: Camacã, com serviços de saúde; Juazeiro com a fruticultura, etc.

Contando com a tecnologia do Planejamento Estratégico, o ordenamento do espaço urbano visa também exercer o papel de redutor de perdas, não apenas aquelas decorrentes das “irrationalidades” urbanas, mas de fatores como a corrupção, que passaria a ser mais controlada com a participação e o conhecimento da população a respeito dos projetos coletivos, otimizando oportunidades e racionalizando investimentos públicos e privados.

Ocorre, deste modo, um tratamento da *gestão* como variável independente dos processos históricos e da política, não reconhecendo a existência de interesses em conflito, reduzindo a disputa a um empresariamento do desempenho econômico ótimo dos fatores de produção. O conjunto de pautas de discussão e a cultura técnica adotada, veículos de um processo de internacionalização padronizada de temas e métodos, configuram também um novo surto de colonização do pensamento.

A esse respeito, Fernandes (2003) assinala que a limitada capacidade crítica da maior parte das estruturas de gestão local para questionar essas indicações transforma discussões de conteúdo em meras *metodologias de intervenção*. Aponta ainda que o tipo de *avaliação* proposto conduz a um foco demasiadamente centrado no desempenho operacional - indicadores de eficiência/eficácia - e financeiro - sustentabilidade, retorno.

## Considerações a respeito das agendas do Banco Mundial

Podemos perceber algumas grandes vertentes de mudança de estratégia do BM, mais evidentes a partir dos anos 70:

- a que propõe o apoio ao desenvolvimento a partir das infra-estruturas (produtivas, sociais); a ampliação do âmbito da instituição, aliando ao até então quase exclusivo apoio à infra-estrutura produtiva e empreendimentos de base, programas de apoio à *infra-estrutura social* e à redução da pobreza, conforme explicitamente referido no já mencionado documento *Partners in Development* (Informe Pearson).
- a que enfatiza a perspectiva da gestão como elemento indispensável ao desenvolvimento (em particular ao desenvolvimento endógeno), com ênfase no fortalecimento por meio da qualificação e instrumentação dos governos locais em contraponto ao poder central, tendo como corolário uma priorização dos investimentos no âmbito das cidades.

Quanto ao papel do Estado, cabe-lhe zelar para que a sociedade se mantenha modelada como o lugar idealizado de relações de cooperação, sendo abstraídas as desigualdades e o conflito. De uma tal conformação entre estado e sociedade emerge com mais força a noção e a necessidade do *consenso*, amalgamador dessa ampla cooperação. Forjado em torno do conceito de justiça como equidade, o consenso

passa ao largo das origens da desigualdade como fruto da dominação e da exploração no capitalismo, para estabelecer-se lastreado no direito de propriedade e na garantia de um mínimo social, voltado ao atendimento de indivíduos isolados, tomados como desvinculados das relações sociais de que são parte. (KRAYCHETE, 2005; p.85).

Do modo como é apresentado no discurso do BM, “o processo de crescimento econômico e de desenvolvimento deve ser visto como um processo harmônico, onde desaparecem as contradições entre classes sociais e entre países e nações.” (KRAYCHETE, 2005; p.86)

Em contraponto à tese de Sen, propondo o desenvolvimento como ampliação das liberdades, constata-se que “a anunciada liberdade dos indivíduos não conseguiu se impor ante os esquemas de dominação e exploração montados sob a vigência e a defesa da propriedade privada” (*ibidem*; p. 95). A agenda do BM para a pobreza, segundo Oliveira, “não é o enfrentamento da pobreza, é sua funcionarização, sua gestão” (2007). Não são enfrentadas questões centrais do modo de produção e da estrutura do Estado,

com a socialização dos custos e a privatização dos benefícios resultantes dos investimentos públicos.

As políticas de correção das distorções do desenvolvimento adotadas pelo Estado brasileiro têm privilegiado a via do gasto (*ex-post*), sob a alegação de uma maior viabilidade e eficácia nos resultados, escusando-se assim de promover mais justiça distributiva pela via da arrecadação (*ex-ante*). De todo modo, a criação de alternativas socialmente justas e materialmente viáveis tem ainda um longo caminho a percorrer: nem no liberalismo nem em qualquer outro sistema houve equilíbrio entre liberdade e igualdade.

Os enfoques do BM relativos à cidade não introduzem, no essencial, diferenças significativas em relação às perspectivas historicamente consolidadas em nossa realidade, na medida em que, em ambas, as cidades são percebidas como espaço de oportunidades a serem apropriadas pelos interesses privados. Entretanto, transparecem certas especificidades na formulação do BM:

1. Quanto aos métodos e recursos empregados: a política perde espaço para a *governance* e as formas tradicionais de condução da coisa pública se convertem em sistemas de gerenciamento em moldes empresariais, com ênfase na “objetividade” dos controles de processos e indicadores de resultados; os benefícios dos consensos continuam não sendo objeto de uma efetiva preocupação redistributiva, além da retórica.
2. Quanto ao espaço institucional e produtivo: incentivo à criação de oportunidades de ascensão para setores eficientes e competitivos com pouco espaço no ambiente dos governos locais tradicionais, tendo em vista correlações cristalizadas de forças políticas que tendem a preservar o *status quo* por meio de recursos artificiosos; algo análogo a uma pequena “revolução burguesa”, liberando espaços das oligarquias latifundiárias decadentes ainda influentes.
3. Quanto ao foco: inserção competitiva do local no global, contribuindo para a expansão macro-econômica.

Como veremos no quarto Capítulo, o PRODUR constitui um bom exemplo de aplicação dessas propostas, reafirmando o fato de que a presença do BM se faz cada vez mais marcante no ambiente técnico-institucional ligado ao desenvolvimento econômico e territorial, estando toda a prática da política urbana impregnada dessa presença.

### **3. O BANCO MUNDIAL NO BRASIL E A POLÍTICA URBANA**

#### **3.1 O BANCO MUNDIAL NO BRASIL**

O Banco Mundial faz parte da história do país nas últimos seis décadas, não apenas por ter contribuído para o financiamento de boa parte da nossa infra-estrutura, como também pelo papel crucial que tem desempenhado na formulação das políticas públicas brasileiras. Além da influência direta na orientação das prioridades dos investimentos públicos, o Banco se faz presente em um processo intenso e continuado de formação de consciência institucional e técnica, difundindo suas idéias através de assessorias, consultorias, promoção de eventos, dentre outros.

A despeito de resistências episódicas, os governos brasileiros têm, em geral, mantido alinhamento com as posições defendidas pelo BM, o que, aliado à condição estratégica do Brasil no subcontinente e à própria dimensão do país, explica o interesse do BM.

##### **3.1.1 Investimentos do Banco Mundial no Brasil**

Um dos 45 países signatários da criação do Banco Mundial em 1944, o Brasil firmou seu primeiro contrato de financiamento com o banco já em 1949, em um programa de implementação de geração de energia hidrelétrica e telefonia. Desde então, o BM tem participado de investimentos em áreas tão diversas quanto as de infra-estrutura, desenvolvimento urbano, do setor agrícola, do setor financeiro, educação, saúde, até programas sociais como o Bolsa-Família.

O Banco Mundial esteve e continua presente em 399 programas de investimento<sup>40</sup> no Brasil até maio de 2008, além de outros 20 que foram abandonados antes da fase final de contratação. O Grupo BM financiou cerca de 50% do valor desses programas, que totalizaram mais de 86 bilhões de dólares (ver Tabela 3.01).

---

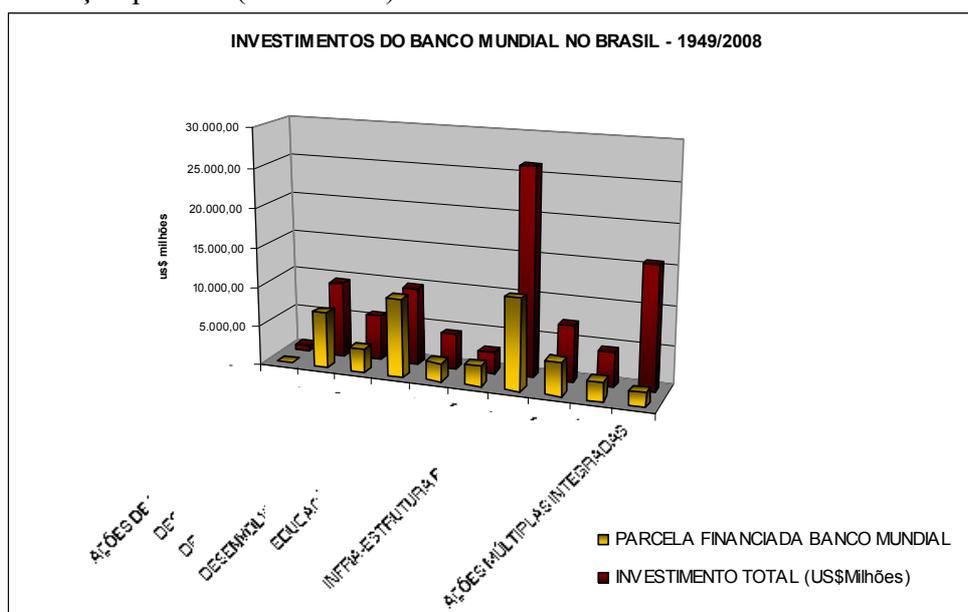
<sup>40</sup> Investimentos em projetos concluídos, ativos (em fase de implementação) ou aprovados mas ainda não iniciados à época da coleta do dado, em maio de 2008.

Tabela 3.01 - Valores globais históricos<sup>41</sup> de programas financiados pelo BM no Brasil por setor de atuação pública: 1949 a 05/2008.

SETOR DE INVESTIMENTO	VALOR TOTAL DO INVESTIMENTO (em US\$milhões)	EMPRÉSTIMO BANCO MUNDIAL (em US\$milhões)	PARTICIPAÇÃO DO BM NO TOTAL DO SETOR (%)	PARTICIPAÇÃO DO SETOR NO TOTAL GERAL (%)
AÇÕES DE PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	637,50	86,50	13,57	0,74
DESENVOLVIMENTO RURAL	9.553,29	7.121,80	74,55	11,02
DESENVOLVIMENTO URBANO	5.713,31	3.031,47	53,06	6,59
DESENVOLVIMENTO DO SETOR PÚBLICO	9.872,76	7.848,34	79,49	11,39
EDUCAÇÃO E TECNOLOGIA	4.413,75	2.354,60	53,35	5,09
FINANÇAS PÚBLICAS	2.646,12	2.631,62	99,45	3,05
INFRA-ESTRUTURA PRODUTIVA	26.392,34	11.575,02	43,86	30,45
SANEAMENTO	7.299,10	4.318,46	59,16	8,42
SAÚDE	4.402,15	2.470,50	56,12	5,08
AÇÕES SOCIAIS INTEGRADAS	15.754,23	1.770,52	11,24	18,17
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>86.684,55</b>	<b>43.208,83</b>	<b>49,85</b>	<b>-</b>

Fonte: Planilha de Investimentos (BANCO MUNDIAL, 2008-2), compilação e elaboração do autor<sup>42</sup>

Figura 3.01 - Montantes de investimento em programas apoiados pelo BM no Brasil por setor de atuação pública (1949-2008)



Fonte: Planilha de Investimentos (BANCO MUNDIAL, 2008-2), compilação e elaboração do autor

A Figura 3.01 enfatiza a participação do Banco em relação ao total dos investimentos em cada setor, com destaque para as aplicações em infra-estrutura de base, com mais de 30% do total das inversões.

<sup>41</sup> Valores históricos não corrigidos. Não foi possível neste estudo fazer uma atualização dos valores históricos dos recursos o que será conveniente para o enriquecimento da análise.

<sup>42</sup> Devido à existência de mais de 50 diferentes classes de programas de investimento na tabela original do BM, efetuou-se uma reagregação em 10 classes, de modo a tornar mais compreensíveis os dados. As correspondências entre as classes originais e as exibidas neste trabalho encontra-se no Anexo 09.

As iniciativas do BM no país incluíram ainda a aplicação de recursos das Nações Unidas em *trust funds* gerenciados pelo BM, inclusive o *Global Environment Facility* e o *Rainforest Trust Fund*, fundos destinados a projetos de uso sustentável da floresta tropical e de preservação ambiental, num montante de US\$272 milhões.

Ao longo das suas seis décadas de atuação no Brasil, o Banco Mundial manteve íntegra a sua nítida prioridade ao apoio ao setor produtivo num ambiente de livre mercado. No entanto, são perceptíveis diferentes ênfases no escopo dos projetos ao longo do tempo. As tabelas 3.02 e 3.03 a seguir apresentam agregações por segmento de todos os programas financiados pelo BM no Brasil, divididos em dois blocos temporais. No primeiro, que vai de 1949 a 1970, as ações em sua quase totalidade são voltadas para investimentos em infra-estrutura - geração de energia, transportes e comunicações -, com apenas um programa destinado à pecuária.

Tabela 3.02 - Investimentos apoiados pelo BM no Brasil por segmento: 1949 a 1970

Setor de Atividade	valor do projeto em Us\$milhões	%
Geração e distribuição de energia	622,1	84,30
Transporte Ferroviário	25,0	3,40
Transporte Rodoviário	29,0	3,90
Metalurgia	22,0	3,00
Pecuária	40,0	5,40
<b>Total 1949 a 1970</b>	<b>738,1</b>	<b>100,00</b>
Sub-tot infra-estrutura produtiva	698,1	94,60

Fonte: Planilha de Investimentos (BANCO MUNDIAL, 2008-2), compilação e elaboração do autor

Tabela 3.03 - Investimentos apoiados pelo BM no Brasil por segmento: 1971 a 2008 (em US\$ milhões)

Setor de Atividade	período					
	71 a 75	76 a 80	81 a 85	86 a 90	91 a 00	01 a 08
Agricultura, pecuária e silvicultura	151,70	516,00	1.158,00	3.704,70	924,63	858,21
Energia geração e distribuição	436,00	716,00	1.618,10	1.320,00	251,00	1.179,56
Infra-estr. transportes (rodo/ferro/naveg)	691,00	279,00	804,00	469,00	1.0751,90	5.496,49
Mineração e indústria de base	397,00	98,00	304,50		50,00	-
Desenv. institucional e setor financeiro	25,00	85,00	520,00	1318,24	1.368,06	4.689,62
Ações sociais "afirmativas"	-	-	-	-	2.335,60	15.061,75
Outros	104,90	1.386,00	1.630,80	2.217,76	14.961,30	8.067,63
<b>Total investimento por período</b>	<b>1.805,60</b>	<b>3.080,00</b>	<b>6.035,40</b>	<b>9.029,70</b>	<b>30.642,49</b>	<b>35.353,26</b>
Desenvolvimento Urbano		410,00	400,00	505,00	1.005,80	3.392,51
Infra-estrutura e indústrias de base	1.344,00	1.013,00	2.924,60	2.339,60	15.056,90	2.891,14
% do total em infra-estrutura e ind. base	84,40	35,43	45,14	19,79	36,02	18,87
% do total em atividades rurais	8,40	16,73	19,17	40,98	3,01	2,43
% do tot em ações sociais "afirmativas"	-	-	-	-	7,61	42,58

Fonte: Planilha de Investimentos (BANCO MUNDIAL, 2008-2), compilação e elaboração do autor

As propostas do desenvolvimentismo, que nesse período (1949-1970) dominam a cena técnico-política nacional, encontram franco suporte financeiro do BM para a estruturação de uma plataforma para a produção industrial, o que é expresso de forma veemente nos 94,60% dos investimentos do banco nesse setor. O segundo bloco compreende o período que vai de 1971 até abril de 2008, subdividido em intervalos a fim de possibilitar a identificação de eventuais tendências no decorrer do tempo.

As ações em infra-estrutura e indústria de base, embora perdendo a importância relativa que detiveram no período anterior, mantiveram volumes de investimento crescentes, a despeito de oscilações entre os períodos. Por outro lado, a aplicação dos recursos não mais se limita à instalação física das plantas industriais, redes ou equipamentos, ampliando seu escopo para incluir o financiamento dos processos de desestatização ocorridos entre 1995 e 2002. Em apenas um desses programas, destinado à privatização do sistema de transportes suburbanos do Rio de Janeiro, foram aplicados US\$5,9 bilhões entre 1997 e 1998.

O BM apoiou vigorosamente as reformas institucionais das duas gestões do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, aplicando US\$4,0 bilhões entre 1995 e 2002 em *fundos de ajuste* - financiamento externo de resgate imediato para apoio a políticas de reformas institucionais, aos níveis de reservas internacionais e balanço de pagamentos.

Outros US\$3,1 bilhões foram destinados pelo Banco a seis empréstimos de ajuste setorial ao Brasil nos últimos anos da década de 1990. A maior ênfase foi atribuída à disciplina fiscal, à contenção dos gastos públicos, em cujo âmbito se destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal, e para uma ampla agenda de reformas institucionais, a exemplo das reformas da Previdência e do Setor Financeiro, além da implementação de um marco regulatório em moldes menos estatizados.

Este último aspecto foi concretizado com a instituição das Agências Reguladoras, sendo pioneiras e referência as encarregadas dos setores da telefonia (Anatel, de 1997) e da geração e distribuição de energia elétrica (Aneel, de 1996). Já a reforma da Previdência atingiu inicialmente apenas o setor privado, tendo faltado à coalizão então governante forças para aprovar a reforma da Previdência Pública Federal, só efetivada, ironicamente, na gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, líder do Partido dos Trabalhadores.

Havia uma grande expectativa de mudanças com chegada ao poder do partido que mais combateu as políticas de “liberalização” do governo anterior, através de uma

maior resistência ao avassalamento cardosiano, impedindo a total privatização das empresas estatais, das quais a Petrobrás e o Banco do Brasil eram as ‘bola da vez’, da Previdência Social e o achaque aos direitos trabalhistas. (OLIVEIRA, 2007; p.48)

Essa expectativa, entretanto, foi rapidamente frustrada, pois o prestígio popular desfrutado pelo novo governo produziu uma grande convergência, uma espécie de “consenso” político que favoreceu a continuidade da agenda liberalizante sem maiores obstáculos: “Cardoso não pôde mexer na Previdência do Servidor Público, enquanto Lula o fez quase sem resistência”(ibidem. p. 48).

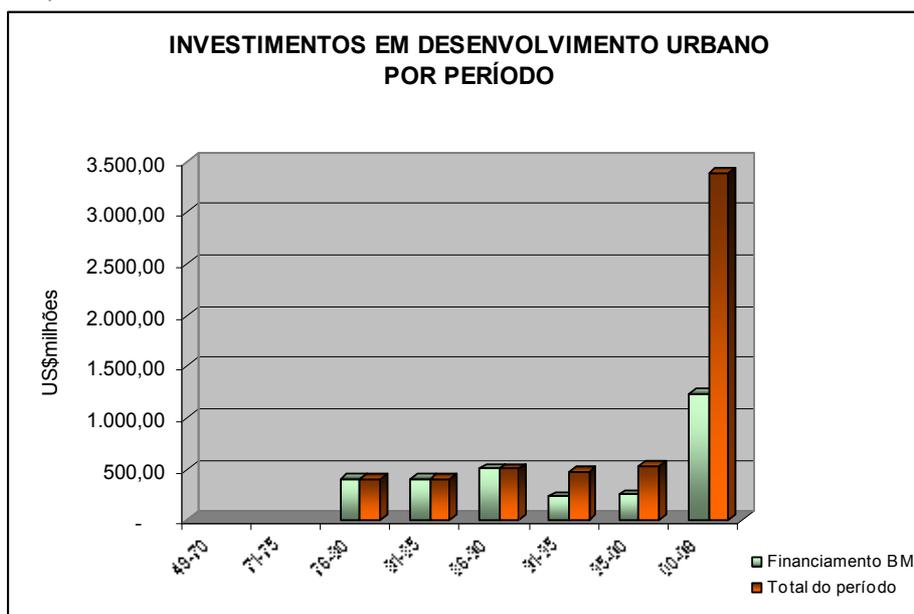
Figura 3.02 - Investimentos em Infra-estrutura apoiados pelo BM no Brasil (1949-2008)



Fonte: Dados da Planilha de Investimentos (BANCO MUNDIAL, 2008-2), compilação e elaboração do autor

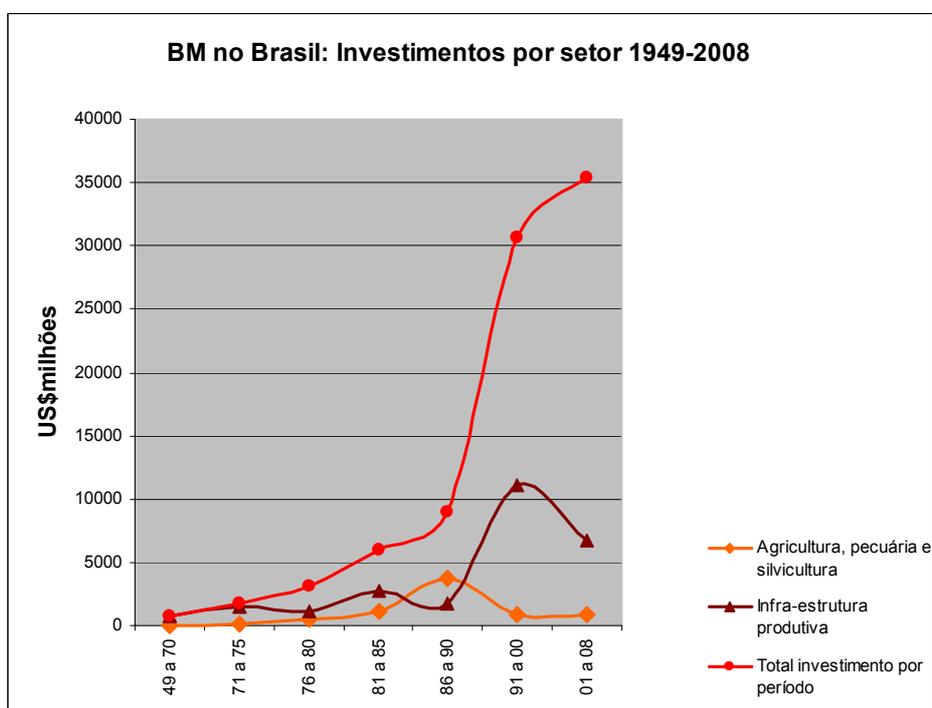
Os investimentos em desenvolvimento urbano apoiados pelo BM no Brasil só têm início ao final dos anos 1970, com um projeto de Transporte Urbano (1978) e de Habitação Popular (1979).

Figura 3.03 - Investimentos em Desenvolvimento Urbano apoiados pelo BM no Brasil (1976-2008)



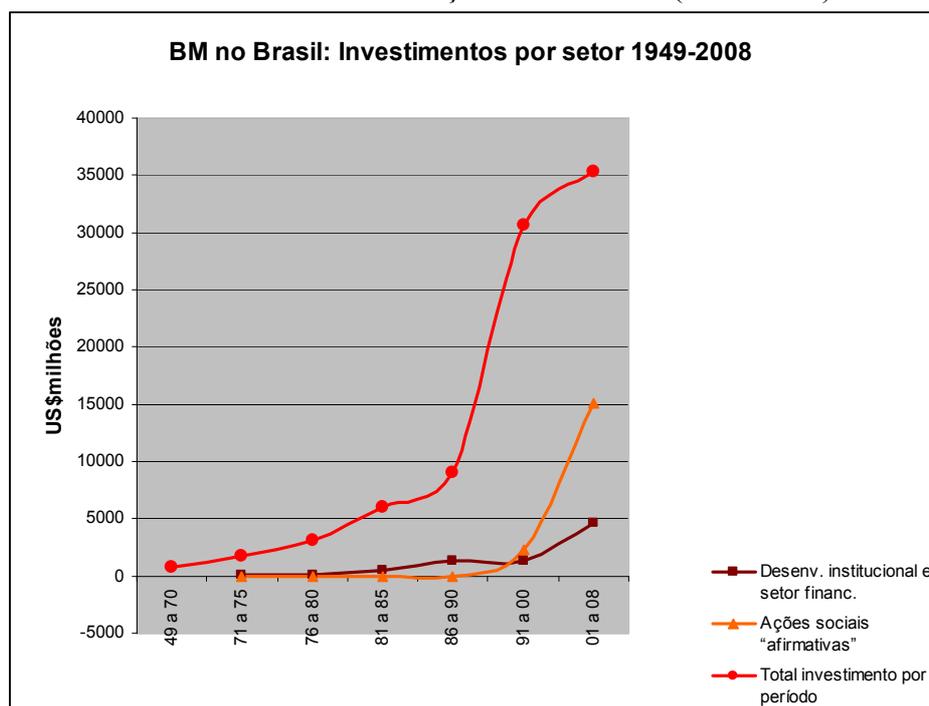
Fonte: Planilha de Investimentos (BANCO MUNDIAL, 2008-2), compilação e elaboração do autor

Figura 3.04 - Comparativo dos investimentos apoiados pelo BM no Brasil em setores “hard”: Agropecuária e Infra-estrutura Industrial (1949-2008)



Fonte: Planilha de Investimentos (BANCO MUNDIAL, 2008-2), compilação e elaboração do autor

Figura 3.05 - Comparativo dos investimentos apoiados pelo BM no Brasil em setores “soft”: Desenvolvimento Institucional e Ações Afirmativas (1949-2008)



Fonte: Planilha de Investimentos (BANCO MUNDIAL, 2008-2), compilação e elaboração do autor

O fluxo das operações no longo curso indica uma tendência de ampliação dos montantes dos programas apoiados pelo BM, bem como do total das inversões do Banco no país. Vale lembrar que, até 1987, todos os programas do BM no Brasil recebiam financiamento integral. A partir desse momento a composição dos recursos passa a contar com contrapartida nacional, enquanto a participação proporcional dos recursos aplicados pelo BM por programa tende a se reduzir. É o caso expressivo das “Ações Sociais Afirmativas”, detentora de 42,58% do montante dos programas a partir de 2001, cujo principal componente, o programa Bolsa Família, responde por US\$14,5 bilhões, dos quais apenas 11,2% provêm de recursos do BM.

Outro destaque é a crescente “capilarização” dos vínculos institucionais do BM no Brasil. Até 1985, todos os projetos com participação do BM eram contratados pela esfera federal, em geral a União ou alguma de suas empresas estatais, sobretudo as do sistema Eletrobrás. O Programa Melhoria de Cidades, do Estado de Santa Catarina, foi o primeiro contrato firmado por ente não federal, em 19/09/85.

Cerca de dois anos após o Melhoria de Cidades, um outro programa foi também contratado fora do âmbito federal, desta vez pelo estado de S. Paulo, com o Programa de Gestão das Rodovias Estaduais, aprovado em 09/06/1987. Desde então, o

banco tem ampliado o número de parcerias com os estados e, a partir do contrato com a Prefeitura de Betim-MG, em 2004, também com os municípios. A previsão dos financiamentos para os anos de 2008 e 2009, contida no documento Estratégia para o Brasil do BM, confirma a tendência de redução dos contratos do Banco com entidades federais, que participarão em apenas 15,20% dos montantes a serem financiados, conforme exibido na Tabela 3.04.

Tabela 3.04: Estimativa do Programa de Financiamento do BM para 2008 e 2009

Ano Fiscal	Mutuário	US\$ (milhões)	%
2008	Federal	83,50	2,57
	Subnacional	3.165,30	97,43
	<b>Subtotal</b>	<b>3.248,80</b>	
2009	Federal	703,00	36,52
	Subnacional	1.221,60	63,48
	<b>Subtotal</b>	<b>1.924,60</b>	Fed/Tot
	<b>Total</b>	<b>5.173,40</b>	15,20%

Fonte: Banco Mundial (2008 -1) Estratégia para o Brasil; p.34

Os quadros e figuras apresentados acima consolidam a análise feita diretamente sobre a planilha disponibilizada pelo Banco Mundial acerca dos projetos por ele financiados no Brasil. Dessa análise puderam ser percebidas características predominantes nos perfis dos investimentos em três períodos, que correspondem aos momentos de inflexão nas diretrizes do Banco em sintonia com as mudanças de orientação paradigmática na economia:

- 1949-1970 - Investimentos na construção da infra-estrutura produtiva, predominantemente pela via de empresas estatais;
- 1971-1990 - Apoio à produção setorial, sobretudo pequena produção agrícola, ao fortalecimento de empreendimentos privados em diversas escalas, com uma gama mais variada de ações de infra-estrutura urbana e redução da pobreza
- 1990-2008 - Programas de desenvolvimento institucional, reestruturação urbana, combate à pobreza

A partir de junho de 1978 até maio de 2008, o Estado da Bahia foi diretamente contemplado com 16 programas apoiados pelo Banco Mundial, num montante de US\$1.827,90 milhões, dos quais 63,64% (US\$1.163,30 milhões) financiados pela instituição, abrangendo os desenvolvimentos rural, metropolitano, dos recursos hídricos, transportes, saneamento, rodovias, infra-estrutura urbana e alívio da pobreza rural (ver

Tabela 3.05). O PRODUR, iniciado em 1997, foi o primeiro programa contratado com o Banco Mundial diretamente pelo Estado da Bahia. Dentre os programas financiados pelo BM na Bahia, o que apresenta maior volume de investimentos no momento é o do Metrô de Salvador, num montante de US\$308 milhões.

O volume de aplicações do BM no Brasil, atualmente em torno de US\$2 bilhões por ano, em uma economia (PIB) avaliada em US\$1 trilhão, pode parecer pouco diante de outras agências de desenvolvimento, como por exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que concede empréstimos de cerca de US\$35 bilhões ao ano (BIRD 2008 p. 18). Deve-se considerar, entretanto, que desde o início desta década o BNDES trabalha com uma expressiva parcela de seus financiamentos destinada a empresas brasileiras ou consórcios internacionais operando no exterior, sobretudo em empreendimentos voltados para a integração da América Latina, com foco primordial na implantação da infra-estrutura de circulação e transportes.

Por outro lado convém lembrar, conforme mostrado na Tabela 3.01 acima, que cada dólar investido pelo BM corresponde a dois ou mais em inversões locais, com tendência de crescimento dessa relação, o que representa uma significativa ‘alavancagem’ financeira. Além disso, mais que o valor monetário direto, tem sido marcante a cristalização de uma forma de pensar o desenvolvimento, seus instrumentos e propósitos, nos ambientes técnico, político e mesmo no seio da opinião pública.

A versão de 2008 da “Estratégia de Parceria com o País”<sup>43</sup>, com base na análise dos dados conjunturais e tendências da economia brasileira, aponta as áreas de investimento e regiões geográficas onde o Banco fortalecerá sua atuação, e onde esta será reduzida, em quatro linhas de ação: Brasil Equitativo, Brasil Sustentável, Brasil Competitivo e Fundamentos Macro-econômicos e Gestão. Serão ampliados, por exemplo, o apoio à Bolsa Família, a implementação de concessão de florestas, a certificação para os agronegócios, a globalização das empresas, as Parcerias Público-Privadas e concessões, a eficiência e eficácia da gestão pública. Será reduzido o apoio a projetos como os de abastecimento de água e saneamento para as comunidades rurais pobres do Nordeste, financiamento para pequenos municípios e financiamentos para empresas do Nível 1 (*ibidem*, pp. 21 e 22).

---

<sup>43</sup> Relatório nº 42677-BR. BIRD e CFI. *Estratégia de parceria com o país para a República Federativa do Brasil - Período de 2008 a 2011*. Publicado em 6 de maio de 2008.

Tabela 3.05 - Programas com apoio do Banco Mundial no Estado da Bahia de 1978 a 05/2008

PROJETO	APROVAÇÃO	ENCERRAMENTO	VALOR (em US\$milhões)	PARTICIP BM (em US\$milhões)	CREDOR RESPONSÁVEL	IMPLEMENTAÇÃO	SITUAÇÃO DO PROJETO	SETOR PRINCIPAL DE APLICAÇÃO	%	OUTROS SETORES DE APLICAÇÃO	%
Programa de Desenvolvimento Rural da Bahia	06/06/78	31/12/85	37,00	37,00	UNIÃO	sem informações	Concluído	Ajuste agrícola	100	-	0
Programa de Desenvolvimento Metropolitano de Salvador & Fortaleza - Fase Preparatória	03/08/82	30/06/85	8,90	8,90	UNIÃO	sem informações	Concluído	Gestão urbana	100	-	0
Programa de Desenvolvimento Rural da Bahia - 02	26/04/83	31/12/89	67,80	67,80	UNIÃO	sem informações	Concluído	Ajuste agrícola	100	-	0
Programa de Desenvolvimento Metropolitano Salvador	22/04/86	30/06/97	55,00	55,00	UNIÃO	ESTADO DA BAHIA	Concluído	Saneamento e recup de cheias	22	Vias e rodovias; Serviços sociais	54
Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste (03) - BAHIA	21/10/86	31/12/95	171,00	171,00	UNIÃO	CAR	Concluído	Finanças	25	Agric, pesca & silvicultura; Indústria & comércio	60
Programa de Redução da Pobreza Rural - Bahia	29/06/95	30/06/01	175,00	105,00	UNIÃO	CAR	Concluído	Abastecimento de água	30	Vias e rodovias; Serviços sociais	48
Programa de Infra-estrutura Municipal -PRODUR	04/03/97	30/09/04	154,00	100,00	ESTADO DA BAHIA	CAR	Concluído	Saneamento e recup de cheias	78	Transporte; Adm sub-nacional	22
Programa de Recursos Hídricos da Bahia	11/09/97	30/09/05	85,00	51,00	ESTADO DA BAHIA	SRHSH	Concluído	Abastecimento de água	66	Adm sub-nacional; Serviços sociais	34
Programa de Transporte Urbano de Salvador	17/06/99	31/12/07	308,00	150,00	UNIÃO	CBTU	Concluído	Transportes	99	Adm sub-nacional	1
Programa de Educação da Bahia	20/12/00	30/06/03	116,00	69,60	ESTADO DA BAHIA	SEC. EDUCACAO	Concluído	Educação primária	40	Educ secundária; Adm Central	60
Programa de Redução da Pobreza Rural da Bahia	26/06/01	30/06/05	75,00	54,35	ESTADO DA BAHIA	CAR	Concluído	Serviços sociais diversos	35	Vias e rodovias; Agric, pesca & silvicultura	45
Programa de Reforma do Sistema de Saúde da Bahia	12/06/03	30/06/09	50,00	30,00	ESTADO DA BAHIA	sem informações	Ativo	Gestão governamental	35	Adm sub-nacional; Saúde	65
Programa de Educação da Bahia (APL) - Segunda Fase	30/06/03	30/06/07	100,00	60,00	ESTADO DA BAHIA	SEC. EDUCACAO	Concluído	Educação primária	80	Educação Secundária	20
Programa Integrado de Redução da Pobreza Rural da Bahia	01/09/05	31/07/10	75,00	54,35	ESTADO DA BAHIA	CAR	Ativo	Agricultura, pesca e silvicultura	36	Adm sub-nacional; Serviços sociais	36
Programa Integrado de Desenvolvimento de Áreas Pobres da Bahia	06/12/05	31/01/11	82,20	49,30	ESTADO DA BAHIA	CONDER	Ativo	Serviços sociais diversos	25	Saneamento básico; Vias e rodovias	46
Programa Integrado de Gestão Rodoviária da Bahia	14/11/06	30/09/13	200,00	100,00	ESTADO DA BAHIA	sem informações	Ativo	Rodovias e sistema viário	87	Adm sub-nacional ; Agric, pesca & silvic	13
TOTAL NO ESTADO			1.827,90	1.163,30							

Fonte: Planilha de Investimentos (Banco Mundial, 2008-2), compilação e elaboração do autor.

### 3.1.2 BM: Estratégias e agendas Urbanas para o Brasil

Como no restante do mundo, as cidades não foram uma preocupação do BM nos primeiros momentos da sua presença no Brasil. No país, os investimentos iniciais nesse âmbito remontam a 1978, em grandes projetos de saneamento e transportes urbanos para regiões metropolitanas. Entre 1988 e 1997 o BM centrou esforços no estímulo ao processo de descentralização das suas frentes de atuação, fortalecendo a gestão local através de uma série de projetos de desenvolvimento municipal “altamente bem sucedidos”, já que replicados mundialmente.

Os primeiros desses projetos no Brasil, nos estados sulistas do Paraná (1983), Sta. Catarina (1985) e Rio Grande do Sul (1989), enfatizaram a capacitação fiscal e a gestão local, a infra-estrutura social e econômica básica, e um direcionamento “mais eficiente” dos gastos com a pobreza. Projetos similares foram conduzidos a partir de meados dos anos 1990 nos estados de Minas Gerais, do Ceará com o PROURB, que será retomado mais adiante, e na Bahia com o PRODUR, objeto desta pesquisa,.

Em 2001 vem a público uma estratégia urbana elaborada pelo Banco Mundial em parceria com o governo federal, municípios e parceiros não governamentais - como o Habitat e o Cities Alliance - para o “desenvolvimento de programas mais fundamentados de redução da pobreza urbana”, (BM, 2008-1). Além do enfoque da pobreza, a estratégia urbana está centrada em elementos como reforma institucional continuada, desenvolvimento de visões e soluções locais, além do apoio às parcerias e participação locais, gradualmente incorporando objetivos de melhoramento da gestão municipal e fortalecimento das instituições locais (*ibidem*; p.18).

Um dos principais instrumentos propostos pelo BM para promoção da autonomia e expansão da capacidade financeira dos governos locais tem sido os Fundos de Desenvolvimento Municipal que, segundo o documento citado, representam hoje um décimo do crédito total disponível para o setor municipal. Iniciativa dessa natureza foi também proposta no âmbito do PRODUR/BA, como veremos no quarto Capítulo.

Interessante observar que até mesmo feitos considerados conquistas políticas históricas da sociedade brasileira, a exemplo do orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte, são referidos pelo BM como “exemplos de sucesso replicados em 24 cidades no Brasil,” e recomendados como uma boa prática de governança de nível internacional (*ibidem*; p.19). Fica, assim, mais uma vez demonstrado o

pragmatismo que rege a lógica do BM, tornando-o capaz de reconhecer e incorporar iniciativas convergentes com as suas, não importando a orientação ou a procedência.

Outro aspecto desse pragmatismo reside no fato de que, embora persistam os paradigmas gerais que norteiam as IFIs, suas estratégias específicas sempre podem ser flexibilizadas, adaptando-se às possibilidades e incorporando oportunidades que se apresentem, sempre que isto implique no fortalecimento do setor privado.

É o que pode ser verificado ao analisarmos o teor das proposições trazidas à discussão no Seminário Internacional “O papel das cidades brasileiras no desenvolvimento econômico nacional”, promovido pelo BM em parceria com a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), em junho de 2007<sup>44</sup>, na Capital Federal. Perante uma seleta platéia de representantes das diversas esferas governamentais, entidades profissionais (OAB, ABI), instituições de ensino e pesquisa (FGV, IPEA) e outras, o próprio diretor de operações do GBM no Brasil, John Briscoe, representantes oficiais e consultores da organização expuseram a mais recente formulação das suas estratégias urbanas.

Embora o discurso preserve referência ao alívio à pobreza<sup>45</sup>, esta comparece de forma ainda mais subordinada que anteriormente aos imperativos do desempenho econômico. A ênfase do momento recai sobre as relações entre as cidades e o ambiente global de trocas, espelhando o dinamismo dos mercados contemporâneos e o espaço institucional favorável, tanto interna quanto internacionalmente.

Por conseguinte, as atuais manifestações do BM indicam um maior foco em relação à competitividade das cidades, aí incluídos fatores como a regulação do mercado de terras, o grau de qualificação da mão de obra, o incentivo à formação de *clusters* e a capacidade de integração com mercados de diversas escalas. Seu fundamento essencial é a produtividade, fator-chave para a aquisição de níveis desejáveis de competitividade e, em decorrência, de desenvolvimento. Esse rebatimento da dinâmica macro-econômica na dimensão micro espacial (local) reforça o entendimento da instituição acerca do vínculo entre os processos de crescimento e as estruturas socio-políticas locais (comunidades e gestão), que assim adquirem a condição

---

<sup>44</sup> As contribuições e documentos apresentados nesse seminário foram reunidos em um CD fornecido aos participantes.

<sup>45</sup> A expressão “alívio à pobreza”, tradução da expressão em inglês “*poverty alleviation*”, tem sido adotada em documentos de instituições oficiais do Estado brasileiro e em textos em português do próprio BM.

de co-responsáveis pela a criação das alternativas mais eficientes face à dinâmica do crescimento.

Competitividade foi a palavra-de-ordem dominante do mencionado Seminário Internacional “O papel das cidades brasileiras ...” (BM, 2007). Já na palestra de abertura - “Uma Estratégia para as cidades brasileiras” - proferida pela doutora em economia e análises regionais Mila Freire, consultora do BM, fica evidente o caráter programático do evento. As motivações para o aprofundamento da reflexão e o encaminhamento de medidas para as cidades brasileiras, segundo a consultora, são evidenciadas pelas características e pelo do próprio ritmo da urbanização no país. Enfocando-se o período 1970/2000, além das inúmeras novas cidades, há um crescimento mais que considerável das existentes. O número de cidades acima de 2 milhões de habitantes triplica, passando de três em 1970 para dez em 2000; dobra o número de cidades entre 250 mil e 2 milhões, chegando a 22 as cidades entre 500 mil e 2 milhões de habitantes.

A média nacional de crescimento anual das cidades gira em torno dos 2,5%, porém é muito mais intenso no Centro Oeste - Campo Grande, Brasília, Goiânia apresentam crescimento de 4,5% - e mais ainda na região Norte, onde essa taxa ultrapassa os 5,6%. Está previsto um crescimento populacional de 25% para o período entre 2000 e 2030, o que significa mais de 50 milhões de novos habitantes nas cidades brasileiras, visto que a população rural encontra-se em decréscimo, estimando-se cerca de 50% de redução entre 1970 e 2030.

Não faltam, como visto, razões para a estruturação de uma estratégia para as cidades brasileiras, considerando ainda:

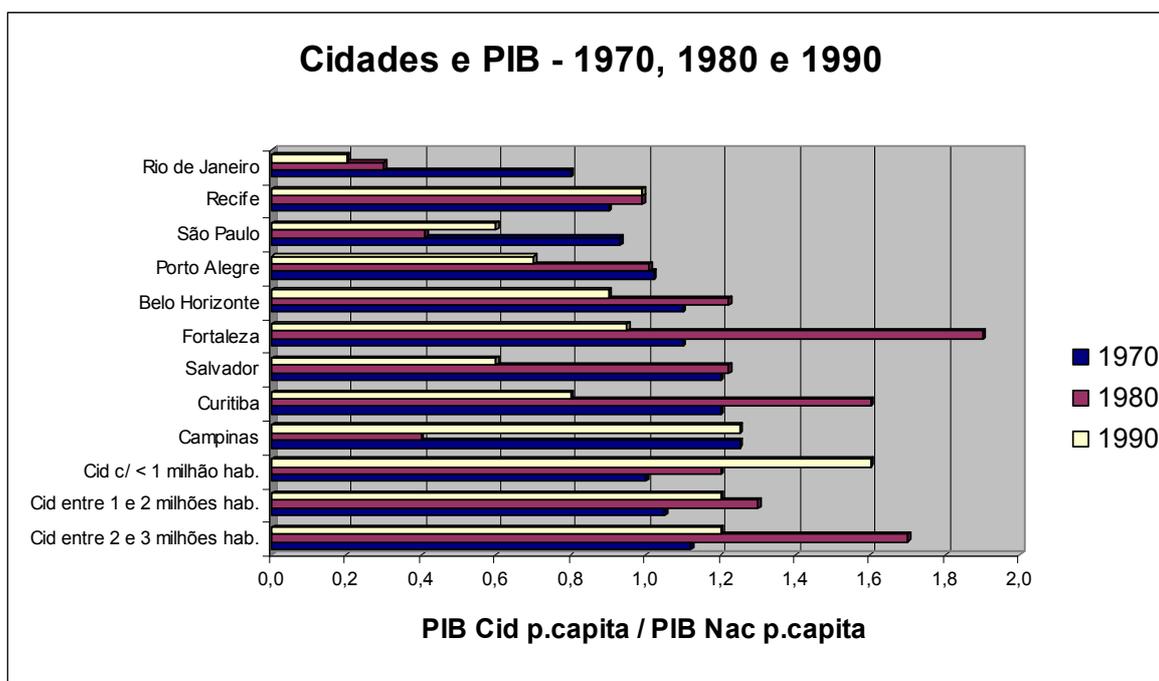
- a estrutura espacial predominante no país, com alto e ainda crescente grau de urbanização, passando de 56% em 1970 para 82% previstos em 2020;
- a concentração, nas cidades, de 90% do PIB nacional e de 50% dos pobres;
- a produtividade urbana, superior à não urbana;
- as cidades tendem a ser mais eficientes na criação de condição para o crescimento sustentado, por propiciarem economias de aglomeração, escala de viabilidade para os negócios, além de favorecerem a criatividade e a inovação; referências contemporâneas do Leste da Ásia mostram a importância das cidades no crescimento econômico;
- a correlação entre expansão urbana e crescimento econômico no Brasil.

Os vínculos de causa e efeito entre urbanização e crescimento econômico foram destaque da apresentação de outro consultor, Tito Yepes, como demonstração do tipo de análise relevante para verificação da competitividade urbana. Para aferir a correlação entre urbanização e o crescimento, foram exibidos dados obtidos a partir da relação entre o crescimento do PIB urbano e a média nacional, conformando um índice (*I*) calculado a partir dos seguintes elementos:

$$I = \frac{\text{incremento do PIB urbano per capita}}{\text{incremento do PIB nacional per capita}}$$

Para o consultor, esse indicador permite inferir se determinada área urbana contribui positiva ( $I > 1$ ) ou negativamente ( $I < 1$ ) para o crescimento do conjunto do país. Foram analisados dados relativos a oito nucleações principais e três grupos de cidades classificadas pelo tamanho da população, calculando-se o índice “*I*” para os anos de 1970, 1980 e 1990, de modo a identificar a contribuição de cada cidade para o crescimento nacional em cada momento e ao longo do intervalo. A Figura 3.06 apresenta os resultados para cada um desses anos analisados por Yepes.

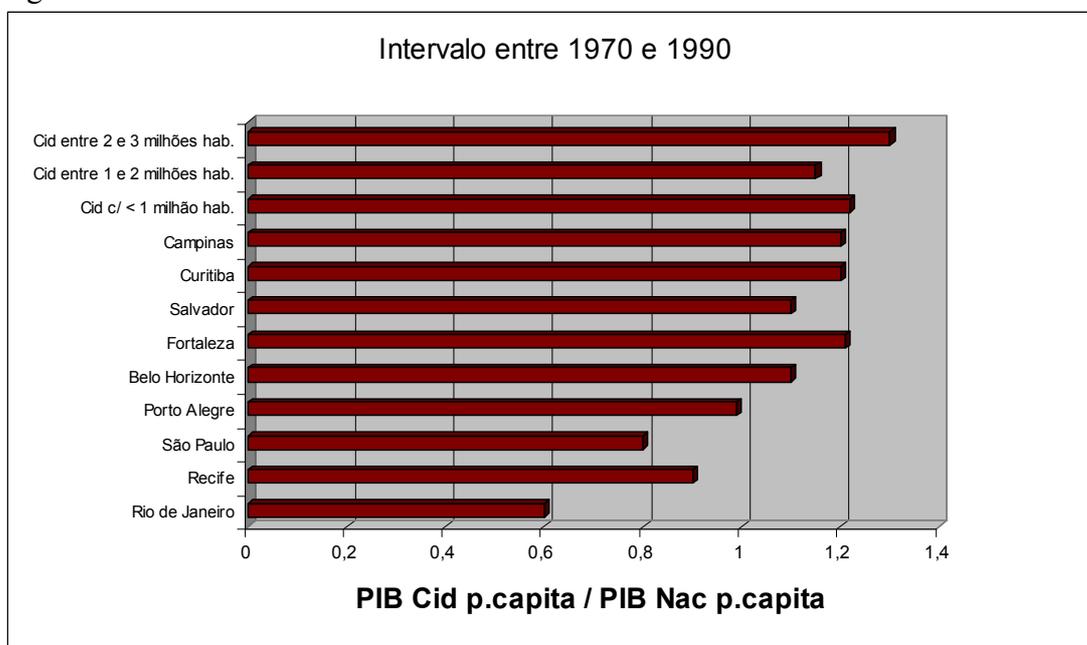
Figura 3.06 - Índice *I* (PIB Urbano/PIB Nacional) de cidades brasileiras nos anos 1970, 1980 e 1990.



Fonte: Compilação e elaboração do autor, baseado nos dados de Yepes (2007).

O quadro comparativo indica uma situação de relativa uniformidade em 1970, com os índices situando-se pouco abaixo (Rio, Recife, São Paulo) e as demais acima de  $I=1$ , com um máximo de  $I=1,22$  para Campinas. Os anos 1980, por outro lado, são marcados por grandes diferenças, onde as grandes cidades (SP, RJ) tiveram crescimento menor que a média, enquanto as cidades de 2 a 3 milhões (Fortaleza, Curitiba) impulsionaram o crescimento. Esta tendência continua nos anos 1990, quando aglomerações urbanas de porte ainda menor, sobretudo as de menos de 1 milhão e acima dos cem mil habitantes, assumem a liderança do crescimento (S. José do Rio Preto, Uberlândia). A Figura 3.07 agrega esses índices num único intervalo 1970-1990, para que se possa observar a tendência num horizonte temporal mais extenso.

Figura 3.07 - Índice  $I$  de cidades brasileiras no intervalo 1970 -1990.



Fonte: Elaboração do autor, baseado nos dados de Yepes (2007).

O gráfico indica que a maior parte das cidades analisadas contribuiu para o crescimento econômico geral do país no intervalo, à exceção das duas maiores metrópoles, São Paulo e Rio de Janeiro, e de dois grandes centros metropolitanos, Recife e Porto Alegre, esta muito próxima do valor neutro ( $I=1$ ). Para Yepes, as percepções extraídas de análises do crescimento e produtividade das cidades proporcionam uma visão crítica da situação de competitividade das cidades brasileiras, que por sua vez constituem instrumental indispensável à formulação das políticas públicas.

Em reforço à sua atual opção preferencial em relação às cidades, o BM ressalta que o crescimento econômico destas é um fator incontestável de propulsão do desenvolvimento. Para demonstrar esse argumento, o consultor Tito Yepes buscou uma correlação estatística entre a urbanização e um indicador do crescimento, utilizando o Teste de Causalidade de Granger aplicado às séries de dados: taxa de urbanização no Brasil no período de 1910 a 2000 (de 18% para 82%); e o crescimento do PIB, superior a 10 vezes no mesmo período.

O resultado, segundo o consultor, indicou uma forte correlação entre a Urbanização e o PIB, onde a urbanização seria um fator causal do crescimento econômico, não o contrário. O modelo estatístico contido no teste aplicado, deste modo, é utilizado como se fosse um suporte analítico suficiente para dar conta de fenômenos complexos como a urbanização. Tal nível de reducionismo é ilustrativo não apenas de uma vertente acadêmica de percepção da realidade, mas uma instrumentação do próprio processo de análise em favor da demonstração de pontos de vista pré-estabelecidos.

Prosseguindo na linha de pensamento do BM, torna-se essencial, no quadro da globalização, aferir a competitividade das cidades para que se possa avaliar a performance urbana, assim como identificar a posição atual em que está situada a cidade em sua trajetória de desenvolvimento. O enfoque principal da comunicação do consultor Tito Yepes no referido seminário recaiu sobre a importância da competitividade urbana e dos mecanismos para a sua avaliação. Segundo ele, esta se dá, primordialmente, pelo acompanhamento da dinâmica do seu crescimento econômico: o monitoramento da variação dos indicadores ao longo tempo indica a evolução da performance. O registro dessa evolução permite cotejar os desempenhos mais desejáveis com as ações e políticas que se revelarem mais eficientes, possibilitando, além disso, a troca de experiências entre cidades (cooperação).

Apontando a presença do setor privado como essencial para o desenvolvimento, o BM sinaliza a urgência da implementação de indicadores e de *benchmarks* urbanos, que possibilitarão o monitoramento dos desempenhos das cidades que têm relevância para o mercado.

A título de ilustração, Yepes relaciona exemplos de grupamentos ou classes de indicadores de competitividade urbana, e respectivos componentes:

- sócio-demográficos - população, escolaridade, emprego, capital social, saúde;

- urbano-espaciais - redes de transporte, infra-estrutura, equipamentos, recreação, cultura;
- institucionais - restrições/facilidades à atividade econômica;
- econômicas - recursos naturais, capacitação, incentivos, base produtiva, complementaridades.

Demonstrando seus argumentos, Yepes apresentou, no mesmo seminário, uma análise a respeito da competitividade das cidades brasileiras. Baseando-se na metodologia de cálculo do *Global city indicator initiative*<sup>46</sup>, foram calculados índices de competitividade das cidades brasileiras, com resultados como:

- a despeito de exibirem um incremento do PIB *per capita* abaixo da média nacional, as grandes metrópoles do sudeste RJ e SP apresentam elevados índices de competitividade, enquanto as do nordeste têm valor próximo do zero (Salvador, Recife) ou negativo (Fortaleza, Maceió, Teresina).
- dentre as cidades médias, as 10 de melhor desempenho estão todas na Região Sudeste (Ribeirão Preto, Santos, S. José dos Campos, Niterói, Jundiaí) ou Região Sul (Florianópolis, Caxias do Sul, Joinville), com a única exceção de João Pessoa.
- todas as 10 cidades médias com pior desempenho em competitividade estão na Região Nordeste, com exceção de Ouro Preto do Oeste, na Região Norte.
- essa mesma distribuição geográfica vale para as pequenas cidades, permanecendo as 10 mais competitivas no Sudeste (6 em SP, 2 no RJ) e Sul (PR e SC);
- dentre as 10 cidades menos competitivas, 9 estão no Nordeste (7 no Maranhão, 2 na Bahia) e 1 no Norte - Pará.

É perceptível nos dados e interpretações relatadas acima, uma sobreposição ideológica confundindo crescimento do PIB com desenvolvimento, que prevalece a despeito de outros discursos acolhidos pela mesma organização, em que se valoriza a distinção entre crescimento e desenvolvimento<sup>47</sup>.

Em sintonia com essa tendência de instrumentação da gestão, muitas entidades de caráter supra-nacional ou internacional como as Nações Unidas têm conferido importância crescente à “objetivação” de avaliações dos mais variados temas de

---

<sup>46</sup> *Global City Indicator Initiative* é uma agência pára-governamental norte-americana especializada em sistemas de avaliação comparativa do desempenho (*benchmarking*) das cidades em relação a parâmetros que “objetificam” funções, vantagens comparativas, redes e prestação de serviços, infra-estrutura, grau de “clusterização”, capital social, potencialidades, e outros *indicadores* de performance urbana. Dados disponíveis na página internet <http://cityindicators.org>.

<sup>47</sup> Ver tópico 2.2 - O Banco Mundial e as cidades.

interesse público através de indicadores, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), proposto pela ONU. Para as cidades, o BM propõe um índice de competitividade que seria uma espécie de IDH do capital, indicando melhores potenciais de alocação de investimentos. Por essa razão, muito da preocupação instrumental do BM e de seus agentes em apoio à iniciativa privada parece, em certos casos, confundir-se com atividades de consultoria empresarial, em resposta a indagações operacionais como, por exemplo, ‘onde investir?’, ou ‘onde se situam e quais as melhores oportunidades para os negócios no Brasil?’.

Outros fatores de atração do investimento privado são também recomendados pelos consultores do Banco Mundial, a exemplo da redução da taxa Selic, que incentiva o investimento em infra-estrutura. A sugestão de reduzir as taxas dos juros básicos da economia em favor de investimentos é um indicador a mais da mudança de postura do BM em relação às diretrizes neoliberais, para os quais a manutenção das taxas de juros em patamares altos representa um fator de segurança e equilíbrio sistêmico, o que é para estes desejável, ainda que ao custo da restrição ao crescimento.

Suplementando as análises em torno da correlação entre produtividade urbana e crescimento econômico, eixo principal da fundamentação da estratégia propugnada pelo BM para o Brasil, destaca-se a relação entre produtividade e tamanho da cidade. A renda e produtividade crescem nas grandes cidades até 1985, caindo seguidamente nos 15 anos seguintes. Apesar disto, as grandes cidades brasileiras continuam sendo as mais produtivas, com o dobro da produtividade das pequenas, conquanto enfrentem grandes problemas de informalidade, superadensamento com baixa oferta e qualidade de infra-estrutura e serviços, problemas de circulação, todas questões que afetam a competitividade.

Cidades grandes dispõem de mais tecnologia, apresentando menor especialização funcional, ou seja, têm maior diversidade de tipos de atividades. As pequenas cidades brasileiras, como tendência geral, abrigam indústrias de baixa tecnologia e são funcionalmente mais especializadas.

Por outro lado, cidades maiores continuam exibindo velhos problemas fiscais, por manterem máquinas administrativas mais caras e maior responsabilidade proporcional, em função da multiplicidade das estruturas, além de sofrerem maior cobrança da opinião pública. Enquanto isso, cidades de menor porte apresentam melhor

desempenho, traduzido em crescimento de receitas (5% reais ao ano desde 2000), gastos estabilizados, melhor equilíbrio fiscal e melhor gestão das finanças e gastos. A proposta do BM é de manter o foco na fiscalidade, perseguindo-se a meta de manter as cidades solventes.

A afirmação de que salários e produtividade são consistentemente mais altos em cidades grandes supostamente confirmaria o argumento do fator escalar das economias de aglomeração. Tal argumento, no entanto, parece estar inconsistente com a constatação do próprio Banco de que as grandes cidades brasileiras estão tendo perdas de produtividade.

Outro aspecto central da estratégia do BM para as cidades brasileiras reside na importância das cidades para a geração de oportunidades de negócios com investimentos em infra-estrutura urbana, o que não pode ser dissociado da capacidade de gestão local. Isto, naturalmente, corresponde a realidades diferentes em cada região do país - na região Nordeste, por exemplo, a capacidade municipal de investimentos em infra-estrutura é bem menor que nas regiões Sul e Sudeste.

Abrem-se, assim, duas importantes frentes para as idéias e os investimentos do banco, seja pela necessidade de fortalecimento da gestão local como pelo financiamento das próprias iniciativas e obras, o que vem sendo corroborado pelo crescente número de contratos do BM firmados diretamente com as administrações municipais. Este aspecto, por sinal, deve ser acompanhado com bastante atenção, pois pode indicar uma tendência do BM de substituir o próprio Estado brasileiro enquanto agência de desenvolvimento local, na medida em que ocupa espaços institucionais cada vez mais capilarizados.

No tocante à infra-estrutura urbana, as cidades brasileiras enfrentam grandes deficiências, estando pior servidas que as de outros países da América Latina, o que afeta negativamente a produtividade e a atração de investimentos privados. O BM endossa os apelos à criatividade dos governos municipais no sentido de gerar oportunidades para o setor privado, a exemplo de dispositivos como o “solo criado”, sem descuidar da prudência no gerenciamento das finanças locais.

O diagnóstico resultante das análises dos consultores no Seminário em foco indica que, diante da intensa competitividade mundial, com as cidades disputando primazia em tecnologia e conhecimento, as cidades brasileiras não têm conseguido boas performances, devido, dentre outros fatores, a:

- produtividades das grandes cidades decrescente (figuras 3.06 e 3.07 acima);
- produtividade das cidades médias e algumas pequenas apresenta crescimento, porém em ritmo irregular;
- um perfil inadequado dos mercados fundiário e de trabalho, persistindo um padrão educacional de baixa qualidade;
- a persistência de altos índices de criminalidade e violência;
- uma infra-estrutura urbana deficiente, especialmente em áreas menos competitivas (transporte, saneamento); investimento municipal estagnado;
- uma fraca participação do setor privado [na prestação dos serviços públicos].

O Banco Mundial reconhece que o Brasil tem aderido à sua agenda de governança local e urbana, como atestam as diretrizes do Ministério das Cidades e do CNDU, substituído em 2004 pelo Conselho das Cidades. O Estatuto da Cidade é também referido como um indicador dessa convergência, porém o BM considera que ainda há muito a fazer. As altas taxas de informalidade, por exemplo, são vistas como fracasso das políticas urbanas, que não têm conseguido promover uma adequada articulação entre os mercados de trabalho, de terras e empresarial.

O número extremamente grande de favelas seria, nessa perspectiva, resultante da incapacidade governamental de prover habitação para baixa renda, devido em parte à baixa elasticidade<sup>48</sup> do preço na oferta de moradia formal: entre 0,02 e 0,5, enquanto na Europa e Estados Unidos oscila entre 1 e 3,5.

A estratégia urbana proposta pelo BM visa, deste modo, contribuir para a correção dessas deficiências sistêmicas e inserir as cidades no centro do debate sobre o crescimento econômico. Desse debate espera-se obter alternativas para a melhoria dos instrumentos de gestão e do arcabouço institucional, entendendo a melhor articulação entre os atores institucionais e privados. Isto contribuirá para uma melhor adequação do perfil dos serviços públicos necessários, bem como do seu financiamento e prestação, o que induz o crescimento e propicia aumento da arrecadação.

Em complemento, são recomendações do BM:

a) para o governo central:

- incluir as cidades nas análises macro-econômicas;

---

<sup>48</sup> O coeficiente de elasticidade é uma medida da resposta de consumidores a mudanças de preços (para baixo e para cima) de produtos (bens ou serviços). Um preço é considerado inelástico quando o coeficiente é igual ou menor a 1 (um). Em: <http://www.dearaujo.ecn.br/cgi-bin/asp/elasticidade.asp> (visitado em agosto de 2008).

- ajustar reformas micro-econômicas aos fatores de atração do investimento privado;
  - avaliar impacto de despesas e investimento público nas cidades;
- b) para os governos locais:
- aprimorar as estratégias de desenvolvimento local;
  - aprimorar as condições para investimento e negócios, criando oportunidades de emprego<sup>49</sup>.

Os fatores apontados pelo BM para o crescimento econômico das cidades incluem: capital humano (capacitação); redução dos custos de transporte (infra-estrutura e gestão); expansão das atividades manufatureiras (empreendedorismo). As referências à questão fundiária revelam uma visão extremamente limitada do papel desempenhado pelo mercado da terra urbana nesse crescimento, como será discutido mais adiante.

O ímpeto propositivo do BM, no entanto, vai além, chegando a insinuar a implantação de um mercado de capitais para as cidades, começando pelo *rating* (ranqueamento)<sup>50</sup>. A conversão da performance das cidades em “ativos urbanos” poderá vir a constituir uma nova frente de títulos especulativos, a exemplo dos “derivativos”, ou das “*securities*” (FREIRE, 2007). Chegamos ao momento em que, relativamente aos de hoje, parecem quase ingênuos os tempos da especulação imobiliária, processo em que a “transmutação alquímica”<sup>51</sup> do valor da terra urbana constituía a grande frente especulativa nas cidades.

Tais proposições têm por objetivo reforçar as condições, já consideradas, de resto, como “muito favoráveis”, para a transição de sistemas de gestão pública local a um novo patamar, orientado por fatores de mercado. O posicionamento do BM a respeito da questão fundiária constitui exemplo muito revelador de uma percepção

<sup>49</sup> Essas recomendações do BM para o poder local encontram-se claramente indicadas nos Termos de Referência para a contratação dos PDUs, em especial nos Cadernos de Oportunidades, conforme será abordado nos capítulos terceiro e quarto.

<sup>50</sup> A expressão inglesa *rating* tem sido utilizada para indicar sistemas de avaliação comparativa do desempenho (*benchmarking*) das cidades em relação a parâmetros que “objetificam” funções, vantagens comparativas, redes e prestação de serviços, infra-estrutura, graus de “clusterização”, capital social, potencialidades, e outros *indicadores* de performance urbana. Tais avaliações são em geral elaboradas por agências especializadas, a exemplo da francesa *Agence de Notation des Villes, Metropoles et Territoires*, criada em 2003 e da norte-americana *Global City Indicator Initiative*. O *rating* tem sido cada vez mais utilizado para apoiar decisões de localização ou expansão de investimentos. Tais sistemas poderão evoluir para lastrear a cotação de “ativos urbanos”, talvez a mais promissora frente especulativa dos próximos anos. Para mais elementos, ver: <http://notationdesvilles.info/index.php?2006/02/01/10-towards-a-european-agency-for-urban-rating>, e o <http://cityindicators.org>, consultados em junho de 2008.

<sup>51</sup> Expressão utilizada ironicamente pelo economista Carlos Lessa para explicar o processo de ampliação exorbitante do valor do solo urbano efetuado pelas operações imobiliárias, através uma “transmutação alquímica” que introduz uma valorização muitas vezes superior à eventual agregação de valor introduzida pelo empreendimento imobiliário.

decorrente de conceituações esquemáticas pré-formatados, transpostas automática e acriticamente para diferentes realidades.

A estruturação do mercado imobiliário, conforme abordado na seção 2.1.1, é também vislumbrada pelo BM como uma grande frente de oportunidades para o setor privado. Comparando a demanda anual de 1,3 milhão de habitações, com a oferta formal de 400 mil unidades/ano (30% da demanda), configura-se uma tendência em que o número de moradias informais dobraria em 2030, atingindo 30% do total do país. T tamanha demanda deve contar com políticas que possibilitem o acesso dessa população a condições de financiamento da casa própria, o que dinamizará atividades industriais e de serviços em cascata.

Arrematando o receituário da estratégia para as cidades brasileiras, o BM indica como papel primordial para o Estado o aprimoramento da coordenação institucional (FREIRE, 2007), através de duas grandes frentes:

- O desenvolvimento institucional geral, com incentivos ao consorciamento, apoio a pequenos municípios, estratégia de desenvolvimento urbano associada a uma estratégia de integração regional, promover o intercâmbio de informações e a cooperação.
- O desenvolvimento institucional local com implementação de indicadores de performance, bancos de dados que subsidiem decisões de investimentos, aprimoramento da governança local e interlocução com o setor privado.

Tais ações teriam como objetivos maiores:

- aumentar a competitividade das cidades
- desenhar um sistema subnacional de crédito baseado em regras de mercado
- melhorar a provisão de serviços
- melhorar o mercado fundiário
- coordenação com os governos locais (articulação, integração, cooperação)
- melhorar informações e bases de dados (observatórios)

Num balanço sumário da situação apresentada no Seminário Internacional promovido em Brasília, os técnicos do BM concluíram que as grandes aglomerações urbanas têm apresentado deseconomias para a locação de atividades; as cidades menores estão na liderança do crescimento econômico. Apontam também a necessidade

de mudanças nas políticas, de modo a direcionar o crescimento para as cidades de menor porte.

### 3.2 MARCOS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

Desde a consolidação da autonomia administrativa do Brasil em relação a Portugal, a partir do século XIX, as políticas públicas brasileiras têm variado entre uma maior subordinação às influências de agentes e interesses internacionais, oscilando entre um modelo de desenvolvimento mais “nacionalista” e outro de caráter “associado”<sup>52</sup>. O período pós segunda guerra aprofundou o movimento de modernização que vinha sendo empreendido desde a década anterior pelo Estado brasileiro, visando conduzir o país a uma inserção mais expressiva no cenário mundial.

Conhecido como período do desenvolvimentismo, os anos da década de 1950 no Brasil foram marcados por medidas de cunho estruturador das bases institucionais e infra-estruturais para incremento da atividade econômica e o desenvolvimento regional, interessando especialmente para a Bahia a criação do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, em cujo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE - trabalharam os economistas Romulo Almeida e Celso Furtado. Sob a coordenação deste último foi elaborado o Relatório do Grupo de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, cujos desdobramentos conduziram à criação da SUDENE<sup>53</sup>.

A ação estatal no Brasil, principalmente entre as décadas de 1930 a 1970, ocupou espaços em todos os setores da estrutura de produção, atuando nos campos econômico, financeiro, administrativo e político, agregando funções de planejador e investidor. Na economia, os setores mais implicados eram os da infra-estrutura, com as redes de transportes, de produção e distribuição de energia (hidrelétrica, petróleo), e de telecomunicações.

A despeito desta forma de atuação, não se observou, até meados dos anos 60 qualquer menção ao planejamento urbano e territorial como mecanismo de indução ao desenvolvimento. Havia sim, uma atuação pública no tocante ao provimento dos serviços urbanos. (LOW-BEER, 2002; p.71)

---

<sup>52</sup> IANNI, 1996.

<sup>53</sup> ALMEIDA, Romulo. Repensando o Nordeste. *in*: Bahia. Análise & Dados. Salvador, CEI. v.II, n.2, set. 1992, p.34-42. Número dedicado ao Desenvolvimento Regional.

O desenvolvimento territorial, que até meados do século XX teve como referências apenas as frentes representadas pelas novas cidades - Goiânia, Belo Horizonte, Brasília, passa a um novo patamar de articulação e planejamento com a criação da SUDENE. O fortalecimento do papel das cidades e o seu intenso crescimento induziram o governo a produzir os primeiros rudimentos de uma ação mais articulada em torno das questões urbanas. Entretanto,

é somente após março de 1964 que uma política nacional de caráter compreensivo pode ser claramente identificada. Pela primeira vez na história brasileira uma política urbana de base nacional é desenhada, sob critérios diferenciados, a serem aplicados por distintos níveis de governo, em todo o território. (SCHMIDT, 1983; p. 111)

O autor considera que a política urbana brasileira teve início com a política habitacional do governo militar em 1964, no contexto de um Estado centralizador, motivado por uma agenda de desenvolvimento concentrado e predominantemente urbano, e que detinha poderes para instituir essas diretrizes.

O primeiro governo do regime militar de 1964, do general Castello Branco, através do seu Plano de Governo - PAEG, esboçou uma tentativa de racionalização dos recursos e incentivo à indústria da construção civil com a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH e do Sistema Financeiro da Habitação - SFH<sup>54</sup>, com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS<sup>55</sup>, Letras Imobiliárias e Caderneta de Poupança. Nessa fase da história contemporânea brasileira, o início da política urbana está, assim, marcado pela criação de um “Banco de Habitação”.

Para a operacionalização do SFH foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU<sup>56</sup>, cujo amplo programa incluía o desenvolvimento de estudos e pesquisas, a proposição de normas e padrões para o processo de planejamento (Planos de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI), o fornecimento de assistência técnica, coordenação de planos e difusão do planejamento como via racional de ação governamental, dentre outros<sup>57</sup>.

“Pela primeira vez, nesse mesmo período, foi incluída a variável social e a questão urbana. O PDDES - Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (67 a 76) continha um capítulo específico sobre as questões urbanas, no qual foi estabelecida uma regionalização - as Regiões Programa e os Pólos de Desenvolvimento Urbano, além de instituir um Sistema Nacional de

---

<sup>54</sup> Lei nº 4.380 de 21.08.1964.

<sup>55</sup> Criado pela Lei 5.107 de 13.09.1966.

<sup>56</sup> Decreto 59.917 de 30.12.1966.

<sup>57</sup> Cf. SCHMIDT, 1983; p.115.

Planejamento Local Integrado - SNPLI, a ser conduzido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e pelo IPEA. (LOW-BEER, 2002; p. 18)

A criação dos Ministérios dos Transportes, do Planejamento e sobretudo do Interior, no bojo das reformas advindas do Decreto-Lei 200 (de 25.02.1967), coordenadas pelo Ministro Hélio Beltrão, trouxe importantes impactos no âmbito regional e urbano com programas de infra-estrutura, especialmente energia hidroelétrica.

Criado pelo Ministério do Interior em 1969, com a finalidade de promover o desenvolvimento local integrado em municípios selecionados, o Programa de Ação Concentrada - PAC vigorou até 1975, com ênfase nos setores de habitação, saneamento e administração municipal, mas não obteve êxito.

Por volta desse período, ao final dos anos 1960, houve uma reformulação das políticas previdenciária, de habitação e de saneamento, seguida da criação do Sistema Financeiro do Saneamento - SFS, e operacionalização do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, com foco nas metrópoles e grandes cidades, possibilitando uma expansão significativa da cobertura dos serviços de água e esgoto.

A partir dessas medidas o BNH passou a atuar crescentemente em programas de desenvolvimento urbano, “financiando além da habitação e saneamento, planos de renovação urbana, transportes e equipamentos comunitários” (LOW-BEER, 2002; p. 83).

O I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-74, propôs a criação de novos fundos especiais (PIS, PASEP, FUNRURAL, etc.) para densificação do financiamento público, e adotou diversas diretrizes do programa “Metas e Bases”, de setembro de 1970, com elementos cruciais para o ordenamento do processo de desenvolvimento urbano do país. Uma dessas medidas previa a institucionalização das regiões metropolitanas, através de Lei Complementar que veio a ser promulgada em setembro de 1973, criando oito Regiões Metropolitanas: São Paulo, Porto Alegre, Recife, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Belém.<sup>58</sup>

A centralização de comando dos instrumentos das políticas públicas, reforçada pela dinamização da economia e pelo fortalecimento do financiamento público por meio dos fundos especiais, possibilitou uma injeção de recursos para investimentos em infra-estrutura que gerou significativos impactos, principalmente o setor de construção civil,

---

<sup>58</sup> Cf. SCHMIDT, *op. cit.*, p. 107-108.

decorrente da redução dos gastos públicos e da crise do Sistema Financeiro da Habitação<sup>59</sup>.

O ciclo de amadurecimento da política urbana governamental, iniciado com a política habitacional em 1964, se consolida com a extinção do SERFHAU e a criação da CNPU (Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana), pelo Decreto 74.156 de 06.06.1974. A CNPU deveria supervisionar a instalação das regiões metropolitanas recém-criadas, propor e implementar uma política nacional de desenvolvimento urbano, além da coordenação das instituições envolvidas na política urbana. Sua atuação seria apoiada pelo Fundo Nacional para o Financiamento do Desenvolvimento Urbano e por outros fundos<sup>60</sup>.

No âmbito da atuação da CNPU foram instituídas diversas entidades de grande expressão e permanência no cenário metropolitano, a exemplo da Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes - GEIPOT e da EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, de 1976. Nesse mesmo ano é lançada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, um dos principais feitos da CNPU,

compreendendo um conjunto de programas estratégicos: o Programa de Regiões Metropolitanas; o Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio; o Programa de Cidades de Pequeno Porte; o Programa de Núcleos Urbanos de Apoio e o Programa de Cidades Históricas, destinados a reforçar as regiões metropolitanas (LOW-BEER, *op. cit.*; p. 86)

Na virada dos anos 80, com o esgotamento do padrão de financiamento vigente e com a economia exibindo taxas de crescimento extremamente baixas, ocorreu uma drástica redução dos investimentos em infra-estrutura, decorrente da redução dos gastos públicos e da crise do Sistema Financeiro da Habitação, atingindo principalmente o setor de construção civil.

A despeito desse quadro recessivo, o aporte de recursos do Banco Mundial em diversos programas de infra-estrutura urbana, especialmente na área de transportes e em programas voltados para as cidades assegurou importante fluxo de investimentos para o setor urbano. Dessa década datam as primeiras inversões do BM no Brasil em programas já caracterizados como de desenvolvimento urbano, do tipo “de baixo para cima” (em inglês, *bottom-up*), voltados para as demandas locais (*demand driven*). Até

---

<sup>59</sup> Cf. LOW-BEER 2002, p. 88

<sup>60</sup> Cf. SCHMIDT, *op. cit.*, p. 118.

então os projetos tinham um caráter “de cima para baixo” (*top-down*) direcionados pelos governos centrais ao atendimento de grandes projetos (*supply driven*)<sup>61</sup>.

Ribeiro Filho, em comunicação ao XII Encontro da ANPUR, em 2007, caracteriza com outros termos a inversão apontada acima: “Os empréstimos urbanos baseados em projetos (*project-based loans*), que prevaleceram na década de 1970, deram lugar aos empréstimos baseados em política (*policy-based loans*)”<sup>62</sup>. Essa mudança no padrão dos empréstimos do Banco, segundo o autor, decorre da orientação neoliberal dos ajustes estruturais e setoriais orquestrados pelo FMI.

São exemplos da nova tendência o Programa Cidades-Mercado do Paraná (1983) e do Estado de Santa Catarina (1985), todos incluindo a estruturação de Fundos Municipais de Desenvolvimento, visando a sustentabilidade das ações<sup>63</sup>. A influência exercida pelo Banco Mundial na formulação das políticas públicas brasileiras a essa época se evidencia através da incorporação de princípios como o da equidade social, a responsabilidade fiscal e o desenvolvimento sustentável, bem como na ênfase à integralidade dos projetos, ou seja, a realização do conjunto de medidas que assegure a viabilidade do projeto - desde a estrutura institucional, o planejamento, a execução, o controle e a avaliação, conforme visto no segundo Capítulo.

A crescente presença de diretrizes de instituições multilaterais como o Banco Mundial nas políticas públicas brasileiras remete ao tema soberania, aqui apenas lembrado pois foge ao escopo da presente investigação. Importa apenas assinalar a importância da questão e seus vínculos com a nossa temática pois, na ótica de autores como Hardt e Negri, em obras como *Império*<sup>64</sup>, *Multidão* e outras, essa influência compõe o quadro da crise da noção de soberania, pondo em cheque a própria existência do Estado moderno, tal como constituído na Europa a partir do século XVII<sup>65</sup>.

O final da década de 1980 do século passado testemunhou reiteradas crises econômicas na economia mundial, sobretudo nos países em desenvolvimento sob tutela

---

<sup>61</sup> BANCO MUNDIAL, *Report No. 18727 - Impact Evaluation Report Building Institutions and Financing Local Development: Lessons from Brazil and the Philippines*. Washington, dec. 1998.

<sup>62</sup> RIBEIRO FILHO, Geraldo B. O Banco Mundial e a difusão de modelos de planejamento urbano e gestão urbana para as cidades: o caso do PRODUR, BA. Comunicação ao XII Encontro da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 21 a 25 de maio de 2007, Belém/PA.

<sup>63</sup> *Idem*.

<sup>64</sup> Hardt e Negri, 2000

<sup>65</sup> Tomando-se como referência o “Tratado de Westfália” que consagrou a preservação dos Estados que se opunham à ambição imperial dos Habsburgos.

das regulações monetárias do FMI, com políticas de controle inflacionário e cambial baseados no aumento dos juros e estrangulamento do crescimento. Nesse período o Brasil conviveu com vários “pacotes” destinados à estabilização (Planos Cruzado, Bresser e Verão), com três mudanças de moeda.

Nesse mesmo lustro, em 1988, a promulgação da Constituição Federal da República inaugura uma nova plataforma institucional para a ação do Estado, com destaque para a elevação dos municípios à condição de entes da federação, com autonomia administrativa e financeira. Esta condição facilitou uma articulação ainda mais direta do Banco Mundial com as administrações locais, que passaram a poder contratar diretamente financiamentos com a instituição internacional, com interveniência da Agência Brasileira de Cooperação - ABC, do Itamarati, com o aval do governo estadual ou federal.

Um aspecto importante da “Constituição Cidadã”, como foi apelidada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/1988 - pelo presidente daquela Assembléia Nacional Constituinte, o Deputado Ulisses Guimarães, é a introdução de um capítulo tratando especificamente da política urbana, instituindo a noção da função social da propriedade, e diversos dispositivos de democratização do acesso ao solo e da participação popular em conselhos vinculados ao desenvolvimento urbano, habitacional e em outros aspectos da gestão urbana. Esses conceitos e dispositivos vieram a ser mais tarde ampliados e regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

A ambição modernizadora da administração Collor de Melo (1990-1992) pretendeu introduzir mudanças que atualizassem a pauta de consumo nacional em bases extremamente pragmáticas, para não dizer simplistas. Sua tentativa de estimular a modernização dos processos produtivos e dos produtos industriais de ponta tecnológica através da liberalização das importações, numa espécie de nova “abertura dos portos às nações amigas”, trombou de frente com interesses de poderosos grupos econômicos, de grande penetração entre os formadores de opinião e de forte representação política.

Essas contradições foram agravadas pela absoluta inapetência do governo para a negociação política, no rastro do estilo personalista do presidente e de sua equipe econômica, o que levou à sua destituição pelo “*Impeachment*”. As forças que

derrubaram Collor souberam compor-se para instalar seus quadros no novo governo, assegurando a preparação de um novo referencial para o Estado e suas políticas.

Pondo fim a um longo período de inflação descontrolada, o sucesso do Plano Real, encabeçado pelo então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, abriu as portas para a sua eleição à presidência. Os dois anos em que esteve à frente da mais importante política nacional da época, a estabilização da moeda e a retomada dos investimentos externos, somados aos oito anos dos seus dois mandatos presidenciais, perfazem o mais longo período de continuidade governamental da República em condições de normalidade democrática.

A perseguição tenaz da reforma estrutural do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso tem destaques na reforma da Previdência Social, nas privatizações de empresas públicas e na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF<sup>66</sup>. Este dispositivo legal tem alcance bem maior que o habitualmente percebido pela sociedade e pelos analistas.

Divulgado como uma iniciativa estritamente em prol da moralidade da gestão pública, por meio do balizamento dos dispêndios dos governantes e respectivas sanções, esse instrumento na verdade tece todo um conjunto de normas que impactam mais fortemente as administrações municipais, na medida em que estabelecem um padrão de planejamento e controle orçamentário e financeiro somente compatível com os das instâncias centrais da gestão pública, com maior disponibilidade de recursos técnicos e financeiros.

No entanto, o que implica em repercussões de maior monta para a ação governamental é a priorização do pagamento dos compromissos financeiros sobre as demais ações do Estado<sup>67</sup>. O favorecimento do capital financeiro por parte das políticas públicas dos últimos anos, levado a efeito de forma discreta porém extremamente eficiente, tem resultado em um extraordinário crescimento desse setor, fato notório reiterado com o anúncio dos lucros bilionários e sistematicamente crescentes dos bancos, sem a devida contrapartida social.

---

<sup>66</sup> Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>67</sup> As considerações relativas ao comprometimento orçamentário resultante dos compromissos governamentais com o capital financeiro têm fundamento em trabalhos como os de Oliveira (2008) e do economista Carlos Eduardo Carvalho, coordenador do programa de pós-graduação da Faculdade de Economia da PUC/São Paulo, sem que isto implique em qualquer responsabilidade dos mesmos quanto a equívocos de interpretação deste pesquisador.

Parte significativa desses ganhos provém da imensa massa de títulos públicos negociados com instituições financeiras, remunerados às maiores taxas de juros do mundo, taxas estas reguladas pelo próprio governo, que encabeça o Conselho Monetário Nacional na pessoa do presidente do Banco Central. A obrigatoriedade da priorização do pagamento dos juros imposta pela LRF é responsável pelos constantes bloqueios do dispêndio público em virtude dos contingenciamentos rigorosamente cumpridos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento Governamental - MPOG. As prioridades sociais ficam, assim, por força da lei, subordinadas ao lucro dos bancos nacionais e aos compromissos da dívida externa.

O emaranhado de controles e restrições à operação orçamentária, sobretudo com os contingenciamentos para a garantia da prioridade de pagamento de juros, incentivou os governos a adotar práticas alternativas que possibilitassem contornar esses entraves. Uma delas é a elaboração de programas de investimentos moldados precipuamente para captação de recursos externos, com o fim de escapar do contingenciamento. A lei brasileira estabelece condições diferenciadas para as ações governamentais com aporte de recursos externos, induzindo à busca desses financiamentos em programas para os quais muitas vezes há recursos. Tanto é que a maioria desses empréstimos é vinculada a contrapartidas ou antecipações dos gastos, o que explica a procura desses financiamentos para assegurar uma seqüência sem interrupções do investimento.

Do modo como foi concebida na lei e com o rigor com que vem sendo adotada pelo governo, a regra de contingenciamento traz, além do mais, a decorrência de ampliar a margem de manipulação do recurso público pelo executivo, frustrando as previsões orçamentárias definidas pela regra constitucional no conjunto Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), da alçada do poder Legislativo.

Em conseqüência, acentua-se a evasão de divisas e estruturam-se políticas e investimentos atrelados a prioridades dos agentes financiadores. A isto se acresce a corriqueira subordinação (no Brasil, ao menos) do interesse público a conveniências político-eleitorais de governantes, o despreparo destes, a incipiência técnica e gerencial das instâncias governamentais locais, quando não o puro e simples locupletamento com o erário público, somando irresponsabilidade e oportunismo à ineficiência da máquina pública.

As agendas públicas tornam-se, assim, cada vez mais subordinadas aos parâmetros e interesses dos financiadores, abrindo mão de estruturar políticas focadas nas efetivas prioridades, ritmos e processos do seu país e da população. Não por acaso, o principal dirigente do BM no Brasil, John Briscoe, apoiado por técnicos do Ministério do Planejamento e Orçamento Governamental (MPOG) e do Ministério das Cidades, louva a promulgação da LRF, que em sua opinião promoveu um verdadeiro “choque de gestão” nos municípios, valorizando a qualificação das equipes e reduzindo perdas devidas à ineficiência e à malversação dos recursos públicos.<sup>68</sup>

Manifestações igualmente evidentes de subordinação podem ser observadas em outros casos, como no da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666<sup>69</sup>). Num nível espantosamente explícito, a alteração do artigo 42<sup>70</sup> da referida Lei indica a admissão das regras dos organismos financiadores para contratos que operem recursos dessas entidades.

Apesar de exposta a uma tradição de autoritarismo do poder e de inconstância das normas, a sociedade brasileira vem construindo nos últimos anos, apesar das dificuldades, uma maturação crítica e propositiva em relação à ação governamental face às necessidades coletivas. Ainda muito focada nos processos eleitorais, vem sinalizando a emergência de novos patamares de cidadania participativa, no gradual aprendizado dos instrumentos conquistados na CRFB/1988.

O marco mais importante da política urbana recente é, sem dúvida, a promulgação da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988. No Estatuto estão consagrados, dentre outros, os mais atualizados instrumentos de ajuste da função social da propriedade fundiária urbana às necessidades de inclusão social, com

---

<sup>68</sup> Manifestação do Diretor do BM no Brasil no ato de abertura do Seminário Internacional: O papel das cidades brasileiras no desenvolvimento econômico nacional: um debate com os vários atores, Brasília, 2007.

<sup>69</sup> Lei Ordinária nº 8.666 de 21/06/1993, atualizada pela Lei 8.883, de 08/06/1994 e republicada D.O. de 06/07/1994.

<sup>70</sup> Art. 42 § 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior”. (Redação do artigo dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

mecanismos de favorecimento do acesso da população pobre à terra urbana. O direito de preempção, o usucapião urbano, as operações consorciadas, a regularização fundiária e outros dispositivos vieram somar-se à antiga desapropriação para apoiar essa intenção.

Tal ênfase em vigorosos mecanismos de regulação do uso e acesso à terra urbana têm, certamente, a perspectiva de promover um melhor equacionamento dos preços desse bem escasso, frequentemente monopolizado, como no caso de Brasília. Em geral pouco considerado nas equações envolvendo propostas para a moradia popular, o preço da terra é, na verdade, um dos componentes mais importantes do custo da habitação, sendo os instrumentos do Estatuto da Cidade convergentes com tal objetivo.

Essa preocupação com a consolidação das áreas de moradia apropriadas pela população pobre tem sido uma bandeira de urbanistas preocupados com a questão e de amplos setores da luta popular por décadas. Vale lembrar um seu destacado e pioneiro defensor, o urbanista inglês John Turner, que nos anos 60 desenvolveu estudos a respeito das ocupações irregulares no Rio de Janeiro e em Lima, capital do Peru, juntamente com o arquiteto Eduardo Neira, que também exerceu o papel de professor da FAUFBA. Suas conclusões afirmaram o entendimento das favelas como “uma solução, não um problema”.

Outros dispositivos relevantes introduzidos pelo Estatuto da Cidade são a normatização do Plano Diretor Urbano, definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, e a previsão de instrumentos de gestão democrática da cidade, em especial no seu capítulo IV, onde “oferece os instrumentos para que o município implante o processo de planejamento participativo, propondo que se abram canais de participação direta e representativa, como as conferências e os conselhos”<sup>71</sup>.

A criação do Ministério das Cidades pelo primeiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, já na vigência do Estatuto da Cidade, consolida uma maior integração das iniciativas federais em relação à política urbana, o que não corresponde necessariamente a uma priorização governamental da temática proporcional às necessidades. De todo modo, discussões anteriormente restritas a ambientes universitários e entidades de profissionais, passam a estar cada vez mais presentes na

---

<sup>71</sup> BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo** - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Raquel Rolnik, coord. Brasília, 2004, p.30.

vida social, com a participação de associações comunitárias e de amplos setores populares, estimulados pela institucionalização do processo participativo para definição de políticas e prioridades de ação.

Em seus documentos de divulgação, o Ministério das Cidades defende que, através do planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos; as oportunidades podem ser democratizadas para todos os moradores; o desenvolvimento municipal pode ter condições satisfatórias de financiamento garantidas; e as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável podem ser democratizadas.

O Plano Diretor, portanto, deve interagir com as dinâmicas dos mercados econômicos. Nesse sentido é que se pode dizer que o Plano Diretor contribui para reduzir as desigualdades sociais – porque redistribui os riscos e os benefícios da urbanização. (Plano Diretor Participativo; BRASIL, 2004)

Nesta perspectiva, prossegue o texto, o Plano Diretor deixa de ser um mero instrumento de controle do uso do solo para se tornar um instrumento destinado a promover o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. O Plano Diretor, portanto, deve indicar os objetivos a alcançar, explicitar as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e oferecer todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos.

Além disso, também deve orientar os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados definindo o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; prevendo critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros e prevendo também as ações estratégicas a serem implementadas.

Os recursos legais e técnico-administrativos colocados a serviço da questão urbana tiveram, como visto, um desenvolvimento positivo, ainda que as ações governamentais demonstrem dificuldade de assimilação e interesse limitado na aplicação desses instrumentos. No âmbito do estado da Bahia, essa trajetória é igualmente complexa e contraditória, mais uma vez demonstrando a natureza essencialmente política das questões urbanas e sociais.

É importante destacar, conforme assinala Melo<sup>72</sup>, que as reformas nas políticas públicas nacionais dos últimos anos não podem ser entendidas sem que se analise a

---

<sup>72</sup> Melo, 1995; *apud* LOW-BEER, 2002; p.96

interação entre os atores locais e internacionais (refletida na progressiva integração dos mercados - nacionais, latino-americano e global), reforçada pelo papel das entidades transnacionais (principalmente dos organismos multi e bi-laterais de financiamento) na formação de agendas governamentais.

### 3.3 POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO URBANO NA BAHIA

#### 3.3.1 Situando a política urbana na Bahia

A Bahia não dispõe, a rigor, de uma política urbana, ao contrário de outras frentes como o turismo e o desenvolvimento industrial, em que houve foco e determinação governamental tendo em vista interesses bem delineados. Uma tentativa nesse sentido está em processo de elaboração na Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia - SEDUR, segundo informações fornecidas por técnicos dessa secretaria.

A ação do governo da Bahia na esfera urbana tem tido, em geral, papel meramente acessório ou instrumental para o cumprimento dos objetivos das políticas gerais de desenvolvimento econômico ou setorial. Em muitos casos, essa atuação foi fruto de iniciativas isoladas, atendendo a necessidades pontuais ou a interesses político-eleitorais, sem maior preocupação com uma articulação dessas iniciativas com objetivos de médio e longo prazos.

Os documentos fundantes da estruturação do desenvolvimento do estado em bases racionais e modernas remontam aos meados dos anos 1950, quando o governador eleito Antonio Balbino solicitou ao economista Romulo Almeida a elaboração de “estudos da situação e dos problemas da Bahia” e a “recomendação de medidas ao seu governo” (ALMEIDA, 1955)<sup>73</sup>. Esse trabalho de investigação e proposição, pioneiro no estado pela abordagem compreensiva dos diversos fatores envolvidos na questão do desenvolvimento, teve sua documentação preservada em vias datilografadas, hoje sob a guarda da biblioteca da Superintendência de Estatística e Informações - SEI, num conjunto conhecido como as *Pastas Rosa* do “Dr. Romulo”.

As perspectivas apontadas nesse estudo para a promoção do desenvolvimento do estado enfatizavam a necessidade da elevação do investimento líquido e da

---

<sup>73</sup> Trechos da Apresentação dos fundamentos e objetivos do trabalho, no volume 1 das “Pastas Rosa”.

produtividade dos capitais aplicados. No primeiro caso, a densificação do capital no estado se daria por meio do estímulo à poupança, da atração de capitais externos e, especialmente, a “fixação do capital formado no Estado”. Este era um dos graves problemas enfrentados pelo planejamento governamental, pois os excedentes advindos das grandes empresas comerciais e das exportações de produtos primários, sobretudo o cacau e o tabaco, via de regra tinham destino em aplicações fora do estado.

Parte dos capitais do açúcar e do comércio escravagista, já em meados do século XIX, posteriormente os do tabaco, tendiam a ser canalizados para atividades mais especializadas de financiamento, tendo como entidades pioneiras o Banco da Bahia, inicialmente uma filial do hoje bicentenário Banco do Brasil, e a Companhia Aliança de Seguros, cuja principal função era segurar os próprios produtos de exportação cujos capitais lhe deram origem. (OLIVEIRA, 2003)

A Bahia tem, como já se assinalou, uma longa tradição no manejo do capital bancário. Este passa a atuar na circulação do excedente que provém do tabaco e do algodão, projeta-se já nos fins do século XIX e princípios do século XX para o Sul do Brasil, para Minas, Rio de Janeiro e São Paulo; ” (*ibidem*; p.30)

Para assegurar uma adequada condução da orientação de densificação do investimento no estado com a fixação de capitais, bem como as demais preconizadas no referido Estudo, “o papel do Estado é decisivo”, sobretudo pela sua iniciativa de planejamento “que assegure, com os demais fatores, melhor grau de complementaridade e sincronismo no conjunto dos investimentos” (ALMEIDA, *op. cit.*; p.12).

Embora sucintas e genéricas, as diretrizes espaciais se fazem presentes, a exemplo da concentração de investimentos em locais “que resultem em maior produtividade para a economia conjunta do estado” (*ibidem* p. 15). O urbanismo proposto restringe-se às estratégias de regionalização dos serviços estaduais e à localização de empreendimentos de habitação popular. Para estes investimentos, “a prioridade não é orientá-los para onde houver mais miséria, mas sim para onde contribuam para dar maior produtividade aos outros investimentos” (*ibidem* p.16).

A objetividade pragmática revelada no Estudo se justifica, em parte, pela premência em reverter o grave quadro de estagnação que perdurou no estado ao longo de toda a primeira metade do século XX. Seu sentido era otimização dos investimentos públicos em tipos de empreendimentos e locais de maior retorno, tendo as ações

indicadas no âmbito da urbanização um papel meramente acessório ao objetivo maior de fortalecimento da economia.

É nessa direção que se concentram as energias da parcela mais expressiva da inteligência baiana da época, onde sobressaem, além do citado Rômulo Almeida, nomes do calibre de Milton Santos, Maria Brandão e Fernando Pedrão, à procura de decifrar o famoso “Enigma Baiano” e de propor alternativas para sua superação.

Com o IURAM - Instituto de Urbanismo e Administração Municipal, criado, pela Lei Estadual n. 2.321/1966, o estado passou a contar com uma estrutura especializada e dedicada às ações no âmbito das cidades. Tendo perdurado até 1979, quando foi extinto pela Lei Estadual 3.700/1979, o IURAM acompanhou os importantes movimentos de estruturação das políticas urbana nacionais do período. Suas realizações incluíram a elaboração e implementação de planos Diretores e a execução de obras de infra-estrutura, saneamento e equipamentos urbanos nos municípios baianos.

O IURAM foi virtualmente desativado antes mesmo da sua extinção formal, dando lugar à CEDURB - Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano, que teve vida breve (1976 a 1979), tendo sido também extinta pelo mesmo Ato (Lei 3.700 de 05/1979). Ligados à então denominada SEPLANTEC - Secretaria de Planejamento e Tecnologia da Bahia, realizou ações pontuais em realidades específicas sem jamais alcançar a formulação de uma política urbana para o estado.

Mais tarde, já em fins dos anos 1970, o Centro de Planejamento da Bahia - CEPLAB, ligado à Secretaria do Planejamento, lança a série Contribuições Técnicas, cujo Caderno 2 traz as Políticas de Desenvolvimento Urbano e Regional - PDUR, para o quadriênio 1979-1983. Assemelhando-se mais a um conjunto de intenções e princípios de ação que a uma política articulada, as PDUR indicam entre os objetivos para o desenvolvimento urbano e regional:

- consolidar a Região Metropolitana de Salvador como pólo regional de importância nacional;
- ampliar o espaço econômico de influência da Região Metropolitana de Salvador, visando alcançar a totalidade do território estadual, que constitui seu espaço político;
- fomentar o desenvolvimento e o papel polarizador dos núcleos urbanos do interior que reúnam melhores possibilidades de desenvolvimento econômico (...).<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> BAHIA, Ceplab-Seplantec. Políticas de Desenvolvimento Urbano e Regional - Contribuições Técnicas, Caderno 2, Xerox, 1980, p.26

Nos programas de âmbito estritamente urbano, as PDUR preconizam “introduzir uma transformação significativa no perfil e características da rede urbana do Estado, adequando-a aos processos de expansão e diversificação por que vem passando a economia baiana” (BAHIA, 1980, p.41).

Dos oito programas desse âmbito, destacam-se o de Centros de Serviços, que propõe a hierarquização do sistema urbano para fins de prestação de serviços, assegurando a acessibilidade da população a esses serviços em qualquer ponto do estado; o programa de Industrialização Concentrada, nas cidades de Feira de Santana, Juazeiro, Ilhéus/Itabuna e Vitória da Conquista, além da Região Metropolitana de Salvador; o de Cidades Turísticas, com 24 centros; o de Sedes Administrativas Regionais, com 18 centros urbanos; o de Desenvolvimento Metropolitano, com seu complemento no programa de Satelitização Metropolitana; e finalmente, o programa Cidades Emergentes.

Dentre as perspectivas apontadas, a concentração metropolitana parece ter sido a que atingiu maior grau de viabilização, juntamente com algumas cidades turísticas que vêm sendo alvo de diversos ciclos de investimentos públicos e privados. A rede urbana de serviços continua até hoje incompleta, o que deveria constituir um ponto de partida para uma melhor integração dos projetos do governo estadual, inclusive do PRODUR.

Ao longo do período 1990/2006, o governo do Estado da Bahia manteve-se monoliticamente em poder do mesmo grupo político, até a sua derrota eleitoral no último pleito (do ano 2006). Sob a mesma liderança, parte deste grupo estivera outras quase duas décadas anteriores de posse do governo, com a diferença de que, nesse primeiro período, concentrara-se na infra-estrutura produtiva, com a elaboração de planos de desenvolvimento; implantação de pólos industriais; melhoria da rede rodoviária, de instalações portuárias e equipamentos urbanos de porte.

No segundo período, focou a ação em programas de cunho mais diversificado, tendo por suporte uma estratégia de captação de investimentos dirigidos a frentes consideradas cruciais para a consolidação de um modelo de desenvolvimento de cunho concentrador, focado na atração de capitais externos e no fortalecimento do PIB estadual.

Parte importante da estratégia referida passava pelo fortalecimento da estrutura de arrecadação e pela captação de recursos para os investimentos públicos, tendo obtido

expressivos resultados no tocante à capacidade de endividamento do Estado, resultado de uma política de gestão pública voltada ao reordenamento da estrutura administrativa e ao ajuste fiscal, segundo a SPR/SEPLAN<sup>75</sup>, o que conferiu à Bahia posição privilegiada junto a organismos nacionais e internacionais de crédito.

A busca de financiamento, prática corrente entre gestores, tem sido uma constante no Estado Brasileiro desde o Primeiro Império. A partir da legislação complementar à Constituição de 1988, os Estados Federados passaram a buscar e contratar créditos diretamente com instituições internacionais, com o aval e incentivo do governo federal, sempre às voltas com as políticas de estabilização da moeda e com a manutenção de confortáveis saldos em dólar. Nesse aspecto o estado da Bahia foi exemplar, promovendo uma robusta estruturação técnico-administrativa para captação de recursos, constituindo uma importante carteira de financiamentos (a maior do Norte e Nordeste).

Tabela 3. 06 – Estado da Bahia: Programas Governamentais com Financiamento Externo - 1995/2005 <sup>76</sup>

nome do programa	montante
BAHIA AZUL	US\$ 600 milhões
PCR - Corredores Rodoviários	US\$ 549 milhões
PRODUZIR	US\$ 138 milhões
PRODETUR - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste I, II e III	US\$ 232,5 milhões
VIVER MELHOR I e II	R\$ 84 milhões + US\$ 82 milhões
CREMA-Ba - Programa Contratos de Restauração e Manutenção de Rodovias	US\$ 200 milhões
Projeto de Reorganização do Sistema de Saúde do Estado da Bahia	US\$ 50 milhões
PROMOSEFAZ - Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda	US\$ 38 milhões
Projeto de Educação do Estado da Bahia Fase II	US\$ 60 milhões
PRODUR	US\$ 154 milhões <sup>77</sup>

**Fonte:** Revista BahiaInvest nov/2005, artigo “Planejamento permite eficácia na aplicação dos recursos captados na Bahia”, valores do PRODUR ajustados pelo Relatório Final do programa.

<sup>75</sup> SPR: então Superintendência de Programação de Recursos da Secretaria do Planejamento do Estado.

<sup>76</sup> Os valores dos programas indicados no quadro incluem contrapartidas do Estado e da União, além dos valores financiados.

<sup>77</sup> Segundo a publicação da CAR com o relatório final do PRODUR. O montante do investimento no programa é relatado com valores diferentes a depender da fonte, variando de 166 milhões (SPR) a 222 milhões (no site do Banco Mundial).

Desde 1995, através de Programas como os listados no Tabela 3.06, as operações junto a organismos multinacionais de desenvolvimento e ação bilateral, a exemplo do Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Japan Bank for International Cooperation (JBIC), foram negociadas diretamente pelo governo do Estado com o aval da União. Alguns desses programas tiveram também a participação de instituições brasileiras como o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste e a Caixa Econômica Federal (CEF).

### **3.3.2 Cenário urbano-regional da Bahia por ocasião do surgimento do PRODUR**

Com exceção do eixo RMS-Feira de Santana, polarizada pela capital, a rede urbana do estado é esparsa, incompleta e descontínua. O Estado praticamente só se faz presente para as coletas fiscais e eleitorais, persistindo o quadro de carências, sobretudo de serviços públicos de saúde. A diretriz do Plano de Desenvolvimento Regional e Urbano - PDRU - 1979/1983, vista no item anterior deste trabalho (3.2), voltada para a hierarquização do sistema urbano para fins de prestação de serviços, não foi implementada.

Em razão disso, para atender às suas necessidades, os cidadãos da maioria dos núcleos dependem das instalações de serviços disponíveis em centros muitas vezes distantes, para os quais nem sempre há sistemas adequados de circulação, gerando uma convergência de fluxos direcionados para poucos centros, a um sacrifício e custos maiores para a população.

Por outro lado, esses centros de convergência ganham mais dinamismo e são favorecidos pela demanda aos seus serviços, fortalecendo ainda mais a sua posição. Apesar do atendimento incompleto e irregular às cidades, ainda assim a ação governamental tem na Bahia um papel especialmente importante para a reconfiguração da rede urbana do estado, na medida em que o impacto de investimentos em equipamentos, infra-estrutura e serviços implica em profundas repercussões nas aglomerações e áreas adjacentes.

Não deve causar surpresa a enorme concentração de infra-estruturas e de elementos de apoio à fixação de atividades na RMS e entorno imediato. Fruto de vantagens locacionais advindas da associação entre pesados investimentos e incentivos públicos, dentre os quais a renúncia fiscal, e a atividade petrolífera (extração do

Recôncavo, refino em Mataripe) que estimularam a instalação do CIA, do porto de Aratu, modernização do porto de SSA, a criação dos parques petroquímico e químico-fertilizantes do COPEC, do parque automotivo e muitos outros empreendimentos de grande expressão econômica. Entre os pólos de Salvador e Feira de Santana, os dois maiores núcleos populacionais e de serviços do Estado, encontram-se as maiores disponibilidades de infra-estrutura e de condições de reprodução da força de trabalho.

A reforma urbana de Salvador dos anos 60/70 acompanhou a lógica da infraestruturação do espaço metropolitano para a instalação dos grandes empreendimentos referidos, reforçando a concentração espacial de população e atividades, expandindo também o comércio e os serviços. Estes se expandiram em ritmo bem mais acentuado que as demais atividades, aprofundando o perfil já tradicional de cidade terciária assumido pela capital. O setor imobiliário conheceu um extraordinário desenvolvimento, incentivado por demandas crescentes devido ao crescimento da população e das atividades, tendo como propulsoras as oportunidades geradas pelo deslocamento da centralidade urbana aliadas à abertura de inúmeras novas frentes de ocupação com as avenidas de vale e grandes equipamentos como a Rodoviária e o Shopping Iguatemi.

A despeito da precariedade da rede urbana estadual no que tange às demandas de serviços públicos, tem ocorrido uma integração crescente de cidades baianas em circuitos globais, graças à facilidade operacional e ao baixo custo relativo de implantação de aparatos técnicos qualificados de comunicação, principalmente em regiões melhor supridas de infra-estrutura, em especial a de transportes. Isto proporciona um grau de articulação e integração entre lugares que introduz novas lógicas para o desenvolvimento dessas cidades, reconfigurando vínculos tradicionais com o território, reconfigurando as redes urbanas existentes.

Essas possibilidades de interação e intercâmbio de informações propiciam às zonas produtoras uma capacidade de negociar diretamente com mercados distantes, frequentemente subvertendo a mediação tradicionalmente feita através de cidades de porte intermediário, com estruturas de serviços urbanos mais complexos.

O Cenário urbano-regional da Bahia tem exibido, desde a última década do século passado, sinais de uma diversidade de atividades e densidade de capital bem maior que há três décadas quando, além da industrialização da RMS, só tinham

relevância o cacau da Região Sul e a produção pecuária de baixa intensidade, disseminada por vários pontos do território. Concentrações como o eixo Ilhéus/Itabuna, conquanto permaneçam econômica e demograficamente relevantes, não constituem, como outrora, centros dinâmicos de ponta no cenário do estado.

Hoje podem ser apontados novos espaços produtivos, muitos dos quais mantiveram parcialmente a tradicional produção de gado vacum com algum implemento na eficiência, com suas próprias redes urbanas hierarquizadas, destacando-se:

- A Região Norte (Sub-Médio S. Francisco), como pólo de agronegócios em fruticultura irrigada e vitivinicultura, polarizada pelas cidades de Juazeiro e também Petrolina, em Pernambuco;
- O Planalto Sudoeste, com o café, pecuária e alternativas de menor peso, cujo destaque é a cidade de Vitória da Conquista, tradicional centro regional fortalecido em seu papel com a implantação de novas atividades e serviços urbanos;
- O Oeste, antigo Além S. Francisco, sobretudo na bacia do Rio Grande, com a intensa produção de grãos, sobretudo a soja, o algodão e o café, que tem como grande centro a cidade de Barreiras;
- O Baixo Sul, de menor peso econômico e dimensão territorial, porém com um perfil bastante diversificado de itens agrícolas (guaraná, cravo, piaçava, dendê, borracha), além da exploração de recursos do mar, sobretudo a pesca e a carcinocultura;
- O Extremo Sul, com a monocultura do eucalipto para produção da celulose, configurando dois pólos urbanos mais importantes – Eunápolis/Porto Seguro e Teixeira de Freitas.

Os espaços referidos foram alvo de políticas complementares de desenvolvimento econômico, especialmente a promoção do turismo, objeto de uma ação de peso do estado com recursos do BID através dos programas PRODETUR I e II, que juntos somam U\$367,9 milhões<sup>78</sup>. É relevante assinalar que esse montante equivale ao segundo maior investimento financiado com recursos externos na Bahia, atrás apenas do Projeto Saneamento Ambiental da Baía de Todos os Santos (BAIAZUL), orçado em U\$450,5 milhões. Os núcleos urbanos principais de todas as regiões mencionadas foram também contemplados no PRODUR.

---

<sup>78</sup> Ver Quadro 2 - BAHIA: Carteira de Projetos Financiados com Recursos Externos. Dados correspondentes à posição de janeiro de 2005, coletados diretamente na fonte, a Superintendência de Programação de Recursos - SPR, da Secretaria de Planejamento da Bahia - SEPLAN.

A despeito dessas inversões, a relativa descentralização territorial do PIB estadual se deveu principalmente a iniciativas de atores privados, tanto no âmbito da especialização endógena de economias regionais, caso da soja do Oeste e da fruticultura do Norte, quanto por atração de grandes investimentos privados de fora do estado, caso da celulose do Extremo Sul envolvendo inversões da ordem de 3 bilhões de dólares. O governo do estado se fez presente nas intensas articulações para a viabilização dos investimentos desses setores, porém provocado pelo interesse já definido da iniciativa privada, não por programas governamentais de atração, como no caso do complexo de celulose do Extremo Sul.

No Oeste, com as culturas intensivas de cerrado capitaneadas pela expansão colonizadora de emigrantes gaúchos, houve uma quase total independência dos produtores em relação ao estado. Já no Norte, onde houve uma maior diversificação de portes de produtores voltados para a fruticultura irrigada, com destaque para a vitivinicultura, a plataforma produtiva foi deixada em estado bem avançado através dos grandes projetos de irrigação (Projetos Tourão, Salitre, etc.).

As políticas mais ostensivas ou afirmativas de indução de alguma re-espacialização das atividades tiveram sucesso discutível, como no caso do turismo na Costa do Descobrimento, ou muito reduzido, como no caso dos Distritos Industriais Urbanos, com ou sem programas adicionais de incentivo com apoio do sistema SEBRAE/SESI/SENAI/SENAC, reproduzindo em pequena escala o modelo do Centro Industrial de Aratu, de eficácia duvidosa.

No caso de algumas cidades, o próprio Estado, por meio da Secretaria de Indústria e Comércio, promoveu diretamente a atração de indústrias de baixo índice de investimento de capital e fundadas no trabalho intensivo (calçados, alimentos) através de fortes subsídios à localização (instalações a custos subsidiados ou gratuitos, capacitação da mão-de-obra), com relativo sucesso alocativo. Estes empreendimentos, porém, dado o seu caráter oportunístico, tendem a ser desativados, como diversos o foram, tão logo vencem os prazos de isenções fiscais, partindo em busca de novas oportunidades e deixando saldos negativos ou pífios em relação aos benefícios sociais esperados (empregos, dinâmica econômica, efeitos em cadeia, tributos).

A falta de definição de estratégias de desconcentração atingiu também a falta de articulação das infra-estruturas como os portos de SSA e Aratu, largamente ociosos,

quando poderiam estar integradas a uma malha multimodal de circulação inserida em uma rede logística que viabilizasse o escoamento e a agregação de valor aos produtos das regiões.

A produção de frutas e vinho do norte do estado, os minérios e a soja do oeste, não contam com a hidrovía do São Francisco, nem com uma malha ferroviária, as rodovias estão mal-mantidas, dificultando o escoamento desses produtos, reduzindo a sua competitividade e ainda estimulando a evasão de divisas e tributos da Bahia, na medida em que são em geral contabilizados como produtos de Pernambuco, cuja malha rodoviária encontra-se em bom estado, circulam por sua infra-estrutura, consomem seus insumos e pagam taxas portuárias de Suape, em Pernambuco.

O vácuo de presença do governo da Bahia no encaminhamento de providências a respeito de elementos estratégico como a rede logística indica um estilo tradicionalmente centralizador e ultrapassado de estruturar suas políticas, tendo como critério básico não uma visão estruturada de conjunto, fruto de planejamento e de visão de futuro, mas as oportunidades de financiamento externo. A estes aspectos se acresce a falta de visão e desconexão com prioridades da estrutura produtiva e a falta de foco pra viabilizar elementos estratégicos para o estado.

Por sua vez, as políticas e os recursos federais implicados nesses programas, mesmo integrando propostas em princípio válidas, não têm condições de promover ações consistentes nem de alcançar seus objetivos se não forem articulados a estratégias regionais e locais. Assim, a maior parte das iniciativas permanece num patamar de ineficiência e ações não logram atingir os objetivos propugnados.

A capacidade de absorver e incorporar o progresso tecnológico, assim como a capacidade de promoção endógena do desenvolvimento a nível local<sup>79</sup> são fatores importantes de crescimento sustentado que encontram sérias restrições na Bahia. Este fator é especialmente crítico, em geral, fora da RMS, onde somente a partir do início dos anos 90 uma rede estadual de ensino superior começou a adquirir densidade, e o chamado “capital social”, na maior parte do estado, ainda está distante da maturação necessária.

Há, entretanto, indícios de avanços nesse quadro, valendo destacar regiões como o Oeste baiano, que conta com um perfil de empreendedorismo e com muitas

---

<sup>79</sup> A esse respeito, ver SCHMIDT, 1983, e também VEIGA, 2006.

entidades atuantes, comportando até discussões a respeito de uma autonomia separatista visando gerar o estado do São Francisco. Também é o caso do Extremo Sul, polarizado pela tensão decorrente da concentração intensificada da propriedade fundiária, já em avançado processo deflagrado pelas fazendas de gado e recrudescido pela recente implantação do pólo de celulose, que vem levando à predominância das monoculturas da celulose em terras de mata atlântica desflorestada.

O advento do PRODUR, com o expressivo volume de recursos nele aportados (US\$154 milhões), poderia ser uma excelente oportunidade para conferir maior integração e consistência às ações governamentais e privadas no território do estado. Como veremos no quarto Capítulo, a iniciativa do PRODUR não perseguiu essa integração, o que talvez possa ser explicado pelo molde autoritário das práticas de gestão em vigor à época de sua negociação. Também contribuiu para isto o pragmatismo dos gestores do Banco Mundial diretamente vinculados ao PRODUR com relação à implementação do programa.

De qualquer modo, os documentos de planejamento do estado - Plano Plurianual (PPA), estudos e programas da SEPLAN - não contemplavam esse tipo de reflexão que busca uma visão mais articulada das ações no território, construindo propostas realmente estratégicas. O fato é que o PRODUR alinhava num grande “pacote” as iniciativas governamentais no sentido de suprir parte das carências da rede urbana do estado, contemplando cerca de metade de seus 417 municípios. Com efeito, tornou-se o mais importante programa de ação municipal do Estado dos últimos 20 anos, pelo volume de investimentos, diversidade de ações e abrangência em número de municípios atendidos.

Tabela 3.07 - BAHIA: Carteira de projetos financiados com recursos externos - programação e acompanhamento 1994/2007; dados de 2005.

PROGRAMAS/PROJETOS Posição em: Janeiro / 2005	AG. FINANC.	FASE	VIGÊNCIAS		VALOR DO PROJETO (US\$ Mil)			SITUAÇÃO (%)
	EXECUTOR		Início	Conclusão	Financ.	Contrap.	Total	Recursos Aplicados
<b>BIRD</b>					<b>468.596</b>	<b>260.356</b>	<b>728.952</b>	
01. Gerenc.Rec.Hídricos do Estado da Bahia	BIRD/SEMARH	Concluído	Mar/98	Dez/2004	51.000	34.000	85.000	87,6
02. Desenvolvimento Urbano-Regional-PRODUR	BIRD/CAR	Concluído	Jun/97	Mar/2004	100.000	45.769	145.769	100,0
03. Prog. de Comb. à Pobr. no Int. Est. da Bahia - PRODUZIR II – F. I	BIRD/CAR	Execução	Jan/2002	Jun/2005 <sup>(2)</sup>	54.350	20.650	75.000	78,5
04. Projeto de Educação do Estado da Bahia (FASE I)	BIRD/SEC	Concluído	Abr/2001	Jun/2003	69.600	46.423	116.023	100,0
05. Reorganização do Sistema Estadual de Saúde	BIRD/SESAB	Execução	Nov/2003	Set/2007 <sup>(2)</sup>	30.000	20.000	50.000	7,5
06. Projeto de Educação do Estado da Bahia (FASE II)	BIRD/SEC	Execução	Jan/2004	Jun/2006 <sup>(2)</sup>	60.000	40.000	100.000	26,6
07. Viver Melhor II (FASE I)	BIRD/SEDUR	Negociação	-	-	49.296	32.864	82.160	Negociação
08. Prog. de Comb. à Pobr. no Int. Est. da Bahia - PRODUZIR II – F. II	BIRD/CAR	Negociação	-	-	54.350	20.650	75.000	Negociação
<b>BID</b>					<b>659.000</b>	<b>482.499</b>	<b>1.141.499</b>	
09. Integração Corredores Rodoviários - PCR II	BID/DERBA	Execução	Dez/99	Dez/2006 <sup>(2)</sup>	146.000	98.000	244.000	45,7
10. Desenvol. Turístico do NE-PRODETUR/BA I	BID/SCT	Concluído	Dez/94	Dez/2004	140.000	107.888	247.888	99,2
11. Saneam. Amb. da Baía de Todos os Santos (1)	BID/SEDUR	Concluído	Ago/96	Jun/2004	264.000	186.527	450.527	99,7
12. Mod. e Rac.da Adm.Trib.Estadual	BID/SEFAZ	Concluído	Set/97	Dez/2004	15.000	23.417	38.417	89,5
13. Desenvol. Turístico do NE-PRODETUR/BA II	BID/SCT	Negociação	-	-	72.000	48.000	120.000	Negociação
14. Fortalecimento da Atividade Empresarial	BID/SECTI	Negociação	-	-	10.000	6.667	16.667	Negociação
15. Projeto de Modernização da Gestão Fiscal Estadual	BID/SEFAZ	Negociação	-	-	12.000	12.000	24.000	Negociação
<b>FIDA</b>					<b>22.190</b>	<b>20.282</b>	<b>42.472</b>	
16. Desenvolvimento do Rio Gavião	FIDA/CAR	Execução	Ago/96	Jun/2006 <sup>(2)</sup>	22.190	20.282	42.472	87,2
<b>TOTAL GERAL</b>					<b>1.149.786</b>	<b>763.137</b>	<b>1.912.923</b>	

Fonte: SEPLAN/Superint.Programação de Recursos – Governo da Bahia. (1) Incluído no valor da contrapartida o empréstimo junto a JIBC (US\$67.400mil). (2) Previsão.

#### 4. O PRODUR E OS PLANOS DIRETORES URBANOS

As chamadas políticas urbanas implementadas pelo estado da Bahia nas últimas décadas, vistas no terceiro Capítulo, revelaram-se muito mais uma agregação de ações setoriais (sobretudo relacionadas a programas habitacionais e de infra-estrutura urbana) abrigadas sob a denominação de políticas, que como um conjunto coerente e prospectivo de objetivos, estratégias e instrumentos destinados a implementar as mudanças rumo à realidade almejada.

As ações do PRODUR representam um momento excepcional na ação governamental da Bahia face às cidades, não apenas pela sua abrangência quantitativa, contemplando cerca de metade dos municípios, os quais são domicílio de mais de 70% da população estadual, mas também pela diversidade de ações e pela ambição do seu escopo.

Toda essa diversidade de proposições e iniciativas pode ser encontrada nos Termos de Referência para elaboração dos Planos Diretores Urbanos (PDUs), que contemplam desde a avaliação físico-ambiental dos sítios urbanos, as necessidades e prioridades de infraestrutura e serviços urbanos, as possibilidades de aprimoramento das estruturas gestoras até o correspondente arcabouço jurídico.

Os PDUs, portanto, podem ser considerados a atividade-síntese do PRODUR. Os princípios norteadores e as diversas vertentes de ação do programa encontram-se presentes em seu escopo, claramente definido nos Termos de Referência dos contratos, embora não se limitando àquelas ações. Com maior ou menor grau de sucesso, os PDUs elaborados no âmbito do PRODUR construíram visões de futuro e geraram propostas que poderiam constituir-se em instrumento para as administrações locais e para o próprio governo estadual. Os recursos do próprio PRODUR poderiam ser utilizados para viabilizar essas propostas.

Infelizmente, essa articulação entre a concepção de planos e a realização de investimentos esteve longe de ser aplicada no âmbito do próprio programa, tendo em vista que os PDUs não antecederam as demais ações, sendo das últimas concluídas. Procuraremos, neste capítulo, fazer uma abordagem exploratória dos Planos Diretores e da

realidade dos municípios baianos no contexto do PRODUR, investigando suas matrizes conceituais e políticas, bem como suas indicações metodológicas.

A análise buscará situar o papel dos Termos de Referência enquanto orientadores da elaboração dos PDUs espelhando as diretrizes do BM, e exemplos de sua materialização em cinco planos. O presente Capítulo, portanto, apresenta inicialmente os componentes, características e realizações do Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana - PRODUR; em seguida, situa o componente Desenvolvimento Institucional e analisa o segmento deste que trata dos Planos Diretores Urbanos, objeto central deste estudo.

Dos 97 PDUs produzidos com recursos do PRODUR entre 1998 e 2004, tivemos acesso a apenas 71 deles<sup>80</sup>, dentre os quais, para a análise exploratória de conteúdo a que nos propusemos, foram selecionados cinco.

#### 4.1 PRODUR: ORIGENS E CARACTERÍSTICAS

Apesar de só ter sido formalmente lançado em 1997, na gestão do Governador Paulo Souto, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, as tratativas do governo da Bahia com o BM (Banco Mundial) para o que viria a ser o PRODUR tiveram início em 1993<sup>81</sup>. A concepção inicial do PRODUR, que desde esse primeiro momento já contemplava um componente Desenvolvimento Institucional, tinha por objetivo a implementação de uma estratégia governamental de fortalecimento das cidades de porte intermediário como anteparo ao deslocamento populacional para os centros de maior oferta de atividades e serviços.

O programa visou propiciar apoio técnico e financeiro para o fortalecimento da gestão e melhoria da infra-estrutura municipal. Totalizou 154 milhões de dólares em investimentos, segundo o relatório final da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), dos quais 100 milhões financiados pelo Banco Mundial através do contrato

---

<sup>80</sup> O repositório dos produtos do PRODUR, aí incluída a documentação fornecida pelas empresas prestadoras de serviços que elaboraram os PDUs, é a Biblioteca da CAR. Nela foram obtidos, em meio digital, após três consultas no período de setembro de 2005 a junho de 2007, apenas 71 dos 97 PDUs realizados, sendo que muitos deles não se encontravam em suas versões finais já adequadas ao Estatuto da Cidade, o que foi requerido mesmo aos concluídos antes da promulgação daquela Lei.

<sup>81</sup> O governo do estado da Bahia se manteve em mãos do mesmo grupo político ao longo do período entre 1991-2006.

4140-BR<sup>82</sup>, com trechos selecionados no Anexo 10, o restante oriundo de recursos da União, do Governo do Estado (contratante, gestor técnico e credor responsável) e das Prefeituras.

#### **4.1.1 Concepção e implementação do PRODUR - marcos relevantes**

O PRODUR começou a ser concebido no âmbito da Secretaria de Planejamento da Bahia, por iniciativa do seu titular<sup>83</sup>. Em meados de 1993 foi aprovado pelo Governador o primeiro esboço do programa sendo dado início às negociações com o BM. Os elementos centrais desse documento estão reproduzidos no Relatório PIC1641<sup>84</sup> do BM, de janeiro de 1995.

A perspectiva estratégica do programa buscava uma melhor estruturação da rede urbana estadual e a integração de frentes diversas de ação do estado junto aos municípios, sobretudo os da base política do governo, de modo a conferir maior racionalidade e efetividade a investimentos tradicionalmente efetuados de forma dispersa e assistemática<sup>85</sup>. O PRODUR foi moldado no padrão MDP (em inglês: MDP - Municipal Development Projects), um padrão de contrato de desenvolvimento urbano crescentemente utilizado pelo BM, com outros casos no restante do país, como visto no terceiro Capítulo.

O desenho inicial do PRODUR já continha uma ambição abrangente, tanto do ponto de vista territorial, naquele momento prevendo a inclusão de sessenta municípios, quanto no que diz respeito à multiplicidade de ações, sobretudo com a inovação do componente Desenvolvimento Institucional. O andamento das negociações com o BM conduziu a uma considerável ampliação do número de municípios atendidos, bem como a inclusão de novos componentes e o desdobramento dos componentes em maior número de itens.

O Relatório PIC1641, onde está registrada a primeira versão do programa, prevê apenas dois grandes componentes, com uma destinação preponderante dos recursos (90%) para Infra-estrutura Urbana, e os restantes 10% para o Desenvolvimento Institucional (DI), como pode ser visto num dos seus parágrafos reproduzido a seguir:

---

<sup>82</sup> Sob a designação em inglês: Bahia Municipal Development Project; no Relatório Inicial de Consulta (1995) foi chamado de Brazil-Bahia Urban Environmental Infrastructure Project, e no Relatório Final do BM (2005) é designado como Bahia Municipal Infrastructure Development and Management Project

<sup>83</sup> O Secretário de Planejamento Waldeck Ornellas.

<sup>84</sup> Designado como PAD - Project Appraisal Document - reproduzido na íntegra em inglês no Anexo 11. Relatório inicial elaborado pelo *Task Manager* (TM) - gerente de projeto - do BM para análise pelo Comitê Diretor do BM.

<sup>85</sup> Relatório Final do PRODUR, (ICR /CPR 4140), p. 1.

Descrição do Projeto. Os objetivos do projeto serão atingidos através de dois componentes básicos: um componente de Desenvolvimento Institucional (DI - cerca de 10% dos custos do projeto); e um componente infra-estrutura urbana (IU - cerca de 90% dos custos). O componente Desenvolvimento Institucional consistirá de assistência técnica, treinamentos, estudos, elaboração e gestão de projetos e equipamento de tecnologia da informação, em apoio às reformas e modernização administrativa de governos municipais e de agências estaduais envolvidas com a implementação do projeto. O componente IU consistirá de investimentos em setores da infra-estrutura urbana básica, principalmente drenagem e controle da erosão, coleta e destino final de resíduos sólidos, ligações de água e esgoto para áreas de baixa renda, pavimentação urbana, iluminação pública e gestão de tráfego. (Relatório BM PIC1641 jan/1995-BM, páginas 2 e 3, em inglês no original, tradução nossa).

Percebe-se já nesse documento inicial a ênfase no fortalecimento da estrutura de gestão dos municípios, elemento central da estratégia do BM em favor de assegurar a sustentabilidade das ações governamentais e de fortalecer a dimensão local da gestão. Não há, entretanto, um detalhamento do componente Desenvolvimento Institucional que possibilite saber se a elaboração dos PDUs já estava prevista nessa primeira formulação do programa, que se refere de forma genérica a “estudos” e “elaboração e gestão de projetos” .

Buscando identificar os elementos do PRODUR concebidos pelo Governo do Estado da Bahia e os introduzidos por influência do BM, foram consultados diversos documentos do Governo do Estado da Bahia e do BM, bem como foram feitos contatos e entrevistas com diversos dirigentes diretamente envolvidas na concepção e implementação do programa<sup>86</sup>.

Os depoimentos dessas fontes, juntamente com a análise dos documentos oficiais do programa, nos possibilitam algumas inferências. De acordo com o gerente do projeto pelo BM, “a iniciativa do programa foi do Governo do Estado da Bahia e o desenho do mesmo resultou de um frutífero intercâmbio entre técnicos do Governo do Estado da Bahia e do BM.”<sup>87</sup> Esse “frutífero intercâmbio” se refletiu nas alterações de enfoque e na redistribuição da proporção dos recursos ao longo das negociações e da implementação do programa.

O desdobramento do componente Infra-estrutura em dois sub-componentes, um deles mantendo essa denominação e o outro voltado para a Recuperação de Áreas

---

<sup>86</sup> Dentre estas se destaca Regina Pitta Lima, que participou de quase todas as suas fases e assumiu a coordenação na etapa final, e Eleotério Codato, gestor do projeto pelo BM nas fases inicial e final do programa. A equipe do Governo do Estado da Bahia no PRODUR foi coordenada por Rodolfo Lujan Franco, Ana Nery e Regina Pitta Lima. Durante a maior parte da implementação do PRODUR, José Pirajá Pinheiro Filho foi o diretor da CAR, órgão estadual incumbido da implementação do programa, tendo Dora Neuhaus à frente do grupo de trabalho encarregado dos PDUs. Teria sido importante o acesso a outros atores relevantes do processo, sobretudo o ex-secretário Waldeck Ornellas, o que, embora diversas vezes tentado, infelizmente não resultou viável durante o período de elaboração deste texto devido ao afastamento deste pesquisador do Estado da Bahia, por razões profissionais.

<sup>87</sup> Extraído do depoimento de Eleotério Codato, gerente de projeto (*Task Manager*) do BM responsável pelo PRODUR, obtido através de correspondência eletrônica (e-mail) estabelecida por iniciativa deste pesquisador, transcrito na íntegra no Anexo 08.

Periféricas (ou Carentes) é indicador da postura proativa do BM quanto à concepção do programa. O componente Desenvolvimento Institucional, um dos objetos centrais de interesse do BM, teve sua proporção no total dos investimentos elevada de 10 para 15 por cento (um acréscimo de 50%) com o andamento das negociações, demonstrando a importância que o Banco atribui a esse componente.

Outro aspecto da maior importância reside na forma de implementação do componente Infra-estrutura Urbana, originalmente concebida com a pretensão de estabelecer um padrão de auto-suficiência do desenvolvimento urbano do Estado, através de um fundo permanente destinado ao financiamento dos municípios baianos nos seus investimentos em infra-estrutura urbana.

O modelo idealizado previa a restituição, pelos municípios, de boa parte dos investimentos realizados pelo PRODUR com infra-estrutura, recursos que seriam canalizados para um fundo rotativo permanente - o **FUNDURBANO** -, cuja seqüência propagaria a prática do financiamento em moldes auto-sustentáveis. Embora subsidiados, os recursos desse fundo deveriam ser ressarcidos, induzindo assim os municípios a exercitar a responsabilidade financeira e as 'boas práticas de gestão'. Deste modo, mesmo o componente Infra-estrutura Urbana estava impregnado da perspectiva pedagógica de robustecimento de padrões financeiramente sustentáveis por parte das administrações, integrante da sua meta geral de fortalecimento da gestão local.

Diversas ocorrências ao longo de 1993, nos âmbitos da União, do Estado da Bahia e do próprio BM impediram a contratação dos recursos para o PRODUR naquele ano e nos seguintes:

- Problemas do estado com etapas finais do Projeto Metropolitano<sup>88</sup>, então um dos maiores financiamentos do estado junto ao BM, impossibilitavam a inclusão de um novo programa na pauta de negociações;
- A mobilização nacional e a virtual paralisação do governo federal no decurso do processo de destituição do presidente Collor de Melo e seus desdobramentos;
- A inexistência naquele ano da reunião da Comissão de Financiamento Externo - COFIEX<sup>89</sup> sem a qual não poderiam ser contratados financiamentos externos;

---

<sup>88</sup> O Projeto Metropolitano, abrangendo Salvador e várias cidades da sua Região Metropolitana, foi implantado entre 1986 e 1997, tendo como componentes principais obras de infra-estrutura viária, drenagem, aterro sanitário metropolitano, esgotos e desenvolvimento da gestão municipal.

<sup>89</sup> Criado em 1990, o COFIEX é uma instância do processo de transação financeira com moedas estrangeiras vinculada ao Banco Central e ao MPOG. Passou por uma reestruturação em 1992 e outra em 2000.

- Problemas com a missão do governo da Bahia quando da visita à sede do BM em Washington (1996), integrada, dentre outros, pela colaboradora Regina Pita Lima, por representantes do governo federal e pelo então secretário de planejamento Luis Carreira, o qual não aceitou as exigências da organização para garantia ao financiamento;
- Mudanças na equipe de negociação do BM, com a saída do gestor Eleotério Codato, substituído por Ivo Imparato, o que levou ao reinício das tratativas; posteriormente houve nova mudança, com o retorno de Codato à coordenação na etapa final do programa.

#### 4.1.2. Pressupostos e objetivos do PRODUR

O PRODUR foi concebido com um dos instrumentos de viabilização e implantação da política estadual de desenvolvimento urbano da Bahia. Talvez houvesse a expectativa de que essas ações configurassem o esboço de uma política até aquele momento não consolidada em documento integrado, constituindo-se dos fragmentos de proposições e iniciativas desarticuladas ocorridas ao longo de décadas de governos voluntaristas.

À época da assinatura do Acordo de Empréstimo (1997) o valor global do projeto estava estimado em 191,5 milhões de dólares, dos quais 100 milhões em empréstimos do BM. Segundo o Relatório Final de Avaliação do PRODUR elaborado pelo BM, a contrapartida governamental atingiu apenas cerca de 46 milhões de dólares, tendo o valor total decrescido para 146 milhões de dólares, em decorrência unicamente da redução da participação financeira do Estado e Prefeituras. O Anexo 02 traz um sumário descritivo e tabela com os valores das 5 emendas ao Acordo de Empréstimo 4140-BR, ao longo dos 7 anos de execução, na qual ficam demonstradas essas alterações.

Segundo o Relatório Final do PRODUR<sup>90</sup>, de fevereiro de 2005, que integra o Relatório de Conclusão elaborado pelo BM<sup>91</sup>, a concepção inicial enunciava como básicas as seguintes diretrizes gerais:

- a) Consolidação da RMS - núcleo principal da urbanização e de localização dos investimentos produtivos do estado, onde está fixada a maior concentração de infraestrutura urbano-industrial e de economias de escala;

---

<sup>90</sup> Subscrito pelas secretarias de Desenvolvimento Urbano - SEDUR, de Planejamento - SEPLAN, e de Infraestrutura - SEINFRA, do Governo da Bahia. Essas informações foram corroboradas pelo depoimento de Regina Pitta Lima, coordenadora do programa em sua etapa final.

<sup>91</sup> Implementation Completion Report (CPL-41400 TF-25256), Relatório do BM na Conclusão do PRODUR.

- b) Fortalecimento das cidades de porte médio - interiorização do desenvolvimento;
- c) Atenuação de carências dos núcleos interiores – redução dos desequilíbrios socioeconômicos;
- d) Correção das distorções do crescimento urbano desordenado, sobretudo nas novas fronteiras de desenvolvimento - recuperação de áreas degradadas.

Tal elenco de diretrizes reflete a visão da Secretaria de Planejamento a respeito da estratégia territorial a ser encaminhada pelo Governo do Estado da Bahia<sup>92</sup>. Embora em nenhum momento tenha havido a afirmação de que esse programa abarcaria a totalidade da ação governamental no domínio do urbano, foi isto o que ocorreu na prática.

Restam evidentes as lacunas dessa formulação de ações de desenvolvimento urbano, desconectadas de um conjunto maior de políticas às quais deveriam estar necessariamente integradas, sobretudo as relacionadas ao desenvolvimento regional e às políticas de elevação do IDH do estado, entre os mais baixos do país. Já na formulação posterior dos objetivos gerais do programa, sob a influência do BM, este aspecto é atenuado, como pode ser visto nos objetivos expressos nos documentos do programa, em especial o *Project Appraisal Document* - Relatório PIC1641 (BM, 1995).

- a) melhorar as condições de vida dos pobres das áreas urbanas mediante:
  - i) desenvolvimento de sistemas eficientes e confiáveis de mapeamento da pobreza urbana no estado de forma a orientar as estratégias de investimentos estaduais e municipais.
  - ii) um programa de renovação urbana focalizado na pobreza, em áreas urbanas mais carentes
- b) aumentar a eficiência e sustentabilidade do setor público municipal no financiamento de serviços municipais essenciais.
- c) apoiar a privatização e concessão de serviços

---

<sup>92</sup> Em diversas oportunidades o ex-Secretário Waldeck Ornellas afirmou seu entendimento de que a RMS expandida (com a inclusão do eixo Salvador-Feira de Sant'Ana) deveria permanecer como principal pólo do estado da produção industrial e dos serviços ligados às funções de comando (administrativo, financeiro), tirando partido das economias de escala decorrentes das infra-estruturas ali instaladas. Pela mesma razão, defendia a permanência da capital em Salvador, em paralelo ao fortalecimento do papel de cidades cabeça-de-região como Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Eunápolis, Guanambi, Ilhéus-Itabuna, Juazeiro, Teixeira de Freitas, Valença, Vitória da Conquista. Tais manifestações foram testemunhadas por este pesquisador em debates na Fundação Luiz Eduardo Magalhães em agosto-2005 entre Waldeck Ornellas com o prof. Marcos Alban, da ADM/UFBA, a propósito da conveniência da mudança da capital administrativa para uma região geograficamente central do estado como a Chapada Diamantina, e também ao longo dos anos de 2005/2006, durante o desenvolvimento de trabalho da equipe da SEPLAN-BA para definição de estratégias para o desenvolvimento regional do estado, em que Waldeck Ornellas era consultor.

- d) aumentar a recuperação de custos dos investimentos municipais
- e) fortalecer a capacidade de gestão financeira municipal, especialmente no controle das despesas e dotações orçamentárias.

Esses objetivos espelham com exatidão o ideário do BM, visto no Capítulo I, com uma perspectiva de desenvolvimento que fortalece a gestão local, os programas de “alívio” da pobreza e a auto-suficiência financeira municipal. O desenvolvimento assim proposto é territorial e sistemicamente desarticulado, pois não vincula as potencialidades locais a condicionantes de escalas territoriais mais amplas.

São ainda relacionados os seguintes objetivos associados aos acima referidos:

- Redução da migração, do crescimento desordenado de algumas cidades e da carência de infra-estrutura em quase todas;
- Fortalecimento do poder local, priorizando a organização e modernização das administrações municipais.

Os objetivos assim explicitados estão diretamente refletidos nos componentes do programa:

- Reforma municipal
- Desenvolvimento institucional, reforço à CAR e estudo sobre a pobreza
- Infra-estrutura urbana
- Melhoramentos urbanos.

O PRODUR sofreu frustração de continuidade em etapas de seu longo ciclo de vida, especialmente se considerarmos o período que se estendeu das primeiras tentativas em 1993 até o encerramento oficial em 2004. Dentre as razões dessa descontinuidade se encontram a dificuldade de entendimento entre agentes do BM e do Governo do Estado da Bahia, decorrentes, dentre outras causas, de pressupostos das respectivas culturas organizacionais e de estilos de gestão. O Governo da Bahia de então adotava um estilo voluntarista e centralizador na condução das negociações que, muitas vezes, esbarrou com a rigidez institucional do BM. Os entraves temporários foram superados, em alguns casos, com o amadurecimento das negociações e em outros com a substituição de interlocutores, sobretudo por parte do BM.

Em seu depoimento, Regina Pitta Lima informou que, em viagem a Washington para os acertos finais do Acordo de Cooperação (AC) no ano de 1995, o então Secretário do Planejamento Luís Carreira, em cuja esfera administrativa se encontrava o PRODUR, não admitiu as exigências impostas pelo BM e interrompeu as negociações, só retomadas após redefinição dos termos do acordo e mudança do gestor do programa pelo BM.

Outro fator de entrave foram as restrições de ordem legal, desde as diferenças de entendimento do TCU quanto à possibilidade de financiamento entre entes da federação, passando pelas limitações estabelecidas pela LRF, até o Estatuto da Cidade, estas duas leis promulgadas no decurso da implementação do programa, obrigando a adaptações nos procedimentos e nos produtos exigidos, especialmente nos Planos Diretores.

Os obstáculos apontados implicaram na revisão de alguns objetivos e metas previstos inicialmente. Os investimentos no subprograma infra-estrutura, segundo o desenho original do PRODUR, deveriam ocorrer na modalidade de financiamento do estado ao município sujeito a avaliação da situação financeira e autorização para contratação de financiamento pelo Banco Central.

Em sua configuração inicial, o programa previa a adesão dos municípios a um processo de financiamento (parcial), porém essa intenção foi frustrada por objeções do Tribunal de Contas da União (TCU) e, a partir de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar n. 101/2000), cujo artigo 35 veda operações de crédito entre entes da federação. Além disso, com as determinações quanto ao rigor das condições de adimplência da LRF tornou-se inviável contar com municípios aptos para o financiamento.

Os atrasos decorrentes dessas dificuldades afetaram diretamente a equação econômica do programa, uma vez que o acordo de empréstimo previa o pagamento de juros e taxa de permanência sobre o saldo não aplicado segundo o cronograma, levando o governo a propor mudanças nesse desenho <sup>93</sup>.

Assim, o financiamento da infra-estrutura inicialmente previsto para os municípios foi convertido em repasses não reembolsáveis, o que em princípio preservava os objetivos iniciais de melhoria da qualidade de vida dos municípios beneficiados. Por outro lado, isto contrariou a intenção do BM de promover o exercício de eficiência e sustentabilidade do setor público municipal. Essas alterações foram consolidadas na primeira emenda ao acordo

---

<sup>93</sup> Nenhum dos documentos consultados continha informes sobre o quantitativo dos prejuízos decorrentes desses atrasos.

de empréstimo em 17-12-98, instituindo um novo componente: *Infra-estrutura Urbana - Doação*<sup>94</sup>.

A segunda emenda incorporou novo remanejamento de recursos que foram para o patamar de 153 milhões de dólares, havendo a inclusão de um novo sub-componente de infra-estrutura urbana doação (Faz Cidadão).

A terceira emenda desmembra o componente Áreas Carentes, especificando o programa Novos Alagados.

Mais tarde, a quarta emenda ao Acordo de Compromisso introduziu um novo mecanismo que possibilitou a instituição de um componente de contrapartida municipal, beneficiando 27 municípios. Tal contrapartida, da ordem de 10% do total do investimento para o componente Desenvolvimento Institucional, visava manter a premissa original de fortalecer a capacidade institucional e a sustentabilidade municipal na execução de projetos de desenvolvimento urbano. Para o componente infra-estrutura a contrapartida municipal era de, no mínimo, 15% do total do investimento.

Foram efetivamente implementados três componentes:

- O componente de *desenvolvimento institucional* englobou ações voltadas para o fortalecimento das capacidades administrativas, institucionais e financeiras dos municípios, incluindo instrumentos como planos, códigos e cadastros, além de assistência técnica, treinamento e compra de equipamentos para os municípios e para a agência de desenvolvimento regional do estado (CAR), estudos sobre a pobreza, de modernização e de reforma administrativa;
- O componente de *infra-estrutura urbana* enfocou projetos de investimento em redes de água, esgoto, coleta de resíduos sólidos, pavimentação e drenagem, com investimentos regionais complementares em equipamentos urbanos;
- o componente de *recuperação de áreas carentes (renovação urbana)*, focalizado nas áreas com renda média por residência abaixo de um teto estabelecido (que variou conforme o município), consistiu em um conjunto integrado de investimentos em áreas degradadas, com melhoria das condições habitacionais, da acessibilidade e da salubridade;
- o componente de *reforma municipal* financiou reformas básicas voltadas para a redução do papel dos municípios com relação aos serviços públicos. O mecanismo básico seria a

---

<sup>94</sup> Este componente transfere recurso para o município sem exigência de contrapartida.

privatização do fornecimento de serviços públicos e a operação da infra-estrutura através de concessões, visando a criação de novas oportunidades para a iniciativa privada.

As principais datas relativas ao programa encontram-se no quadro abaixo:

Quadro 4.01 - Eventos e datas principais da institucionalização do PRODUR

<b>Fato/evento</b>	<b>Data realizada</b>
Concepção inicial - Governo do Estado	junho de 1993
Primeira consulta formal ao BM	15/07/1994
Missão 1 de avaliação do projeto (BM)	06/05/1996
Missão 2 de avaliação do projeto (Gov. da Bahia)	28/01/1997
Aprovação do acordo de empréstimo (AC)	04/03/1997
Assinatura do AC	28/04/1997
Lançamento oficial do PRODUR pelo GEB	03/06/1997
Início de efetividade do AC (com recuperação de áreas carentes e desenvolvimento institucional da CAR)	19/06/1997
Encerramento	30/09/2004*

Fonte: Relatório final do PRODUR - CAR-SEPLAN/SEDUR/SEINFRA

\* O encerramento estava inicialmente previsto para 30/03/2002, segundo o relatório do BM

Além da demorada etapa de negociações preliminares, que se prolongou por cerca de quatro anos a partir das primeiras sondagens, restrições de ordem legal já apontadas e as dificuldades de coordenação com as municipalidades fizeram com que o programa se estendesse por mais de dois anos além do prazo previsto.

Como visto no segundo Capítulo, o Desenvolvimento Institucional das municipalidades passou a assumir papel de grande destaque na estratégia de atuação do BM, tendo em vista a necessidade de alçar as cidades à sua condição de espaços privilegiados do desenvolvimento econômico. Na visão do BM, os governos centrais dos Estados nacionais, além de distantes, são demasiadamente focados em suas metas de conjunto e a longo prazo, potencialmente mais sujeitas a desvios, enquanto as administrações locais são em geral débeis material e tecnicamente. Torna-se indispensável, pois, fortalecê-las com programas específicos de requalificação e reaparelhamento, o que no caso do PRODUR se deu através deste componente.

O componente Desenvolvimento Institucional se compunha dos seguintes segmentos<sup>95</sup>:

- Planos Diretores Urbanos (PDUs)

<sup>95</sup> Disponível na página internet da CAR ([www.car.ba.gov.br](http://www.car.ba.gov.br)) em dezembro de 2005.

- Cadastro Técnico Municipal
- Código Tributário
- Plano de Gestão de Limpeza Urbana
- Plano Diretor de Informática
- Organização Administrativa
- Informatização da Área Tributária/Financeira
- Produção de Bases Cartográficas

Os demais componentes tiveram os seguintes desdobramentos:

#### INFRA-ESTRUTURA URBANA

- Pavimentação e Drenagem
- Coleta e Tratamento de Esgotos
- Contenção de Encostas
- Construção de Mercados Municipais
- Urbanização de Áreas

#### RECUPERAÇÃO DE ÁREAS CARENTES

- Pavimentação e Drenagem
- Coleta e Tratamento de Esgotos
- Contenção de Encostas
- Reassentamento de Unidades Habitacionais

Além dos componentes acima o programa continha uma iniciativa de capacitação das equipes técnicas do estado e, principalmente, das prefeituras para a implementação do próprio programa, diferenciada daquela do desenvolvimento institucional. Foram realizados cursos instrumentais para acompanhamento e gestão do Programa, seminários temáticos, treinamento em serviço, intercâmbio de experiências e visitas técnicas. Esse esforço, como veremos adiante, revelou-se pouco frutífero no que diz respeito à capacidade operacional dos entes envolvidos.

O componente Desenvolvimento Institucional tem por principal produto os Planos Diretores Urbanos, que englobam, a rigor, o escopo da maior parte dos demais produtos desse componente, tanto pelas indicações dos Termos de Referência quanto, posteriormente, em função das determinações expressas do Estatuto da Cidade (2001). Outros produtos como a Reforma Administrativa Municipal, os Planos Diretores de Gestão de Resíduos e de

Informática, o Cadastro Imobiliário, esses e outros são tributários da grande articulação de medidas e instrumentos orquestrada pelo PDU.

O fortalecimento da estrutura administrativa municipal, entendido como requisito essencial para a promoção do desenvolvimento, tem no PDU uma síntese propositiva de múltiplas vertentes, cuja concepção e implementação pressupõe ainda a participação da comunidade nos moldes do Planejamento Estratégico.

As ações de Desenvolvimento Institucional do PRODUR abrangeram a modernização administrativa, capacitação de recursos humanos e instrumentos de gestão (levantamentos, cadastros e planos), sendo nos PDUs “que se incrustaram os principais elementos da agenda urbana do Banco Mundial.” (Ribeiro Filho, 2007, p.11)

Enquanto instrumentos de gestão, essas ações institucionais visavam promover o reforço à Administração e às boas práticas de governança, o incremento de receitas e redução de gastos. As diversas classes de estudos da categoria Desenvolvimento Institucional, com sua complementaridade e abrangência temática, deveriam municiar as administrações para importantes saltos qualitativos preconizados pelo Banco Mundial, sobretudo no que concerne à eficiência na aplicação dos recursos públicos e à efetividade das ações vinculadas à “agenda urbana” da instituição.

Entretanto, todo esse investimento e esforço de produção técnica não parece ter produzido repercussão organizacional condizente nas gestões municipais envolvidas. Por um lado, a indução pelo BM de um processo de contratação dos planos via mercado impôs uma dupla fragmentação: a) de produtos cuja concepção e desenvolvimento, para alcançar um mínimo de viabilidade, deveriam necessariamente estar integrados; b) dos processos de produção dos planos e estudos em relação às equipes técnicas e instituições das administrações locais.

Agravando esse quadro, foram escassas as iniciativas do governo estadual na busca de uma prévio e apropriada preparação das equipes municipais, que em muitos casos não faziam idéia da finalidade dos documentos, o que conduziu a uma falta de assimilação dos diversos estudos, para não mencionar a dificuldade de articulação entre os mesmos pelas administrações, o que dificultou ou mesmo inviabilizou a sua aplicação. Estas considerações, no entanto, precisam ser aprofundadas por estudos complementares que avaliem o real alcance dos instrumentos produzidos em seus contextos específicos.

A despeito de não terem sido promovidas as condições para assegurar uma adequada integração desses instrumentos, o segmento Desenvolvimento Institucional produziu os seguintes resultados:

- . 97 PDUs - Planos Diretores Urbanos
- . 110 PDIs - Planos Diretores de Informática
- . 23 PDLIs - Planos de Gestão de Limpeza Urbana
- . 78 Cadastros Técnicos Municipais
- . 43 Projetos de Organização Administrativa
- . 01 Estudo de Dívida Ativa
- . 66 Projetos de Informatização, principalmente na área tributária/financeira
- . 30 Códigos Tributários
- . 04 outros estudos

Destaque deve ser dado aos Planos Diretores de Informática, que atenderam ao maior contingente de municípios no quadro do Desenvolvimento Institucional, e que visavam o fortalecimento das administrações locais através de uma ‘revolução’ tecnológica nos instrumentos de gestão. Muito poucos chegaram a ser instituídos, menos ainda implementados, neste caso servindo apenas como apoio retórico para obtenção de recursos destinados à mera aquisição de equipamentos, sem que as estruturas de informação e os recursos de informatização da gestão chegassem a ser mobilizados.

A CAR - Companhia de Ação Regional da Bahia, participou das diversas etapas de conceituação, elaboração de projetos e negociações com o BM, sendo incumbida da implementação e operacionalização do programa, sob a liderança do Diretor da Companhia<sup>96</sup>. Para as posições de coordenação do PRODUR foram designados técnicos da administração estadual com experiência em outros programas financiados pelo BM, a exemplo do Projeto Metropolitano.

As Prefeituras Municipais eram as instâncias responsáveis pela contratação das prestadoras dos serviços nos segmentos de Desenvolvimento Institucional e de Infraestrutura Urbana, sob a supervisão da equipe técnica agenciada pela CAR cujos elementos estão ilustrados na Figura 4.01.

#### **4.1.3 O PRODUR – realizações**

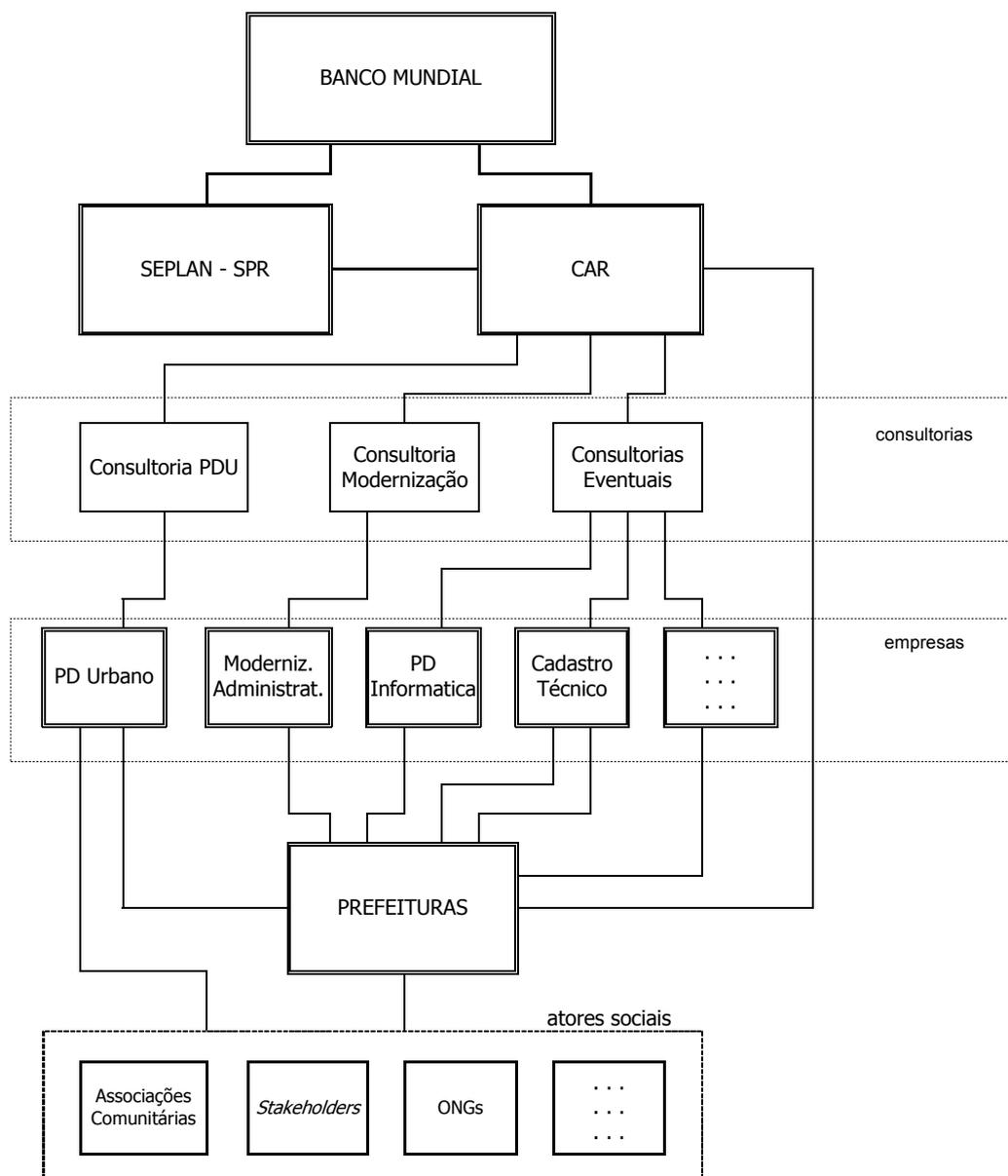
Nos cerca de duas centenas de municípios em que promoveu ações, o PRODUR teve em mira estimular a emergência de cidades estratégicas no âmbito do desenvolvimento

---

<sup>96</sup> Na maior parte da fase de implementação e final do programa, a direção da CAR foi exercida por José Pirajá Pinheiro Filho (1998 a 2004)

regional, bem como a elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida urbana, sobretudo nos 69 que se encontravam entre os de menor IDH do estado. Foram investidos R\$72 milhões na recuperação de áreas carentes em 56 municípios, segundo o economista Armando Avena, Secretário de Planejamento da Bahia (gestão 2003-2006), na apresentação do relatório final do PRODUR.

Figura 4.01 – PRODUR – Componente Desenvolvimento Institucional  
Interação entre agentes institucionais e atores locais



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Ribeiro Filho (2007) a partir de informações colhidas junto à SEPLAN e à CAR.

Por volta de um quarto dos municípios baianos, correspondente a cerca de 40% da população do estado, não incluindo a capital, Salvador - graças ao PRODUR, passaram a dispor de documentos destinados a instrumentalizar iniciativas e forças locais em prol do desenvolvimento.

Algumas discrepâncias foram observadas entre os dados dos relatórios consultados, sobretudo no montante dos investimentos, o que se explica em parte pelo fato de terem sido muitas vezes revistos e alterados. Isto também ocorreu com os resultados físicos, a exemplo de “outros estudos”, informado como sendo em número de cinco no Relatório do Banco Mundial, diferentemente do Relatório do Governo do Estado da Bahia que informa apenas quatro.

Segundo o consultor responsável pela elaboração dos Termos de Referência dos PDU, Marcos Paraguassu<sup>97</sup>, por ocasião da elaboração dos relatórios finais do programa, havia da parte da CAR a intenção de que a avaliação do PRODUR viesse a ser objeto de novo programa entre o Estado da Bahia e o BM, cujo relatório também faz menção a essa intenção.

Entretanto, decorridos mais de dez anos do lançamento oficial do programa e cerca de quatro do seu encerramento, não foi divulgado até o momento qualquer procedimento de avaliação das ações de cunho institucional acerca dos estudos, planos e projetos de lei, seja do ponto de vista da *eficácia* (se os investimentos tiveram a melhor relação custo-benefício), da efetividade (se as metas de realizações foram atingidas) ou da *eficiência* (em que medida os objetivos e intenções originais de melhoria da qualidade de vida da população foram alcançadas).

O Relatório Final da CAR sobre o PRODUR não contempla uma efetiva avaliação, apenas aponta alguns fatores que interferiram no desempenho do programa:

- a) Fatores fora do controle do governo: Restrições legais (lei eleitoral, LRF, resolução 78/98 SF), limitações do mercado de serviços especializados, limitações dos gestores municipais, excesso de burocracia nos processos licitatórios e no acompanhamento da execução dos serviços, várias substituições do gerente do projeto pelo BM.
- b) Fatores devidos ao governo estadual: duas importantes reestruturações administrativas, a de janeiro de 1999, que promoveu a absorção da Habitação e Urbanização da Bahia S/A - URBIS pela Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador -

---

<sup>97</sup> Além dos diversos contatos profissionais ao longo do processo de elaboração dos PDU e posteriormente enquanto professor do PPG-AU UFBA, o consultor concedeu depoimento a este pesquisador em agosto de 2003, cujos tópicos principais estão registrados em anexo.

CONDER; e a de dezembro de 2002, que criou a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado - SEDUR e alterações na então Secretaria de Planejamento e Tecnologia - SEPLANTEC, que perdeu a função de promoção do desenvolvimento tecnológico, recebendo a designação de SEPLAN; procedimentos licitatórios complexos e em grande número simultaneamente, para os quais a CAR não estava estruturada; exigências técnicas do Banco Mundial face à limitação da equipe de controle do governo; descompasso entre o perfil técnico tradicional da CAR e as necessidades dessa linha de atuação.

- c) Fatores devidos às prefeituras: limitações técnicas de pessoal qualificado, de cultura institucional das administrações municipais, reduzido engajamento dos gestores nas responsabilidades inerentes ao programa e ajuste das administrações municipais às exigências da LRF.

O já referido Relatório do BM traz uma avaliação extremamente sucinta da performance do programa como um todo, expressa em uma escala valorativa pouco elucidativa, como pode ser apreciado no Quadro 4.02 a seguir:

Quadro 4.02 – PRODUR Desempenhos: Avaliação do BM

Resultados	<b>S</b>
Sustentabilidade	<b>P</b>
Impacto do Desenvolvimento Institucional	<b>SU</b>
Performance do Banco	<b>S</b>
Performance do Financiador	<b>S</b>
Qualidade das informações	<b>S</b>
Projeto esteve em risco em algum momento	<b>Não</b>

Fonte: Relatório ICR CPL-41400 (BM, 2005).

CONCEITOS:

**AS**=Altamente Satisfatório; **S**=Satisfatório; **I**=Insatisfatório; **AI**=Altamente Insatisfatório;

**AP**= Altamente Provável; **P**=Provável; **IM**=Improvável; **AIM**=Altamente Improvável;

**A**=Alto; **SU**=Substancial; **M**=Modesto; **D**=Desprezível.

Os conceitos estão organizados em três grupos segundo os graus de: satisfatoriedade do desempenho; probabilidade de ocorrência e impactos do componente. Percebe-se uma tendência à auto-avaliação burocrática e sem riscos, até certo ponto condescendente, com todas as avaliações posicionadas na alternativa 3 de escalas cujos valores podem ser graduados numericamente variando de 1 (menor valor) a 4 (maior valor).

Outro aspecto avaliado no mesmo documento foi o cumprimento dos objetivos e dos produtos dos componentes (Anexo 05 do Relatório Final do BM sobre o PRODUR).

Quadro 4.03 - PRODUR - Objetivos Realizados: Avaliação do BM

Políticas Setoriais	<b>SU</b>
Metas Físicas	<b>H</b>
Metas Financeiras	<b>M</b>
Desenvolvimento Institucional	<b>SU</b>
Aspectos Ambientais	<b>SU</b>
Setor Público e Gestão	<b>SU</b>

Fonte: Relatório ICR CPL-41400 (BM, 2005).  
As convenções são as mesmas do quadro anterior<sup>98</sup>

Dessa avaliação pode-se inferir que houve restrições ao cumprimento das metas financeiras, que atingiu apenas um valor mediano (M), enquanto que, por outro lado, as metas físicas foram atingidas plenamente. Na verdade, algumas das metas físicas foram até mesmo superadas, com um desempenho além do previsto nas planilhas do Acordo de Cooperação do PRODUR, conforme o Relatório Final da CAR. Os demais aspectos foram considerados substancialmente atingidos, embora se possa questionar o real significado desse resultado, que parece remeter ao mesmo foco no desempenho do quadro anterior.

As avaliações presentes no Relatório do BM trazem pouca luz para uma compreensão dos impactos e conseqüências das ações do programa, focando em quantitativos superficiais do conjunto da performance físico-financeira. As poucas referências qualitativas do relatório fazem menção ao bom relacionamento entre as equipes do Banco e do Governo da Bahia, ou a algumas dificuldades das prefeituras em assegurar prazos e cumprimento de metas, sem, contudo, aprofundar um entendimento acerca da perspectiva para mudanças esperadas em decorrência das ações.

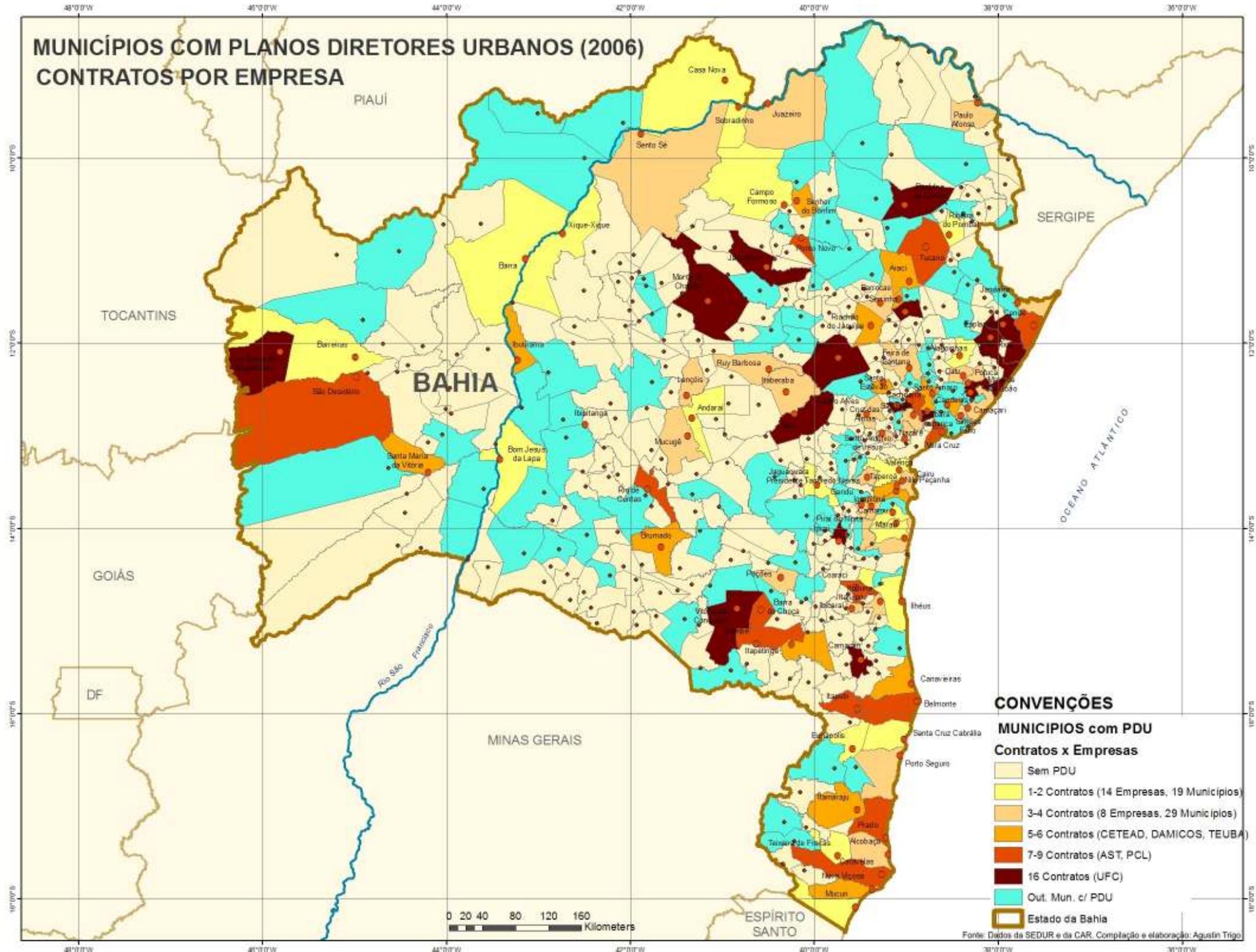
Ainda que prospectiva, devido à proximidade do encerramento do programa, uma análise dessa natureza seria desejável e, em alguns casos, perfeitamente possível, haja visto o grande lapso de tempo transcorrido (8 anos) desde as primeiras realizações do PRODUR.

Sabe-se que muitos dos planos e estudos nem tiveram lugar nas estantes das prefeituras, sendo negados aos sucessores dos prefeitos substituídos. A maior parte dos PDUs elaborados para os municípios do estado da Bahia (ver Mapa 01 - Bahia: Municípios com Plano Diretor Urbano (2006) e PDUs do PRODUR) não chegou a ser apreciada pelos respectivos poderes legislativos municipais e, acordo com dados da SEDUR<sup>99</sup>, mesmo dentre os que atingiram a condição de lei, a maior parte não logrou ser implementada (ver o Anexo 16 - Situação dos PDUs das 20 maiores cidades da Bahia).

<sup>98</sup> O quadro original, em inglês, continha itens adicionais (Macro-políticas; Redução da Pobreza; Questões de Gênero; Desenvolvimento do Setor Privado e; Outros) nos quais foi assinalada a opção NA (Não se Aplica).

<sup>99</sup> Dados extraídos da planilha Situação dos Municípios Baianos quanto à Elaboração dos PDUs, de outubro de 2006, levantamento efetuado pela SEDUR/BA em articulação com o Ministério das Cidades.

# MUNICÍPIOS COM PLANOS DIRETORES URBANOS (2006) CONTRATOS POR EMPRESA



Numa tentativa de avaliação parcial do programa ainda em 2001, em pleno curso de sua implementação, a CAR contratou a empresa CONCREMAT para elaboração de um estudo do impacto das ações do PRODUR nas condições de vida de população pobre de alguns dos municípios atendidos, tendo sido pesquisados 4437 domicílios em 7 municípios indicados pela CAR<sup>100</sup>. Essa pesquisa, de base metodológica limitada e resultados discutíveis, foi aplicada apenas na etapa posterior aos investimentos avaliados, não tendo sido levantadas as condições prévias que possibilitassem o cotejo entre os dois momentos.

Tratou-se de pesquisa de opinião, focada no grau de satisfação das populações beneficiárias em relação aos serviços e obras realizadas, adotando questionários de tipo objetivo. Esse tipo de investigação, que repisa o senso comum de pessoas já cansadas de sondagens sem feedback, pouco acrescenta a um entendimento real do alcance e menos ainda dos impactos dos investimentos efetuados.

A CAR “agia como se fosse o BM”, assegurando que a sua doutrina estivesse “presente em cada detalhe do Projeto”. Para Ribeiro Filho, o “papel exercido pelo consultor de planos diretores da CAR na difusão de idéias foi fundamental”, referindo-se a Marcos Paraguassu. Isto ocorreu através do intercâmbio direto com as empresas consultoras, para assegurar a apropriada replicação do modelo e uniformidade relativa no formato dos planos, todos exhaustivamente avaliados pelo consultor (ver a Figura 4.01, que mostra o esquema da estrutura de gestão do PRODUR).

Um balanço sumário do programa quando do seu encerramento em 2004 indica as seguintes realizações:

- 452 Estudos de Desenvolvimento Institucional (inclusive os PDUs)
- 148 Obras de Infra-estrutura urbana
- 110 Projetos de Infra-estrutura através de doação
- 23 Projetos de Infra-estrutura através de sub-empréstimo
- 15 Projetos de Infra-estrutura através do Faz-Cidadão
- 59 Obras de Recuperação de Áreas Carentes
- 65 Eventos de Capacitação com 1.700 participantes

Os resultados por componente são apresentados na Tabela 4.01 a seguir, elaborada pela CAR.

---

<sup>100</sup> Brumado, Catu, Lauro de Freitas, Camaçari, Canavieiras, Ilhéus e Cruz das Almas. Não foram encontrados documentos nem relatos que esclarecessem o motivo da escolha desses municípios especificamente.

Tabela 4.01 – Resultados globais do PRODUR por componente

segmento	convênios	municípios	investimento (R\$ milhões)	%
Desenvolvimento institucional	220	134	41	15
Assist. técnica			20	
Infra-estrutura urbana	270	148	239	60
Recuperação de áreas periféricas	87	56	100	25
Totais		203	400	100

Fonte – Relatório final do PRODUR – CAR/2004.

A *performance* operacional do programa foi avaliada através dos indicadores da Tabela 4.02 abaixo, elaborado no âmbito da SEDUR.

Tabela 4.02 - PRODUR: Indicadores de Desempenho Físico-Financeiro

DESCRIÇÃO	Unidade	Previsto	Realizado
<b>Indicadores de Resultados</b>			
Fortalecimento institucional	município	131	133
Infra-estrutura saneamento básico - sub-empréstimo	US\$ milhões	164	24,6
Infra-estrutura saneamento básico - doação	município	71	141 <sup>(1)</sup>
Recuperação de áreas degradadas	micro-área	22	88
Fortalecimento Institucional da CAR e CONDER	instituição	2	3*
<b>Indicadores dos Produtos</b>			
Desenvolvimento Institucional	projeto	192	451
Sub-empréstimo	US\$ milhões	164	24,6
Infra-estrutura Urbana doação	projeto	71	200
Projetos em áreas carentes	micro-área	22	88
Fortalecimento Institucional da CAR e CONDER	instituição	2	3*

Fonte: Relatório Final do PRODUR (BAHIA/CAR, 2005).

(\*) - inclui a SEPLAN/Ba

(1) - dos 141 municípios, 69 participaram do programa FAZCIDADÃO (menores IDH do estado) e 72 foram incluídas no componente *Infra-estrutura – doação*, caso em que os investimentos do estado não são ressarcidos pelos municípios.

Segundo o Relatório de Avaliação do BM, a população diretamente beneficiada, isto é, os residentes das áreas objeto de intervenção ou, no caso de intervenções de alcance mais amplo como equipamentos urbanos, a população da sede municipal, alcançou o total de 3,8 milhões de pessoas, equivalente a 43% da população urbana do estado em 2000.

Quadro 4.04 - PRODUR: População beneficiada por componente de infra-estrutura

componente	nº de habitantes
Infra-estrutura - Sub-empréstimos	830.800
Infra-estrutura - Doações	2.752.690
Infra-estrutura - FazCidadão	112.450
Infra-estrutura - Áreas Carentes	678.710
Infra-estrutura - Novos Alagados	11.900

Fonte - Relatório final do PRODUR – CAR/2004.<sup>101</sup>

### Programas similares ao PRODUR financiados pelo Banco Mundial

O PRODUR foi um programa de vasta amplitude territorial e social, de grande potencial de impacto e de enorme demanda de negociação, embora as administrações estadual e municipais, despreparadas para conduzir o desafio de um programa dessa exigência e complexidade não tenham conseguido um desempenho capaz de assegurar resultados à altura da perspectiva e da ambição do programa.

A despeito das diversas mudanças de enfoque ao longo do tempo, conforme discutimos no segundo Capítulo, a pauta do BM tem consistentemente apoiado intervenções em realidades urbanas em todo mundo a partir dos anos 1970. Financiando intervenções em infra-estrutura urbana no Brasil desde essa época, o banco Mundial celebrou em 1983 acordo com o Governo do Estado do Paraná para implementação do Primeiro Programa de Desenvolvimento das Cidades-Mercado (*Market Towns*)<sup>102</sup>. Este investimento envolvendo mais que apenas intervenções em infra-estrutura foi seguido de outros diretamente contratados por governos estaduais, a exemplo de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Ceará e Bahia, ou diretamente com o poder municipal em cidades como Betim.

O Programa de Desenvolvimento Urbano do Ceará, decorrente do Contrato de Empréstimo nº 3789 firmado entre aquele estado e o Banco Mundial em 1995, anterior ao PRODUR, tem escala de amplitude territorial, diversidade de ações e importância para o estado proporcionalmente equivalente à do PRODUR, prestando-se, assim, a algumas comparações. Seus componentes incluíam programas de Gestão Municipal, Planejamento

<sup>101</sup> O quadro não pode ser totalizado pois introduziria um dado distorcido, na medida em que parte da população foi beneficiada com mais de uma linha de intervenções. O componente Infra-estrutura - Doações corresponde em sua maior parte às obras de infra-estrutura que seriam financiadas pelo FUNDURBANO, o qual não pode ser implementado por determinação do Senado, conforme visto no item 4.1.1, e que passaram a ser implementadas a fundo perdido com recursos do estado.

<sup>102</sup> Banco Mundial, 1998.

Urbano, Infra-estrutura Urbana, Hidrometração (estações hidro-meteorológicas para controle da disponibilidade hídrica) e Profissionalização de Jovens, atingindo 50 municípios.

O Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos - PROURB, definiu como objetivo

ser o instrumento viabilizador da estruturação urbana de um conjunto de 50 cidades cearenses visando a dar suporte ao desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentado, melhorando a qualidade de vida da população e tornando as cidades competitivas para atrair indústrias, impulsionar a agricultura irrigada e incrementar o turismo.<sup>103</sup>

Esta visão não chega a ser inovadora, como já vimos em programas de época anterior, como o Programa de Fortalecimento das Cidades Médias (terceiro Capítulo), porém, se naquela ocasião o foco principal era voltado para o suprimento de infra-estrutura e equipamentos urbanos, agora há uma busca de integração de funções urbanas tradicionais (habitar, serviços) a uma dimensão econômica intrínseca às cidades.

Ambos os programas (PROURB E PRODUR) defendem um processo de desconcentração das áreas metropolitanas de suas capitais, embora o PROURB-CE explicita estratégias espaciais de forma mais clara e afirmativa, assumindo a perspectiva de um maior equilíbrio territorial e incluindo estudos de desenvolvimento regional:

O objetivo básico de se criar uma política de crescimento das 'cidades secundárias' é mudar a espacialidade do Ceará, transferindo de uma estrutura de preeminência forte para outra mais equilibrada, reduzindo, assim, as disparidades crescentes entre a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e o resto do Estado (Shashar, 2002, *apud* BAR-EL 1997; p.66).

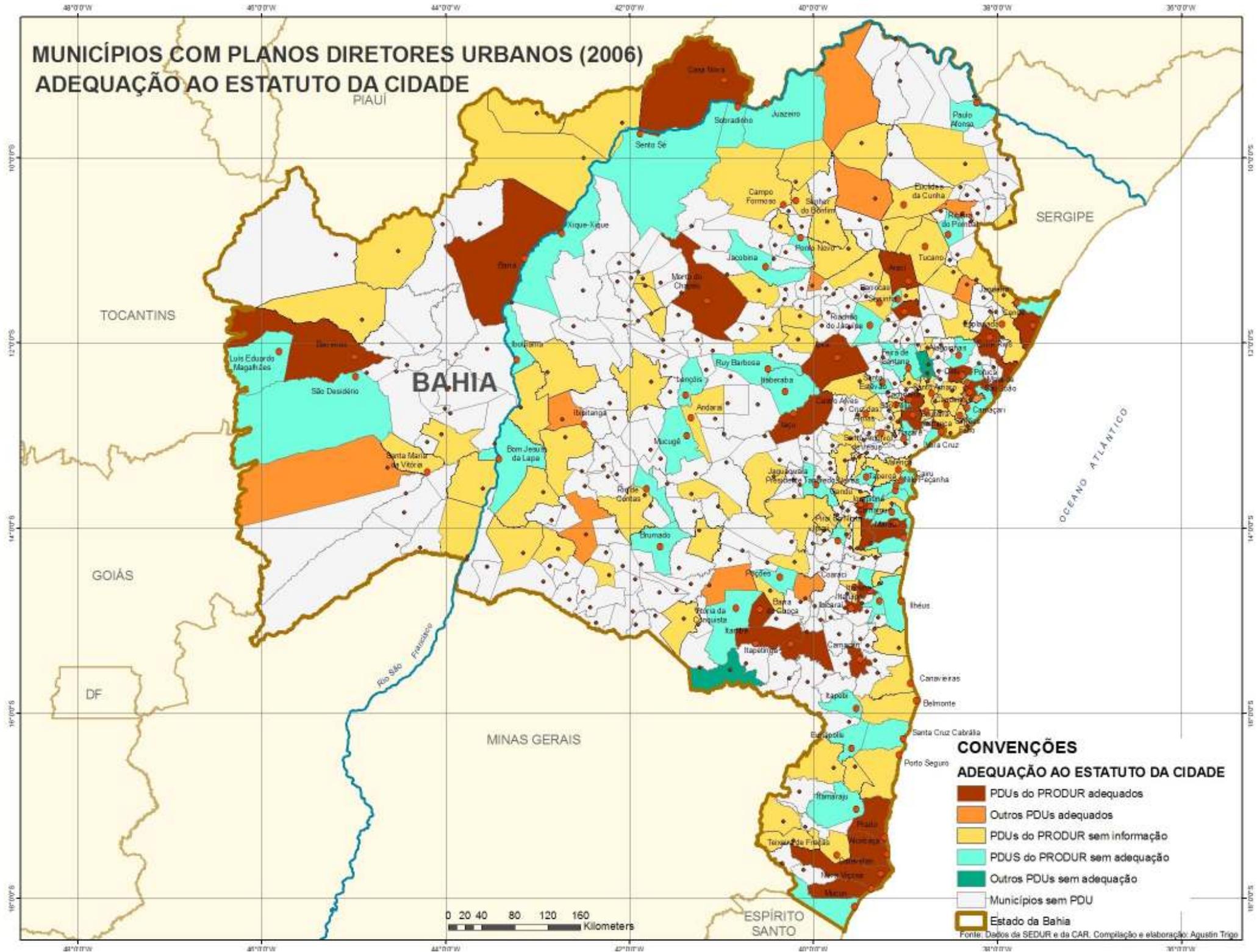
A assertiva anterior afirma a necessidade de reduzir disparidades territoriais, porém será necessário acrescentar à intenção um esforço de identificação e promoção dos potenciais estratégicos (habilidades das populações, recursos naturais x demandas externas) e das capacidades de suporte desses territórios, cuja viabilidade apontará o grau de sustentabilidade das ações do programa.

Embora as experiências dos PDUs do PRODUR na Bahia e dos PDUs do PROURB no Ceará não tenham sido, como visto, únicas no Brasil, destacam-se pela diversidade de intervenções previstas e também por estarem em plena vigência no período anterior à aprovação do Estatuto da Cidade. Não são conhecidos estudos independentes sistematizando a experiência do PROURB na sua totalidade, apenas as avaliações oficiais do BM e do próprio governo do Ceará, que apresentam as mesmas limitações das avaliações oficiais do PRODUR, não sendo assim suficientemente esclarecedoras.

---

<sup>103</sup> Disponível no sítio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo do Ceará, consultado em junho de 2007: [http://www.apl.ce.gov.br/content/aplicacao/SDLR/desenv\\_urbano/gerados/prourb.asp](http://www.apl.ce.gov.br/content/aplicacao/SDLR/desenv_urbano/gerados/prourb.asp).

# MUNICÍPIOS COM PLANOS DIRETORES URBANOS (2006) ADEQUAÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE



**CONVENÇÕES**  
ADEQUAÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE

- PDUs do PRODUR adequados
- Outros PDUs adequados
- PDUs do PRODUR sem informação
- PDUs do PRODUR sem adequação
- Outros PDUs sem adequação
- Municípios sem PDU
- Estado da Bahia

Fonte: Dados da SEDUR e da CAR. Compilação e elaboração: Agustín Trigo

## 4.2 OS TERMOS DE REFERÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DOS PDUS DO PRODUR

### 4.2.1 Os termos de referência - contexto

A elaboração dos PDU deveria incluir, em princípio, apenas os municípios de 20 mil habitantes ou mais, atendendo à obrigatoriedade constitucional de elaboração de Planos Diretores para tais casos. Porém esse critério foi flexibilizado pelo Governo da Bahia, tornando elegíveis cidades a partir de 15 mil habitantes e as consideradas estratégicas para o desenvolvimento do Estado<sup>104</sup>.

Os municípios que foram incluídos no PRODUR deveriam organizar, nos termos do Acordo de Compromisso com o BM, processos licitatórios para a contratação de empresas que elaborassem os PDUs. Anexo ao conjunto de documentos para a licitação dos Planos Diretores Urbanos do PRODUR, os Termos de Referência indicavam objetivos e orientações metodológicas essenciais, bem como os elementos necessários para o detalhamento do escopo da Proposta Técnica no certame de seleção das empresas.

Segundo a arquiteta Dora Neuhaus, integrante da equipe da CAR que supervisionou e avaliou os Planos Diretores produzidos no programa, houve uma proposta inicial de Termos de Referência elaborada pela própria equipe, que não passou de uma minuta, seguida de outra elaborada por um consultor externo que também não foi adotada.<sup>105</sup>

A formulação dos Termos de Referência (Termos de Referência) elaborada pelo urbanista Marcos Paraguassu, em duas versões básicas – anterior ao Estatuto da Cidade e posteriormente incorporando as orientações dessa então recém promulgada Lei (2001) – constituiu um destaque do componente Desenvolvimento Institucional do PRODUR. Introduzindo um padrão para produção técnica de PDUs em escala e abrangência inusitadas, os Termos de Referência não apenas propunham inovações como, em alguns aspectos, subvertiam práticas tradicionais largamente consolidadas na cultura do planejamento urbano da Bahia.

Ao propor a pactuação em lugar da imposição tecnoburocrática, ao privilegiar a identificação de oportunidades de negócios e projetos estratégicos, ao resumir os exaustivos diagnósticos à construção de “cenários” e ao basear as proposições em “visões de futuro”

---

<sup>104</sup> O que, em muitos casos, se confundia com interesses de alianças político-eleitorais entre os governantes.

<sup>105</sup> A despeito dos esforços empreendidos para obter cópias destes documentos junto à CAR, isto não foi viabilizado pela estrutura da instituição, impossibilitando a análise destes documentos.

extraídas da comunidade, os Termos de Referência para contratação dos PDU estabeleceram um novo referencial no quadro da produção técnica e nas relações entre os profissionais do planejamento e as comunidades.

Mais que simples especificação de produtos para contrato, os Termos de Referência pretenderam ser um instrumento orientador e normativo da produção dos planos, veiculando conceitos, propondo práticas e induzindo um olhar peculiar sobre o urbano. Esse olhar tem origem, de um lado, nos fundamentos conceituais do autor dos Termos de Referência, que espelham em certa medida o estado da arte dos conceitos e práticas atuais do Planejamento Urbano, fruto e síntese de uma rica trajetória de reflexões e debates nesse ambiente profissional e acadêmico a partir da segunda metade do Século XX.

Por outro lado, as indicações dos Termos de Referência subordinam-se às diretrizes da instituição financiadora, carregando toda a ambigüidade inerente a essa dupla perspectiva, o que constitui um desafio ao analista. Os enunciados dos Termos de Referência revelam, ademais, uma presença marcante do Planejamento Estratégico<sup>106</sup> (PE) em seus fundamentos, concepções, métodos e proposições - a busca de produtos de rápida elaboração, operacionais, pragmáticos, utilitários, resultantes de uma participação seletiva de “atores sociais” considerados relevantes para o processo.

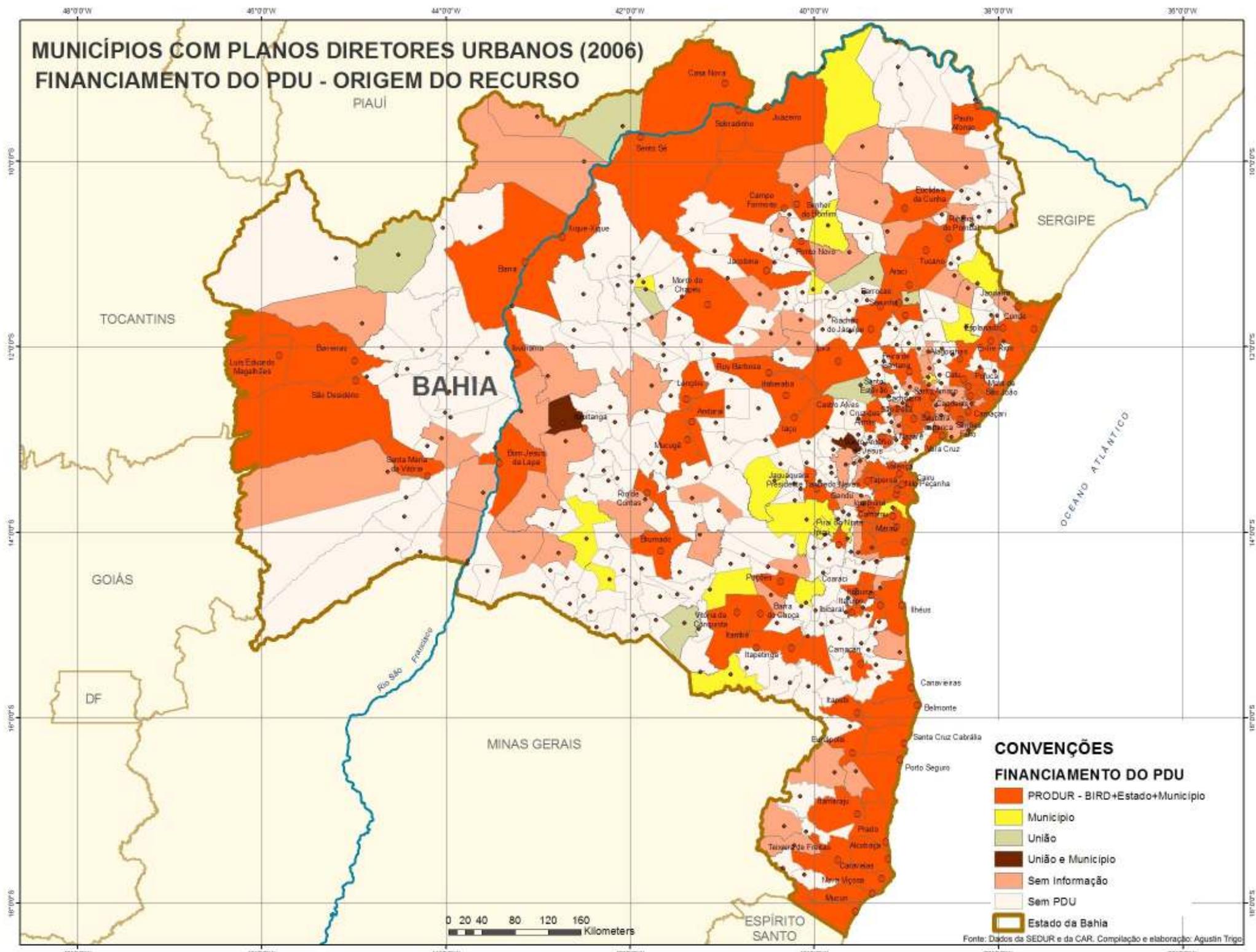
Num documento simultaneamente operacional e portador de conceitos como os Termos de Referência, essa convergência entre matrizes de pensamento tão distintas em suas origens é, ao mesmo tempo, intrigante e instigante. Terá sido o discurso da esquerda (forças dominantes na elaboração dos conceitos e proposições do EC) absorvido e “domesticado” pela direita (aqui simbolizada pelo BM), ou ao contrário, a direita capitulou à inevitabilidade de assumir bandeiras da esquerda para evitar maiores perdas?

Na opinião de Ribeiro Filho, “o Termo de Referência foi o principal instrumento, no âmbito do Desenvolvimento Institucional, para difusão dos modelos de planejamento e de gestão propostas pelo BM” (RIBEIRO FILHO, 2007 p.13), o que reforça a hipótese de que estaríamos mais próximos da primeira alternativa.

---

<sup>106</sup> Desenvolvido a partir de necessidades militares e difundido em maior escala a partir do término da segunda guerra mundial, o Planejamento Estratégico é hoje adotado por instituições públicas e privadas de todos os portes e finalidades. O Plano Estratégico de Barcelona, do final dos anos 80, elaborado para a preparação daquela cidade para as Olimpíadas de 1992, estabeleceu o marco mercadológico inaugural da utilização do Planejamento Estratégico no âmbito do planejamento das cidades. Para maiores referências ver obras como a de Vainer - A Cidade do Pensamento Único.

# MUNICÍPIOS COM PLANOS DIRETORES URBANOS (2006) FINANCIAMENTO DO PDU - ORIGEM DO RECURSO



**CONVENÇÕES**  
**FINANCIAMENTO DO PDU**

- PRODUR - BIRD+Estado+Município
- Município
- União
- União e Município
- Sem informação
- Sem PDU
- Estado da Bahia

Fonte: Dados da SEDUR e da CAR. Compilação e elaboração: Agustín Trigo

O enunciado dos *eixos programáticos* dos Termos de Referência aqui analisados, em sua última versão (de novembro de 2001) e mais adequada ao Estatuto da Cidade, parecem de fato ecoar uma perfeita sintonia com o discurso do BM:

- Preocupação com a *inclusão das comunidades* no processo de elaboração, discussão e deliberação dos PDUs;
- Busca da construção participativa de *cenários propositivos* e de *pactos sociais* para a implementação das propostas;
- Incorporação da *sustentabilidade ambiental* como noção imprescindível à análise e proposição;
- Consideração das *referências simbólicas e valores culturais* locais;
- Adoção de premissas do *planejamento estratégico*;
- Incentivo à adoção de novas *linguagens* e formas de *representação* dos resultados de análises e propostas.

Mais uma vez, a convergência desses eixos programáticos dos Termos de Referência com as grandes linhas temáticas, procedimentais e instrumentais contempladas no Estatuto da Cidade - maior acesso dos pobres à terra urbana, dispositivos de regulação e incentivo ao uso produtivo da propriedade urbana, mecanismos de participação popular através de conselhos - suscita a indagação: houve uma “presença” ideológica importante do BM na estruturação daquele dispositivo legal, ou essa “coincidência” foi fruto de uma cultura técnica em processo de gestação mais ou menos ao mesmo tempo em toda parte?

Foi despendido considerável esforço por parte da CAR, instituição incumbida da implementação do programa, e dos técnicos envolvidos, para que fosse levada a bom termo a difusão desse modelo de planejamento no seio das equipes contratadas. A metodologia de trabalho estabeleceu reuniões coletivas entre os técnicos e a coordenação para esclarecimentos a respeito do trabalho, onde ocorreram debates sobre aspectos conceituais e operacionais das proposições dos Termos de Referência.

Embora limitado por condições técnicas adversas (principalmente a falta de pessoal qualificado na equipe da CAR), esses eventos propiciaram a criação de um espaço pouco usual de discussão no meio profissional dos urbanistas baianos, fora do circuito acadêmico e em pleno exercício da produção dos planos, dando às discussões um caráter mais vívido e objetivo, estabelecendo um diferencial a mais dentro de um quadro já diferenciado de produção técnica especializada.

A discussão se enriquecia também pela diversidade de casos em debate, já que o grosso do urbano do estado estava representado na proporção massiva dos cerca de cem Planos Diretores Urbanos que chegaram a ser elaborados. As dificuldades inerentes à aplicação de um modelo único para tão distintas realidades foram relativizadas pela flexibilidade das indicações do documento e pela interação entre as equipes.

#### 4.2.2 Conteúdos dos Termos de Referência

Embora tenha havido outros dois modelos anteriores, esta análise remete apenas ao último dos Termos de Referência elaborados pelo consultor Marcos Paraguassu, que difere da versão anterior do mesmo autor por incorporar elementos do Estatuto da Cidade, passando a integrar a documentação para licitação dos PDUs a partir de novembro de 2001. O Planejamento Urbano é caracterizado nos Termos de Referência como *estratégico, participativo e normativo*, tendo como condições iniciais expressas, em atendimento aos pressupostos PRODUR e diretamente emanadas do ideário do BM: o combate à pobreza e a participação comunitária nos processos de decisão.

Os objetivos indicados nos Termos de Referência para os PDUs são corolário e desdobramento desses pressupostos:

- a) Garantir a participação da sociedade civil na construção do “projeto de cidade” e incorporá-la no processo de implantação;
- b) Elevar a qualidade de vida urbana para o conjunto da população da cidade;
- c) Criar condições de desenvolvimento, orientando o crescimento urbano e articulando as atividades sobre o espaço.

A operacionalização desses objetivos deveria atender aos seguintes princípios operacionais:

- *metas e objetivos viáveis e em acordo com os interesses da comunidade e da Prefeitura; busca de realismo e adequação aos contextos estudados;*
- *esboçar estratégias de desenvolvimento urbano que apontem no sentido da sustentabilidade, da autodeterminação e da eficácia, eficiência e equidade dos sistemas propostos; esforço para otimização dos recursos e potencialidades locais, desenvolvimento da capacidade própria de geração de empreendimentos;*

- traçar *políticas e diretrizes focadas*, evitando um leque muito abrangente de recomendações, com poucas prioridades pois, como diz o texto dos próprios TdR, “quem as tem em excesso acaba por não ter nenhuma”; objetividade, pragmatismo, foco;
- *distinguir* conceitualmente, *programas, projetos e ações*; discriminação entre as categorias de proposições.

Percebe-se por esses princípios operacionais a preocupação em assegurar, na produção dos PDUs, a coerência entre os objetivos e o conjunto dos produtos previstos. Prossegue no detalhamento da produção dos Panos Diretores, concebida em duas frentes principais de atuação, envolvendo a elaboração de um Plano Estratégico e de um Plano Territorial.

Essas duas frentes complementam-se, na medida em que a primeira enfoca a percepção das oportunidades e a construção dos consensos em torno de uma perspectiva de desenvolvimento, enquanto a segunda identifica as condições urbanas para esse desenvolvimento, apontando ações nesse sentido através de um Pacto Territorial. O Pacto Territorial firmado entre *stake-holders*<sup>107</sup>, Administração e comunidade, constitui, como já assinalado, elemento crítico da estratégia do BM para o alcance dos seus objetivos.

O Plano Estratégico a ser elaborado deveria, segundo os Termos de Referência, contemplar os seguintes componentes:

- Pontos fortes e fracos: perfil da cidade (a partir da ótica de seus moradores);
- Cenário: (“visão de futuro”, “projeto de uma cidade ideal”);
- Produtos: “projetos estratégicos” visando vantagens competitivas no cenário externo;
- O planejamento estratégico deveria utilizar metodologia do tipo SWOT<sup>108</sup>, com indicação de pontos fortes e pontos fracos (ameaças e oportunidades), vantagens competitivas nos cenários externos (regional, nacional, internacional) – questão da exterioridade (inserção, identidade, fluxos/intercâmbios, recursos externos);
- Processo Participativo e articulado de agentes econômicos e atores sociais – coordenação e diálogo (reiteração do modo de produção a partir da otimização dos recursos/potencialidades locais articuladas às oportunidades detectadas);

<sup>107</sup> A expressão da língua inglesa *stake holders*, adotada pelas diversas vertentes do Planejamento Estratégico, não tem uma correspondência exata em português, referindo-se ao conjunto de “atores” relevantes para o desenvolvimento (empreendedores, proprietários, organizações sociais e comunitárias atuantes, etc.) em determinado contexto.

<sup>108</sup> A sigla SWOT, composta das iniciais da expressão em inglês - Strengths (Forças); Weaknesses (Fraquezas); Opportunities (Oportunidades); Threats (Ameaças) -, indica os elementos enfocados pela metodologia para obtenção do quadro de referência da realidade da organização ou do ambiente em que se planeja, ponto de partida para as proposições. Em português essa metodologia é também denominada FOFA.

- Técnica: cenários propositivos;
- Processo visado: compatibilização entre Planejamento Estratégico e o conjunto do PDU.

A segunda frente, constituída pelo Plano Diretor Territorial, deve ser composta dos seguintes componentes e produtos:

- Cenários atuais e prospectivos;
- Pacto territorial;
- Partido urbanístico e modelo de desenvolvimento espacial;
- Estratégias, políticas e diretrizes;
- Projetos estratégicos;
- Balcão de informações;
- Caderno de oportunidades de desenvolvimento;
- Instrumentos administrativos;
- Instrumentos jurídicos.

A abrangência do Plano Territorial não se estendia às áreas rurais, mas deviam ser levadas em conta as influências destas na estruturação do espaço urbano; o Plano deveria lançar mão de instrumentos de estímulo (incentivos) ou de restrição (legislação) como balizadores dos agentes, levando sempre em conta a sustentabilidade econômico-social e ambiental. Estes componentes deveriam ser apresentados de forma agregada em:

- Relatórios de andamento (ações e métodos);
- Relatórios do Plano Estratégico (cenários socioeconômicos, proposições institucionais, proposições não governamentais, pacto territorial);
- Relatório do Plano Diretor - cenários atuais e prospectivos; modelo de desenvolvimento territorial ou partido urbanístico; estratégias, políticas e diretrizes; projetos estratégicos; balcão de informações; caderno de oportunidades de desenvolvimento; instrumentos administrativos;
- Relatório final e anteprojeto de legislação;
- Plantas de apoio aos cenários socioeconômicos e institucionais, pacto territorial, físico-territoriais, partido urbano/projeto de cidade, apoio à legislação urbana;
- Relatórios de legislação, minutas dos projetos de lei de uso do solo, PDU, perímetro urbano, código ambiental, código de obras, policia administrativa, código tributário, lei orgânica.

As orientações metodológicas definem pormenorizadamente as múltiplas facetas do plano, reservando aos atores sociais envolvidos os seguintes papéis:

- a) membros da comunidade devem estar *no centro* do planejamento de caráter estratégico;
- b) a Prefeitura deve estar *envolvida* tanto nas *atividades de mobilização* comunitária e de lideranças quanto na *comunicação social*;
- c) a consultora deverá *articular* as atividades de *produção técnica* com aquelas relativas à *coleta de visões e proposições* da população (promoção de reuniões, eventos, comunicação social, concursos) bem como a *divulgação* e difusão do andamento do Plano.

Preconizam também a ênfase a ser dada aos processos rápidos, não necessariamente exaustivos de construção dos Cenários (buscando superar resistências das administrações - desfavoráveis a diagnósticos extensos sem desdobramentos práticos - e estimular a elaboração de análises e proposições), evitando o desvio do caráter operacional do trabalho.

Além das indicações para as propostas técnicas, os Termos de Referência assumem uma perspectiva quase pedagógica, consoante a percepção do próprio contratante - a CAR, na pessoa do consultor e autor dos Termos - em relação ao caráter inovador de suas propostas. Por isto, traz nos anexos um elenco de sugestões metodológicas.

Para a análise dos compartimentos urbanos e a proposição de instrumentos de gestão do espaço urbano, (controle da ocupação e dos usos do solo, áreas especiais de interesse social, etc.), as orientações metodológicas propõem uma subdivisão territorial baseada na noção de micro-áreas sócio-ambientais homogêneas<sup>109</sup>. Tais unidades territoriais podem ser determinadas a partir de uma análise que leve em conta a agregação das dimensões sócio-econômicas e geo-ambientais. Independentemente da denominação que se queira dar,

macro-áreas, áreas-programa, bairros, unidades geomorfológicas, compartimentos ou zonas geo-ambientais, zonas homogêneas de ocupação e uso do solo, grupamentos de setores censitários, regiões administrativas, zonas de informação,

---

<sup>109</sup> As micro-áreas homogêneas constituem **categorias de espaço-população**, definidas **a partir de processos sociais e não das características individuais de moradores** (LYRIO, 1999) e parte de entrevistas com informantes-chave e com grupos de moradores com condições de vida semelhantes (condições de moradia, acesso à infra-estrutura, serviços públicos, etc.). Estas micro-áreas podem resultar da superposição de vários estratos de informações agrupados numa mesma base cartográfica, a partir dos diversos campos temáticos referenciais dos diversos cenários urbanos. Estas micro-áreas são “espaços urbanos diferenciados”. A partir de sua distribuição no território urbano, é possível analisar relações entre as diferentes partes da cidade, na tentativa de ordenar conflitos e obter maior fluidez de fluxos interunidades. As unidades homogêneas são identificáveis segundo seus padrões de ocupação do solo, formas de propriedade, geomorfologia e paisagem, nível de renda predominante na população residente, etnia, cultura e outros fatores. A Taxonomia Ambiental Urbana oferece instrumental técnico neste sentido, assim como o urbanismo tradicional, que pode trabalhar na mesma direção com técnicas de potencial de superfície ou com o uso “*sleeve maps*” temáticos.

clusters de atividades ou quaisquer outras, recomendam-se unidades que sejam indicadas por condicionantes físico-ambientais. (Termos de Referência)

As sugestões metodológicas prosseguem com uma relação detalhada de cuidados e recomendações quanto: às áreas estratégicas para requalificação urbana; ao Plano de Sensibilização e Mobilização da Comunidade; às formas de consulta, mobilização e envolvimento de agentes sociais e econômicos<sup>110</sup>; aos levantamentos de dados e informações; às análises setoriais em suas diversas abordagens (histórica, regional, serviços, etc.); à construção dos Cenários; à promoção de eventos para consultas e manifestações da sociedade; aos projetos estratégicos e à legislação.

No controverso aspecto da participação nos moldes formatados pelo BM, é recomendada a busca do comprometimento da população e o reconhecimento da legitimidade das manifestações do cidadão. Tal ordem de preocupações, embora com um caráter menos instrumentalizador e com uma intenção mais pedagógica e de fortalecimento da posição do cidadão, se materializa também no Estatuto da Cidade. Os Termos de Referência sob análise perseguem uma adaptação pragmática dessas indicações, tendo em vista a otimização da participação comunitária nos estreitos limites operacionais e temporais das equipes encarregadas da elaboração dos PDUs.

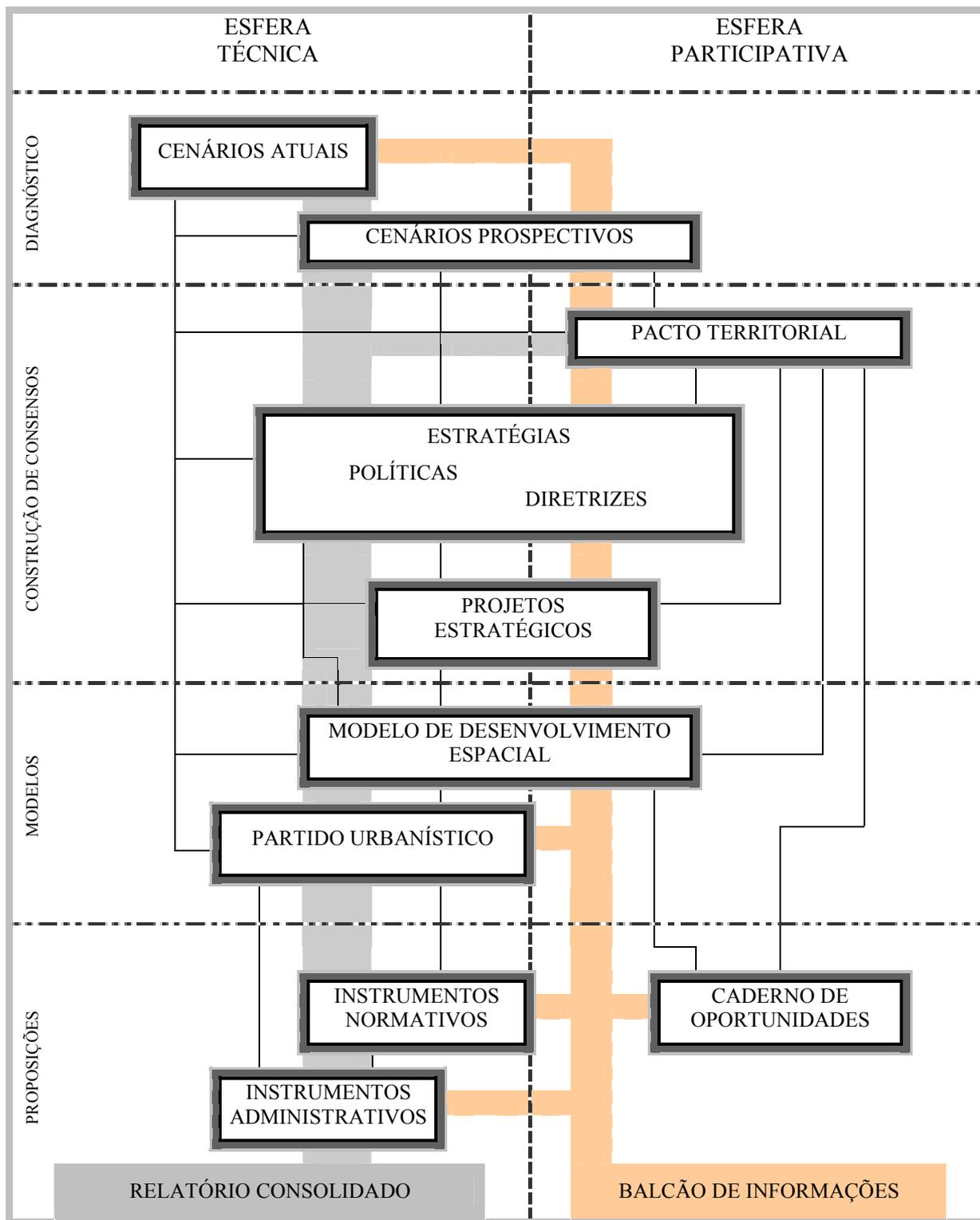
Levando-se em conta os esforços em adaptar os instrumentos indicados pelo agente financeiro à realidade urbana do estado e da cultura de produção do planejamento urbano na Bahia, pode-se afirmar que os Termos de Referência espelham com fidelidade a agenda urbana do BM, ao tempo em que perseguem o atendimento ao Estatuto da Cidade. Os objetivos e correspondentes componentes do programa trazem nos próprios enunciados uma clara indicação da consonância com o ideário do BM, destacando-se a **reconfiguração** da gestão local, através de reforma municipal focada na *eficiência* (priorizando a capacidade de arrecadação), na *sustentabilidade* (subordinação do atendimento de necessidades sociais à capacidade de pagamento da administração) e na *privatização* de serviços públicos.

A Figura 4.02, a seguir, sintetiza os elementos indicados pelos Termos de Referência para a elaboração dos PDUs, evidenciando as interconexões, vínculos e relações constitutivas da sua estrutura geral.

---

<sup>110</sup> Segundo Lyrio (1999), “os cenários construídos pela população têm recebido muitos nomes, todos eles enfatizando, sempre, o caráter rápido e participativo do processo: ‘Estimativa Rápida Participativa/E.R.P.’ (DI VILLAROSA: 1993), ‘Primary Environmental Care/P.E.C.’ (COOPERAÇÃO ITALIANA: 1991), ‘Diagnóstico Rural Participativo/D.R.P.’ (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT: 1991) e têm sido utilizadas, freqüentemente, na área sócio-ambiental (...). A Organização Pan-americana de Saúde e a Cooperação Italiana têm usado a E.R.P. para implantação de diversos distritos sanitários no Brasil (...). Também a Legambiente utilizou a ERP para a avaliação sócio-ambiental da Bacia do Cobre em Salvador, Bahia” (LYRIO, 1999; pp.14-15).

Figura 4.02 - Elementos e Fluxos do Processo de Elaboração dos PDUs/PRODUR



Fonte: Elaboração própria, a partir dos Termos de Referência dos PDUs do PRODUR.

### 4.3 ESTUDO DE CASO – CINCO PLANOS SELECIONADOS

Dos 97 PDUs elaborados no contexto do PRODUR, apenas 71 (cerca de 74%) estavam disponíveis para acesso em arquivos digitais, única maneira de viabilizar a análise dos conteúdos fora da biblioteca da CAR. O formato digital mantém a estrutura dos relatórios parciais previstos no contrato com as empresas, o que na maioria dos casos não consolida o conjunto das peças previstas nos Termos de Referência em um documento único e coerente.

Essa limitação dificulta sobremaneira a tentativa de uma rápida apropriação dos respectivos conteúdos, pois o contrato padrão da CAR previa a entrega de produtos em três etapas, e os CDs disponíveis na biblioteca da CAR foram montados com os arquivos fornecidos pelas empresas ao longo do desenvolvimento dos planos, dispostos em arquivos separados, não consolidados, sem índices gerais ou sumários que possibilitassem a visão do conjunto.

Apesar dessa dificuldade, foi mantido o objetivo de proceder a uma análise de cunho qualitativo, embora apenas exploratório, para a qual foi cogitada inicialmente uma amostra em torno de 5% do universo dos 97 planos realizados, correspondendo a cinco cidades, desde que disponíveis em suporte digital na biblioteca da CAR, que só dispunha de 71 planos nessas condições. Num primeiro crivo de seleção, seriam priorizados planos das 6 empresas que, sozinhas, responderam por 50% dos contratos e, dentre estes, seriam destacados os das cidades de maior relevância no quadro urbano do estado, em decorrência de sua importância demográfica ou destaque nos contextos regionais. Isto nos levaria a uma relação em que estariam presentes as cidades de Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Juazeiro, Barreiras, Camaçari e Teixeira de Freitas.

Embora todas as cidades mencionadas tenham sido contempladas com PDUs do PRODUR, não foi possível obter os planos de cidades importantes como Feira de Santana e Vitória da Conquista, as duas maiores populações do estado após a capital, nem de Teixeira de Freitas, pólo regional do Extremo Sul, pois não estavam disponíveis na biblioteca da CAR. O PDDUA<sup>111</sup> da capital, Salvador, maior cidade do estado, concluído em 2004,

---

<sup>111</sup> PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Salvador, concluído em 2004, porém até o momento objeto de acirradas discussões no seio da própria Administração e da comunidade.

reformulada a partir de 2005 e novamente aprovada em 2008, não foi cogitada por não ter sido financiada pelo PRODUR.

Como alternativa à fórmula anterior de seleção dos PDUs, e mantendo o critério de pinçar as cidades mais importantes de cada macro-região cujo PDU fosse disponível, foi selecionado o PDU de Ilhéus, que detém a quarta maior população do estado, após as cidades já mencionadas, mas não o de Itabuna, quinta do estado em população, por ser da mesma região de Ilhéus. A partir desse crivo chegamos aos seguintes PDUs: de Ilhéus (Região Sul), Juazeiro (Região Norte), Barreiras (Região Oeste) e Eunápolis (Região Extremo Sul) devido à sua importância populacional e por representarem pólos dinâmicos regionais; e Alagoinhas (Região Litoral Norte), ao lado de seu papel de pólo micro-regional, teve como fator adicional de escolha o fato da equipe de elaboração do seu PDU ter na coordenação a urbanista Raquel Rolnik, um dos nomes mais destacados na formulação e implementação da atual política urbana brasileira.

A percepção possível do atendimento às indicações dos Termos de Referência é necessariamente superficial, por se tratar de uma sondagem amostral de um conjunto de produtos. A abordagem genérica e menos exploratória decorre do pioneirismo deste trabalho, já que não são conhecidos estudos que tenham tratado dos planos diretores do PRODUR enquanto tema específico, e não seria exequível, no âmbito deste trabalho inicial, uma análise detalhada dos conteúdos da totalidade dos PDUs elaborados.

Tendo em vista que este estudo trata principalmente das relações entre diretrizes e políticas institucionais brasileiras e do Banco Mundial, a análise dos PDUs selecionados aqui empreendida priorizou a identificação dos enfoques interpretativos e propositivos dos planos face às demandas dos Termos de Referência, que por sua vez traduzem as diretrizes do BM. Com isto espera-se ter uma melhor idéia do que esperar desses 97 planos, que ainda não tiveram a repercussão que se poderia esperar no âmbito estadual.

Detalhes relacionados ao processo de produção, etapas, avaliações por parte da CAR, procedimentos e intercorrências ao longo da elaboração dos planos não constituíram objeto deste trabalho. A atenção é, assim, voltada prioritariamente para aspectos metodológicos desses planos, sobretudo no que diz respeito à sua convergência aos ditames do BM. Eventuais considerações a respeito da qualidade e adequação das proposições às necessidades e características das realidades tratadas nesses planos dirigem-se principalmente à coerência entre pressupostos e conclusões ou proposições deles decorrentes.

A análise do atendimento formal dos PDUs às indicações dos Termos de Referência foi sintetizada na tabela transcrita no Anexo 15 - Atendimento aos requisitos de conteúdo dos Termos de Referência dos PDUs. A apresentação dos aspectos relevantes dos conteúdos dos planos e de sua adequação às diretrizes do banco Mundial é feita para cada PDU analisado individualmente a seguir, sendo esses aspectos posteriormente sintetizados no Quadro 4.11 - Cotejo de Características dos PDUs Analisados.

#### 4.3.1 Plano Diretor de Ilhéus

Quadro 4.05 - Ficha Técnica do Plano Diretor de Ilhéus

Conclusão	Julho de 2001
Situação EC	NAEC = Não Adaptado ao Estatuto da Cidade
Empresa	TCBR – Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A
Coordenação da equipe técnica <sup>112</sup>	Liliane Ferreira Mariano da Silva - Arquiteto Urbanista Elmo Lopes Felzemburg - Engenheiro Civil

Fonte - CAR, Plano Diretor de Ilhéus

O texto do Plano Diretor de Ilhéus de pronto reivindica para si o “papel de promoção e difusão das qualificações da cidade que administra”<sup>113</sup>, numa referência à importância da promoção mercadológica para a consecução dos objetivos de desenvolvimento, estabelecendo desde logo o seu alinhamento com a perspectiva estratégica do PRODUR.

Seus objetivos gerais e estratégicos buscam:

- identificar, objetivar e detalhar, os entraves locais ao desenvolvimento;
- identificar as reais potencialidades, em um cenário realista da clara avaliação dos recursos localmente disponíveis; e
- formar finalmente os possíveis parceiros e instrumentos legais capazes de assegurar o desenvolvimento urbano esperado associado à melhoria da qualidade de vida da população local e à preservação ambiental.

Os princípios manifestos definem uma “tentativa de se implantar uma cidade que, além da competitividade dos seus atributos, dos seus recursos potenciais e da sua efetiva produção local”, conforme os objetivos estratégicos, “se traduza por apresentar um padrão

<sup>112</sup> Demais integrantes da equipe técnica no Anexo 04

<sup>113</sup> Os textos aspeados nesta seção sem menção da fonte foram extraídos dos arquivos componentes do PDU de Ilhéus.

exemplar de qualidade de vida de seus cidadãos, da prestação local dos serviços públicos e da oferta dos produtos e serviços privados”, conforme seus objetivos gerais.

Prossegue propondo uma cidade que, “para além de sua dinâmica interna, funcione também como elemento determinante da estruturação do território municipal” e que, “mais que tudo, seja um espaço privilegiado da franca e saudável convivência da sua população, no exercício da plenitude da sua cidadania.”

Para a realização desses objetivos o PDU de Ilhéus define metas específicas que busquem:

- elevar o padrão da qualidade da oferta da infra-estrutura;
- garantir o fornecimento dos serviços básicos;
- promover o crescimento e a ampliação do *portfolio* dos negócios existentes;
- implantar procedimentos de promoção e divulgação das vantagens locais;
- incentivar a integração e o entendimento entre a comunidade e o governo municipal;
- promover um ambiente hospitaleiro e entusiasmado com as propostas de requalificação territorial, social, administrativa e econômica do espaço urbano; e
- promover e fortalecer uma imagem que defina e caracterize o município.

Os dados acima mostram como, desde as primeiras linhas do plano, o enfoque presente nos princípios, objetivos e metas privilegia a dimensão do desenvolvimento enquanto inserção competitiva da cidade no quadro geral da economia de mercado, destacando a construção e afirmação de uma imagem compatível.

Aspectos como a qualidade de vida da população, sobretudo a mais pobre, são claramente avocados não como um fim em si, como costumavam estar presentes na roupagem de princípio ético em anteriores gerações de planos, mas como estratégia de viabilização daquela dimensão do desenvolvimento e inserção competitiva.

As variáveis essenciais da linha programática adotada no PDU de Ilhéus estão sintetizadas na afirmação que encabeça a proposição das diretrizes de desenvolvimento urbano:

O grande desafio dos centros urbanos hoje resume-se na tarefa de compatibilizar o **desenvolvimento econômico** a partir da **geração de trabalho e renda** sem comprometer a **qualidade ambiental** dos recursos naturais que garantem a **qualidade de vida** das cidades (*grifos nossos*). (BAHIA, CAR, 2001; PDU de Ilhéus. Volume: Relatório Final - Diretrizes; Introdução, p. 1)

Mais adiante, enfatiza a relevância do papel do plano para esses objetivos, afirmando que “o PDU é um dos elementos fundamentais, estratégicos e estruturadores do cenário [de desenvolvimento] almejado.”

No breve texto introdutório à minuta de Projeto de Lei do Plano Diretor, percebe-se um foco ainda mais restrito no que diz respeito aos fatores essenciais para o desenvolvimento:

Qualquer estratégia realista de desenvolvimento de um município deve considerar no seu escopo, portanto, a capacidade de liderança técnica e política para promover a integração entre os **três setores-chave** do desenvolvimento local:

- a administração dos negócios públicos;
- estímulo às atividades econômico-produtivas, e
- a promoção da oferta de infra-estruturas e equipamentos. (*Grifos nossos*).

(BAHIA, CAR, 2001; PDU de Ilhéus. Volume: Relatório Final – Legislação Urbanística; Introdução, p. 2).

A grande tarefa posta para a equipe e a comunidade ilheense consistiu, portanto, em identificar estratégias de desenvolvimento integradas e em bases sustentáveis. A partir de um quadro sucinto dos fatores históricos, econômico-sociais e ambientais considerados relevantes pelo PDU em seus Cenários<sup>114</sup>, e de considerações levando em conta a realidade regional e internacional contemporânea, foram indicadas propostas para as mudanças almejadas.

Requisito considerado essencial nos Termos de Referência, os eventos de consulta à comunidade não constituíram um ponto forte do PDU de Ilhéus. No único “Seminário Público” levado a efeito pela equipe técnica, foram arroladas propostas bem conhecidas com nova roupagem. Por exemplo, “o ‘sonho’ de transformar Ilhéus em um grande pólo turístico”, avançando em sua posição de 3º Pólo Turístico do estado, demanda “o firme propósito de assumir um novo paradigma para deslanchar o processo de desenvolvimento local”, o qual, segundo o texto do plano, pressupõe três condições básicas: a valorização dos recursos humanos, a utilização racional dos recursos naturais e a diversificação da atividade econômica. Nenhuma novidade nesse “novo paradigma”.

Com relação ao contexto regional, recomenda a identificação de oportunidades em que a cidade tenha vantagens comparativas, evitando insistir naquelas em que outras já estão bem posicionadas. É o caso dos serviços regionais, para os quais Itabuna tem grande poder de centralização, a exemplo dos serviços bancários, com mais agências e o dobro do

---

<sup>114</sup> Ver alguns desses elementos no Anexo 03.

financiamento pecuário em relação a Ilhéus, apesar do território desta cidade ser bem maior que o daquela.

Por outro lado, a localização de Ilhéus favorece a implantação de atividades ligadas à transformação e à exportação, com o fortalecimento da sua infra-estrutura portuária. A isto devem sempre ser consideradas as articulações com os governos estadual e federal para a obtenção de recursos que viabilizem a consolidação de sua "competitividade sistêmica". Nesse sentido, o PDU de Ilhéus traz um exemplo concreto de oportunidade político-institucional, apontando que no Plano Plurianual de Investimentos do estado estão orçados R\$1 bilhão e quatrocentos milhões para a implantação de infra-estrutura industrial na região.

O "Modelo de Estruturação Territorial Urbana" proposto no PDU de Ilhéus parte de uma análise ambiental da área urbana, relacionando aspectos fisiográficos, morfologia urbana, tipologia ocupacional, oferta de infra-estrutura e serviços e renda familiar, para estabelecer as unidades sócio-ambientais que constituem a cidade. Foram identificados 17 Compartimentos Ambientais Homogêneos - CAH.

Complementarmente, assinala que a "preservação do acervo dos bens culturais de uma cidade, afigura-se, atualmente, como um fator determinante de afirmação de soberania e de especificidade cultural local. Uma reação, portanto, ao homogeneizado panorama de paisagens e costumes, promovido pela mundialização da economia."

O modelo territorial pretendido tem como marco referencial "uma combinação estratégica do controle da expansão com o adensamento da ocupação e a preservação ambiental", apontando uma série de princípios estratégicos e estruturantes. Nessa relação estão entremeados princípios propriamente ditos - adensamento de áreas já ocupadas, ocupação de vazios, preservação da segregação sócio-espacial nos níveis reduzidos atuais - com indicações de caráter mais propositivo-projetual - implantação de Pólo Regional de Pesca e de Pólo Náutico local.

O Modelo de Estruturação Territorial Urbana proposto, partindo de condicionantes como a geomorfologia do sítio, acessibilidade e circulação, vetores e tendências, apropriação do território pela população, define três níveis de abordagem espacial:

- subconjuntos territoriais – as bacias de captação sul, centro e norte;
- compartimentos ambientais, (conjuntos de localidades que guardam semelhança e homogeneidade)
- localidades espaciais definidas a partir da uniformidade de conformação físico-ambiental e socioeconômica.

O PDU manifestou especial preocupação em promover a integração dos diversos ambientes urbanos e das ações em prol do desenvolvimento através de projetos estruturantes:

- dois anéis viários concêntricos, extra (projeto executivo em processo de licitação no DERBA) e intra-urbano, além de uma via litorânea interligando a Orla Sul, o Pontal, a Avenida Soares Lopes, as praias do Norte, e mais além, a Itacaré;
- mudança de localização, de escala e de atributos do aeroporto (incluindo características alfandegárias) de modo a potencializar o Pólo de informática, desobstruir o vetor sul e abrir espaço para um grande projeto urbano em seu local;
- nova ponte de ligação entre Ilhéus e Pontal, “metáfora de uma ponte entre o passado e o futuro da cidade”, que deve ser objeto de concurso de idéias.

Diversas indicações de projetos de reestruturação urbana, como a requalificação da zona portuária, a construção de um Porto Seco em apoio ao porto do Malhado, a urbanização da Orla Sul a partir da remoção proposta do atual aeroporto, trazem a perspectiva de grande impacto no setor imobiliário<sup>115</sup>. Não são indicadas, no entanto, medidas que otimizem os impactos dessas iniciativas para os negócios de pequeno porte e para a população diretamente atingida por relocações e desapropriações.

Do mesmo modo, não há menção a salvaguardas para minimizar o risco de apropriação privada desses vultosos investimentos públicos, nem quanto ao impacto dessas medidas face ao claro conflito ambiental decorrente das características da ocupação urbana de Ilhéus, implantada numa zona estuarina de riquíssimos manguezais, dunas e lagoas costeiras.

A introdução ao tópico do PDU de Ilhéus que trata do zoneamento refere a necessidade de um Plano Regulador da Ocupação Territorial, cujo teor fica esclarecido no âmbito da proposta de Lei do Plano Diretor, onde esse plano se apresenta como o conjunto de definições referentes ao Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo.

O zoneamento estabelece de maneira convencional os padrões tipológicos, parâmetros urbanísticos e atividades possíveis para os Compartimentos Ambientais Homogêneos identificados. Prosseguindo, o plano relaciona diretrizes para os sistemas

---

<sup>115</sup> Outras propostas de projetos estruturantes, bem como de princípios para a administração local visando a valorização dos espaços da cidade, podem ser vistas no Anexo 03.

urbanos de infra-estrutura - Sistema Viário e Transportes, Saneamento (Água, Esgotos e Drenagem), Energia Elétrica / Iluminação e Comunicações - e as diretrizes para os sistemas urbanos de serviços e equipamentos sociais - Limpeza, Segurança, Equipamentos Educação, Saúde, Abastecimento Alimentar, Comunitários, Cemitérios, Cultura, Recreação, Apoio ao Turismo.

A participação da comunidade está prevista no âmbito da gestão do planejamento urbano, ocorrendo nos seguintes níveis:

I - global, através do CONDEMA; e

II - regional, através da participação da Região na elaboração dos Planos de Ação Regional e em situações que com ela tenham relação de Planejamento direta.

O CONDEMA - Conselho de Desenvolvimento e Defesa Ambiental e Urbano, a ser instituído por Lei municipal, é definido como “órgão de integração do SIMGEPLAN”, o Sistema Municipal de Gestão do Plano Diretor, sendo delegada “à comunidade e suas entidades propor formas de organizar sua participação.”

Os tópicos do PDU de Ilhéus dedicados à legislação são apresentados na forma de Minuta de Projeto de Lei, conforme orientação dos Termos de Referência. Ao contrário da maioria dos planos diretores tradicionais e mesmo os do PRODUR, a minuta de Lei do Plano Diretor foi elaborada em estreita sintonia com o conjunto dos princípios, análises e proposições para o desenvolvimento econômico e territorial.

Na verdade, a referida minuta estabelece a consolidação legal de todas as propostas do PDU, incluindo os princípios e estratégias para o desenvolvimento urbano, o Modelo de Estruturação Territorial, o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (o SIMGEPLAN), os Sistemas de Interligação das Regiões Urbanas, o Fortalecimento dos Espaços Abertos e a Afirmação dos Bairros que Integram o Patrimônio Cultural, sem esquecer do Ordenamento e Controle do Uso do Solo e os Instrumentos de Gestão do Plano Diretor.

Já as minutas dos Códigos de posturas e do Código Ambiental exibem as mesmas características de minudência das demais propostas de legislação, com uma hiper-estruturação na disposição dos tópicos (Títulos, Capítulos, Seções), discriminando os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos. Entretanto, diferentemente da Lei do Plano Diretor, não guarda relação com as demais proposições do plano.

Suas determinações padecem de um problema generalizado entre as propostas de legislação da maior parte dos planos: o elevado grau de generalidade, que a torna aplicável a qualquer realidade, o que equivale a dizer não serve a lugar algum.

No caso do Código Ambiental em particular, parece reproduzir sem maiores adaptações a legislação ambiental nacional, enfatizando sobretudo o que não pode ser feito em relação aos recursos naturais, controle da poluição e degradação ambiental, dos materiais tóxicos, inflamáveis e explosivos, saneamento básico, transporte de cargas perigosas, atividades de mineração, máquinas e motores, sons e ruídos, publicidade e propaganda, bem como as infrações, sanções e procedimentos administrativos.

Em nenhum momento essa minuta refere as variáveis ambientais que condicionam decisões e propostas urbanísticas, muito menos regulamenta essa especificidade de modo a assegurar as diretrizes do PDU. Nesse sentido, a minuta da Lei do Plano Diretor, devido à sua sintonia com o Modelo de Estruturação Espacial e as propostas de ordenamento urbano contribuem muito mais que o Código Ambiental para a desejada sustentabilidade.

O Manual do Gestor traz uma abordagem legal generalista, nem operacional nem administrativa, não estabelecendo correlações com os conteúdos do PDU. Constitui um apanhado de preceitos constitucionais referentes às competências da gestão municipal, da participação comunitária, aplicação da função social da propriedade em decorrência do Estatuto da Cidade, e normas gerais pertinentes à gestão municipal em vigor nas diversas esferas, acrescidas de um Glossário.

As perspectivas de dinamização dos negócios indicadas no que deveria ser o Caderno de Negócios e Oportunidades do PDU de Ilhéus, não foram além das proposições para o âmbito da administração, conforme pode ser observado nos quadros 4.1 e 5.1 do PDU de Ilhéus, reproduzidos no Anexo 03.

#### 4.3.2. Plano Diretor de Juazeiro

Quadro 4.06 - Ficha Técnica Plano Diretor de Juazeiro

Conclusão	Dezembro de 2001
Situação EC	NAEC = Não Adaptado ao Estatuto da Cidade
Empresa	Caires de Brito Consultoria Ambiental
Coordenação técnica <sup>116</sup>	Roberto Cortizo Justo – Arquiteto e Urbanista

Fonte - CAR, Plano Diretor de Juazeiro

<sup>116</sup> Demais integrantes da equipe técnica no Anexo 04

Dentre os documentos analisados nesta seção, o PDU de Juazeiro foi o que apresentou menor aderência formal aos preceitos e metodologia de elaboração indicadas nos Termos de Referência, embora não tenha deixado de cumprir os requisitos mínimos para a sua aceitação por parte da CAR. O que não significa qualquer restrição ao mérito dos conteúdos nele exibidos, pelo contrário, fica patente a robustez das suas análises, em particular na contextualização regional, no detalhamento dos sistemas ambientais urbanos, na identificação das variáveis estratégicas para o desenvolvimento da cidade e na consistência das suas proposições em relação às análises efetuadas.

A apreensão dos conteúdos do plano foi penosa, visto que a versão digital a que tivemos acesso se encontra extremamente dispersa em peças (arquivos) isoladas, distribuídas por relatórios de etapas distintas, elaborados em diferentes momentos.

Não obstante, as idéias-força do plano se impõem à fragmentação da leitura. Exemplo disso é a noção da importância da localização de Juazeiro, que perpassa todo o desenvolvimento do Plano, apontando a relevância dessa variável para a história da cidade e como perspectiva de oportunidades para o seu desenvolvimento atual e futuro, orientando as estratégias a serem implementadas.

O texto do PDU de Juazeiro aponta aspectos relevantes do contexto regional e econômico em que a cidade se insere, extraindo desses elementos as indicações de processos a serem inibidos ou incentivados em prol do desenvolvimento da cidade. Dentre estes, destacam-se a importância de potencializar (fortalecer e ampliar) o papel de *nó logístico* de Juazeiro, através de medidas relacionadas à multimodalidade, com a substituição do atual sistema de transportes de mercadorias quase que exclusivamente feito por caminhões por um sistema multimodal que também utilize a hidrovia do São Francisco e a ferrovia Juazeiro-Salvador.

Essa visão envolve uma perspectiva de papel estratégico para a cidade que implica em dimensões de planejamento e articulações políticas e econômicas a nível regional e estadual, o que, embora extrapole as possibilidades do instrumento PDU, impõe como tarefa para a administração e a comunidade de Juazeiro esforços de mobilização dessas instâncias para a viabilização das medidas necessárias.

Não apenas essa vantagem locacional, que historicamente fez de Juazeiro um importante centro comercial e de serviços regionais, assinala a dimensão econômica da cidade. O Vale do São Francisco é atualmente o maior produtor e exportador de frutas

tropicais do país, a partir dos grandes projetos de irrigação implementados na região pela CODEVASF, que tiveram início na década de 1970, e é para o bi-pólo Juazeiro-Petrolina que convergem os principais efeitos dinâmicos dessa atividade.

É essa lei [referindo-se ao fenômeno da polarização] que explica a enorme distância entre o poderio do bi-pólo Juazeiro-Petrolina e os demais municípios da região do BMSF [Tb. Sub-médio São Francisco]; é esta lei que se faz causa fundante do processo de polarização. (BAHIA, CAR, 2001; PDU de Juazeiro; Cap. 4 – Economia Regional e Urbana; item 4.4.2 – Crescimento e Polarização; p. 27)

Antecipando a possibilidade de crise da produção de frutas da região, devido a fatores internos e externos, a análise alerta:

o mesmo *chassi* que, nas épocas de expansão, distribui, centrifugamente, embora desigualmente, os excedentes de uma região tomando uma cidade-sede como centro de propulsão, nas épocas adversas de retração da atividade econômica cobra, recolhe e traz de volta, portanto centripetamente, os excedentes que agora são concentrados nas cidades-pólos - o que não passa, de certo modo, de uma versão da forma-*monopólio* agora posta em termos espaciais. (*ibidem*, p. 29)

Para enfrentar os efeitos dessa possibilidade, busca lições dos casos do bi-pólo Itabuna-Ilhéus (capacidade de polarização do comércio com as variações da economia cacaueteira) e de Feira de Santana (fluxos e refluxos econômicos da indústria incentivada), indicando a necessidade de se preparar as estruturas regionais e urbanas para levarem a efeito verdadeiras “estratégias de resistência às crises”.

A atividade comercial, das mais tradicionais e importantes para a economia da cidade, experimenta um quadro geral de *boom*, com substituição de formas tradicionais por novas formas de comércio. Destaca-se o papel relevante do centro de comercialização - o Mercado do Produtor - um espaço para onde converge a maior parte da produção agrícola regional, para a estrutura comercial da cidade.

Para assegurar a preservação da importância da atividade comercial, que pode ser ameaçada pelos processos de metamorfose próprios das grandes cidades e das metrópoles, o Plano indica a necessidade de direcionar a expansão das ocupações comerciais, a fim de evitar uma dispersão que reduza as vantagens competitivas e mesmo configure uma evasão do município

Juazeiro se destaca no cenário demográfico do estado pela inversão em relação à maioria dos municípios, apresentando crescimento populacional na área rural, devido aos projetos de irrigação.

A abordagem legal não acrescenta às propostas de minutas de Lei da maior parte dos planos, que entoam um bordão repetitivo reproduzindo textos básicos da legislação vigente,

assemelhando-se mais a um manual de ensinamentos, regras e recomendações à administração na esfera jurídico-legal que a um instrumento de incentivo, implementação e consolidação de importantes mudanças.

A participação da comunidade na elaboração do plano se deu através de um questionário aplicado junto a 43 interlocutores qualificados da comunidade, e de dois contatos abertos na forma de Seminários, contemplando, no primeiro, uma oficina com grupos de trabalho divididos por temas - conhecimento dos problemas, algumas propostas de encaminhamento. Nesse *workshop* foram utilizadas técnicas do Planejamento Estratégico, na linha preconizada pelos Termos de Referência, com a elaboração de quadros de ‘Problemas e Soluções’, conforme a metodologia SWOT (ou FOFA - Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças). Esses quadros demonstraram, no caso de Juazeiro, uma eficiência razoável para a constatação de problemas, porém uma limitada condição propositiva.

O segundo e último evento congregando a sociedade de Juazeiro destinou-se à apresentação das propostas urbanística, estratégica e as oportunidades para o desenvolvimento das propostas no plano.

O texto do PDU de Juazeiro destaca ainda a efetiva participação do quadro técnico da Prefeitura através o escritório local do PDU. Nesse espaço foi instalado o Balcão de Informações exigido nos Termos de Referência, que também contribuiu para uma maior integração do plano com a população.

A visão, desenvolvida pelo plano, quanto à inserção regional e ao fortalecimento dos papéis da cidade, tem total rebatimento no desenho urbano proposto, onde se destacam projetos estruturantes voltados para a viabilização daquela estratégia. Equipamentos como o novo porto fluvial e o terminal ferroviário articulando-o à malha rodo-ferroviária, a proposta de um Parque Central para equacionar os graves problemas de inundação ao tempo em que oferece uma área verde num cenário de aridez, a reestruturação da infra-estrutura e da a rede viária urbana, são exemplos desses projetos estratégicos.

O zoneamento é proposto de modo integrado aos demais processos urbanos, não se limitando à forma estática habitual, de mero elemento restritivo e de controle do uso e ocupação do solo, mas sim concebido como elemento instrumental dos projetos estruturantes, impondo-se como uma das medidas de apoio ao desenvolvimento e como meio de assegurar a qualidade ambiental-urbana desejada.

A integração e articulação das políticas e diretrizes emanadas do plano com projetos estratégicos<sup>117</sup> indica uma boa articulação entre os pressupostos conceituais adotados, o quadro da realidade analisada, suas limitações e oportunidades, bem como uma inteligência espacial posta a serviço do desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Não são indicadas as alternativas de viabilização das propostas, apenas a indicação da necessidade de um pacto referido como uma necessidade a ser perseguida, sem no entanto haver uma caracterização dos atores, das vertentes e demais elementos que possibilitem a sua concretização.

As oportunidades estratégicas foram tratadas no nível macro (articulação das escalas municipal/regional), propondo o fortalecimento da posição nodal de Juazeiro no sistema logístico regional), induzindo a diversificação das atividades urbanas; e a revitalização dos projetos de irrigação com a inclusão de produtos básicos da agricultura familiar; no nível urbano há um conjunto de propostas de intervenção consistentes com essa visão regional, voltadas mais especialmente para as infra-estruturas de transporte - porto, vias estruturais e arteriais - e para a criação de espaços de revalorização climática, paisagística e de convívio do ambiente urbano - parque da cidade, zonas de contenção e prevenção de cheias.

Cabe destacar, como traço distintivo do perfil da equipe no que diz respeito às características das suas proposições, a ênfase no *desenho urbano*, mesmo que apoiado em uma compreensão das dinâmicas das variáveis, sobretudo econômicas e geo-ambientais.

Em outros planos, como o PDU de Barreiras que será visto a seguir, pode-se encontrar também uma reflexão em relação ao conjunto do espaço urbano, às articulações desses entre espaços entre si e com as propostas do plano, muitas delas sendo representadas por ilustrações que já antecipam etapas dos respectivos projetos.

Entretanto, em nenhum dos demais planos aqui analisados o espaço urbano foi objeto de análise e de propostas de reestruturação tão transformadoras e potencialmente impactantes. Os projetos estruturantes propõem intervenções radicais na circulação, nos pontos focais onde estão previstos grandes equipamentos de alcance supra-regional, na paisagem urbana e no cenário econômico regional.

---

<sup>117</sup> Ver o quadro resumo com a Matriz Geral da Estratégia de Desenvolvimento no Anexo 14.

### 4.3.3. Plano Diretor de Barreiras

Quadro 4.07 - Ficha Técnica do Plano Diretor de Barreiras

Conclusão	Fevereiro de 2004
Situação EC	AEC = Adaptado ao Estatuto da Cidade
Empresa	PLANNUS CONSULTORES ASSOCIADOS TEIXEIRA CONSULTORIA PROJETOS E SERVIÇOS LTDA.
Coordenação técnica <sup>118</sup>	Eco. Luiz Alberto Lima Teixeira Arq. Ângela Cristina Pinheiro Timbó

Fonte - CAR, Plano Diretor de Barreiras

O PDU de Barreiras, dentre os analisados, é o que apresenta a melhor legibilidade do conjunto de sua visão de cidade e proposições, em razão da técnica expositiva, pois consolida os relatórios das diversas etapas em um único documento síntese, o que favorece o entendimento dos pressupostos *vis a vis* as conclusões e proposições, bem como a articulação entre os diversos componentes do plano. Talvez por estar entre os últimos a serem concluídos, datado de fevereiro de 2004, já próximo ao encerramento do PRODUR, tendo a CAR evoluído em suas exigências a partir da experiência com as apresentações dos planos anteriores.

De partida, o texto situa a percepção da equipe quanto aos princípios norteadores e características do Plano Diretor Urbano, enfatizando o seu papel “**como o principal instrumento de governabilidade municipal**, capaz de compatibilizar, no interesse coletivo, as demandas públicas e privadas e distribuir, com equidade, os benefícios e os ônus do processo de urbanização.”

Prosseguindo, considera que “o PDU deve refletir as aspirações da comunidade e **prever a instrumentalização dos cidadãos de modo que possam participar da gestão de sua cidade**. uma nova forma de gestão municipal, na qual a participação da comunidade é a garantia da implementação dos programas e projetos, por ela própria, escolhidos e priorizados.”

O texto adere à noção de PDU com abrangência municipal, preconizado pelos Termos de Referência, que tem como corolário a idéia de que "tudo é cidade", buscando romper a tradicional dicotomia urbano-rural.

As premissas para a elaboração do PDU de Barreiras reiteram continuamente a conclamação para:

- o desenvolvimento integrado e sustentável;

<sup>118</sup> Demais integrantes da equipe técnica no Anexo 04

- um planejamento de caráter **não permanente**, considerando que é necessário rever e atualizar permanentemente a rota do desenvolvimento, e participativo;
- uma cidade **saudável** (social, individual, ambiental e economicamente);
- uma ocupação **racional** - evitar a dispersão territorial, de recursos, subutilização de infra-estruturas.

O PDU de Barreiras adota a construção dos cenários situando a atual posição e as tendências que afetam o município como ponto de partida para suas ponderações. Em se tratando do município líder do agronegócio da região e do estado, foi dedicada especial atenção ao crescimento sustentado do mercado mundial de alimentos. A perspectiva de esse mercado vir a ser ampliado pela inclusão de extensas massas populacionais é dos principais aspectos a sugerir a “manutenção da tendência de incorporação de novas terras à área produtiva atual”.

A baixa densidade demográfica (13,98 hab/km<sup>2</sup>) e a elevada taxa de urbanização (85,62%) espelham o modelo da atual ocupação rural, baseado na agricultura fortemente mecanizada e de alta tecnologia, resultando na **quase inexistência de núcleos urbano-rurais**.

As bases da economia do município são formadas pelas seguintes cadeias produtivas agroindustriais:

- Cadeia Frutícola
- Cadeia de Soja e Milho
- Cadeia do Algodão

Apesar de todo desenvolvimento verificado no município,

Barreiras vive sob ameaça de colapso de suas articulações rodoviárias, em péssimas condições de conservação, apesar da vital importância que têm para o escoamento da produção agrícola regional. Outro aspecto logístico negativo refere-se à situação atual do aeroporto, que por questões técnicas não permite a operação de aviões de passageiros e de cargas de médio e grande porte. (BAHIA, CAR, 2004; PDU de Barreiras, Documento Síntese; p. 35)

Na análise da infra-estrutura regional e do seu significado para Barreiras, o PDU não explora devidamente a dimensão da logística<sup>119</sup> das cargas ali produzidas, tendo em vista que o caminho do escoamento da produção de grãos do oeste tem impacto direto na vida e na economia da cidade e da região. A estruturação de um sistema multimodal pela hidrovia

---

<sup>119</sup> Ao nosso ver, uma questão crítica e estratégica para o desenvolvimento da cidade, que também deveria ser contemplado no PDU, a fim de instrumentar a mobilização local em torno dessa bandeira.

do São Francisco, passando por conexões ferroviárias até o porto de Salvador, deve reduzir perdas e custos, consolidando o papel de Barreiras como capital do Oeste e fortalecendo a economia da cidade e do estado. Já o escoamento pelo eixo norte-sul (ferrovia Norte-sul, em implantação pelo Governo Federal) fortalecerá a já desequilibrada centralidade do centro-sul e os portos do norte do país, em prejuízo da otimização das infra-estruturas e da economia baiana.

Embora o PDU de Barreiras faça breve menção a elementos dessa cadeia logística<sup>120</sup>, o faz de modo a indicar as dificuldades existentes e a sua dimensão supra-municipal, não percebendo ou esquivando-se de indicar a sua importância estratégica para o desenvolvimento do município, e de propor uma forte articulação de forças políticas, econômicas e sociais em defesa da viabilização dessas medidas.

Outra questão relevante porém também ausente do PDU de Barreiras diz respeito aos impactos da produção intensiva de grãos *vis a vis* as características dos solos e hidrologia da região, que indicam ciclos produtivos de duração relativamente pequena. Acentua-se deste modo uma tendência ao rápido esgotamento dos solos, agravada pelo rebaixamento dos níveis dos rios, devido à intensa extração direta das águas superficiais e por meio de poços profundos.

Tais considerações não estão entre as questões tratadas pelo plano, quando deveriam ser objeto da mais cuidadosa consideração, instrumentando a perspectiva de uma regulação mais ambientalmente sustentável dessa produção. Será imprescindível repensá-la em seus fundamentos, desde a intensidade, os processos, o uso de técnicas de manejo mais eficientes e a preservação rigorosa de unidade ambientais estratégicas, sobretudo as matas ciliares. A serem mantidas as atuais práticas e ritmos de exploração dos recursos naturais (solos e água), uma “visão de futuro” para a região e a economia de Barreiras só fará sentido se forem consideradas desde já alternativas para a região em cenários de redução significativa da atual fonte da riqueza.

Para a análise das perspectivas de expansão urbana foi aplicado um modelo que levou em conta as tendências verificadas e também os preços do solo praticados em diversas áreas da cidade, baseado em levantamento de valores junto a imobiliárias.

---

<sup>120</sup> “as obras do sistema intermodal de transporte Barreiras/Juazeiro/RMS; de infraestrutura do Porto de Aratu, cuja capacidade encontra-se comprometida com as indústrias petroquímica e automobilística; de recuperação e melhoramento da infra-estrutura do Porto de Salvador; os estudos para a construção de um novo porto na Baía de Todos os Santos; além daquelas de recuperação das estradas, estão todas em compasso de espera. O Porto de Malhado, em Ilhéus, após investimentos efetuados pelas empresas CARGIL e CEVAL, encontra-se adequado para a exportação de grãos, no entanto sua capacidade está totalmente comprometida com a exportação de soja e farelo daquelas empresas.” (BAHIA, CAR, 2004; PDU de Barreiras, Documento Síntese; p. 139.)

A identificação das unidades urbano-ambientais homogêneas incorporou criativamente as indicações dos Termos de Referência e do Estatuto da Cidade<sup>121</sup>, sob a denominação de “Ambientes Urbanos” - AUs, ou seja, compartimentos que “tivessem características de similaridades, dentro de critérios definidos com pertinência a partir das características inerentes a toda cidade.”

No entendimento do PDU de Barreiras, o Pacto Territorial pressupõe a avaliação espacializada dos moradores a respeito das necessidades e problemas vivenciados na cidade e em cada um de seus bairros. Visa facilitar a adequação de programas, projetos estratégicos e estruturantes tanto às demandas arroladas pela comunidade, em termos de infra-estrutura, serviços e equipamentos sociais, quanto aos pleitos por um melhor ordenamento da ocupação e do uso do solo ou melhoria da imagem urbana.

A metodologia usada para a efetivação do Pacto Territorial está diretamente relacionada à subdivisão da cidade em AUs, o que facilita a efetivação de acordos entre seus moradores, para a indicação de demandas. A cidade foi dividida em oito unidades de análise (Aus), entre as quais foi estabelecida a priorização e hierarquização das demandas específicas que fundamentaram o Pacto Territorial.

O PDU de Barreiras foi o único dentre os estudados a realizar uma análise dos projetos estruturantes à luz das contas municipais, além da Lei do Orçamento Anual e do Plano Plurianual de Investimentos. O minucioso detalhamento dos componentes, a previsão orçamentária dos programas e projetos estratégicos, com indicação de valores, fontes e parcerias, chegou ao nível de avaliação da capacidade de endividamento do município.

Com base nisso, e tendo em conta que não há problemas estruturais de desemprego na região, foi considerada dispensável a hierarquização e priorização das demandas do Pacto Territorial a serem atendidas pelo poder público, vez que as contas e a programação orçamentária municipal comportam todos aqueles investimentos. Tal fato não pode deixar de ser considerado surpreendente, pelo inusitado em relação à realidade dos municípios brasileiros.

As técnicas e recursos utilizados pela equipe de elaboração do PDU de Barreiras, o método de trabalho e a clareza do discurso, demonstram a experiência técnica equipe em especial a familiaridade com os aspectos legais e operacionais do dia-a-dia da administração pública. O grau de detalhamento das institucional e operacional dos elementos trabalhados

---

<sup>121</sup> Embora não constem no Estatuto da Cidade com essa denominação, os Ambientes Urbanos adotados no PDU de Barreiras correspondem a unidades espaciais urbanas com características particulares que demandam cuidados especiais, sobretudo as áreas de interesse especial, áreas degradadas e/ou ocupadas por população de baixa renda, sem infra-estrutura, a exemplo das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

demonstra essa familiaridade, embora aquelas não se limitem ao rigor nos aspectos normativos, sendo evidente a intensidade do trabalho de reflexão e de inventividade das propostas.

Para a consecução do Projeto de Cidade vislumbrado pela comunidade na forma de Cidade Saudável, foi adotado um partido urbanístico que persegue três dimensões de intervenção urbana, simbolizados na figura abaixo:

Figura 4.03 - Dimensões da intervenção urbanística para o Projeto de Cidade Desejada



Fonte - CAR, Plano Diretor de Barreiras

Essas dimensões são assim caracterizadas pelo plano diretor de Barreiras:

Um *urbanismo de requalificação* (ambiental), com enfoque na parte físico-ambiental e destinado a “recompor” a urbanidade a cidade através de ações requalificadoras, tornando possível a melhoria da qualidade dos espaços e da vida cotidiana e influenciando positivamente a auto-estima do cidadão;  
 um *urbanismo estratégico* (econômico), onde as ações se limitam a pontos ou áreas estratégicas de intervenção, mas cujos efeitos multiplicadores balizem o desenvolvimento sustentável do município; e por fim,  
 um *urbanismo de articulação* (físico com o social), capaz de permitir o acesso à cidadania, dando ênfase aos aspectos multiplicadores das políticas urbanas e combatendo a segregação urbanístico-social, buscando enfrentar e superar ‘déficit de cidade’, a não-cidade dos ‘nichos de pobreza’ existentes, configurando espaços públicos, instalações, equipamentos culturais, esportivos e de lazer para a geração de trabalho e renda, conectando os lados formal e informal da cidade e articulando o físico (urbanísticoambiental- infra-estrutural) com o social (cultural-econômico-existencial). (BAHIA, CAR, 2004; PDU de Barreiras, Documento Síntese; p. 53)

Como estratégia de enfrentamento da pressão por novas áreas de expansão, o PDU de Barreiras preferiu a ênfase na qualificação espacial em lugar do tradicional direcionamento do crescimento urbano através de vetores espaciais. Com isso pretende otimizar a infra-estrutura e serviços das áreas já ocupadas, evitando sua expansão desnecessária a custos cada vez mais proibitivos.

O processo participativo adotado contou com um mediador local contratado, tendo sido realizada uma primeira reunião com a comunidade para apresentação da visão técnica e obter as sínteses referenciais e propositivas (cenários de futuro desejado), de onde derivaram os projetos estratégicos prioritários. Ao final da etapa de elaboração do plano, foi realizada outra reunião, precedida de uma exposição pública de pranchas ilustrativas das proposições, para a apresentação e avaliação dos resultados do PDU.

Visitas técnicas e entrevistas com lideranças e moradores das unidades territoriais de análise (Ambientes Urbanos) cujos bairros componentes foram alvos de visitas técnicas e reuniões de trabalho com moradores e líderes — formais e informais —, precedidas das necessárias sensibilização e mobilização das comunidades envolvidas,

Os conceitos, dispositivos e instrumentos do Estatuto da Cidade foram amplamente empregados no PDU de Barreiras. Os Ambientes Urbanos, identificados nos moldes estabelecidos pelos Termos de Referência e correspondendo a algumas das unidades espaciais preconizadas pela referida Lei, serviram de base para a proposição de unidades espaciais do Zoneamento, no qual estão presentes, dentre outras, as Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), acompanhando a terminologia do Estatuto da Cidade e utilizando seus instrumentos, a exemplo das Operações Consorciadas, da Regularização Fundiária das áreas de ocupação irregular através do Usucapião Urbano e do Direito de Preempção.

As intervenções estão estruturadas nas seguintes classes:

- programas estratégicos (sociais, saúde, educação...)
- projetos estratégicos (revitalização da orla do Rio Grande, do Centro...)
- projetos estruturantes (anel rodoviário, abastecimento, centros administrativos, distrito industrial)

Projetos estruturantes são propostas que causam impactos na estrutura urbana, modificando-a ou reforçando-a, produzindo efeitos no curto e médio prazos, beneficiando diretamente as áreas circunvizinhas à sua implantação e, indiretamente, a cidade, não sendo, contudo, considerados prioritários pela população, apesar de seu valor estratégico.

Impressão inicial - o PDU Barreiras é competente ao nível urbano, lidando com desenvoltura com as variáveis internas - ambientais, sociais, urbanas, administrativas. Não enfatiza tão bem as variáveis regionais para a visão estratégica competitiva requerida pelo BM, referindo-se apenas nas conclusões finais a questões centrais de logística do

escoamento da produção, como variáveis não ao alcance de qualquer nível de ação da administração.

#### 4.3.4. Plano Diretor de Eunápolis

Quadro 4.08 - Ficha Técnica do Plano Diretor de Eunápolis

Conclusão	Março de 2000
Situação EC	AEC = Adaptado ao Estatuto da Cidade <sup>122</sup>
Empresa	BA Consultoria, Assessoria e Eventos Ltda.
Coordenação técnica <sup>123</sup>	Arquiteto Paulo Sousa Rocha

Fonte - CAR, Plano Diretor de Eunápolis

A equipe que elaborou o PDU de Eunápolis se refere ao Plano Diretor de 1976, elaborado sob a coordenação da CEDURB - Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano e a uma atualização de 1990, empreendida sob a supervisão da CPE/SEPLANTEC - Comissão de Planejamento Econômico, que serviu de ponto de partida e referência para os novos estudos e proposições.

Como os demais planos, os conteúdos do PDU de Eunápolis atendem ao enfoque e à listagem de produtos demandados pelos Termos de Referência da CAR, embora em alguns casos isto aparente ter sido mais fruto de uma persistente cobrança da contratante que uma real assimilação do processo proposto de produção do plano.

Por outro lado, o PDU de Eunápolis foi o que mais evidenciou uma linha discursiva de viés marcadamente mercadológico. Dentre os cinco planos pesquisados foi o que mais associou títulos, *slogans* e bandeiras de cunho publicitário aos projetos e programas propostos, como que pretendendo induzir um clima de entusiasmo competitivo às próprias indicações. Mostra disso são os títulos utilizados para alguns dos programas: Eunápolis Cidade Líder, Cidade Florestal, Cidade Econômica, Cidade da Cultura...

Esse mesmo espírito parece estar presente no tom entusiástico com que explicita algumas das oportunidades para o desenvolvimento local:

um Município com seus rios e matas preservados, pronto para valer-se dos benefícios resultantes da implantação do Projeto Celulose e preparado para definir as medidas mitigadoras e compensatórias relativas aos impactos negativos dessa ocorrência. (BAHIA, CAR, 2000; PDU de Eunápolis, Proposta Técnica, Anexo 1; p. 19)

<sup>122</sup> Por solicitação da CAR, os autores do PDU de Eunápolis promoveram uma adaptação do Plano às diretrizes do Estatuto da Cidade.

<sup>123</sup> Demais integrantes da equipe técnica no Anexo 04

No entanto, não foram detectadas no PDU as mencionadas medidas compensatórias, tampouco propostas na perspectiva de tirar partido das oportunidades decorrentes dessa realidade. Por exemplo, a produção de celulose a partir do eucalipto e do *pinus* em menor quantidade, baseada num modelo de produção misto - produção própria e incentivada - pode abrir possibilidades de revitalização de parte do parque madeireiro instalado, com a produção de artigos diversos de razoável valor agregado - mobiliário, artigos de decoração, brinquedos.

A proposta de legislação, após a adaptação do PDU ao Estatuto da Cidade, incorpora conceitos e instrumentos da Lei no. 10.251/2001 como as Áreas Especiais de Interesse Social.

O processo de elaboração do PDU de Eunápolis contou com dois momentos principais de contato com a população, através de:

- um primeiro seminário para apresentação dos princípios, da metodologia e para promover consultas através da metodologia SWOT (ou FOFA);
- um segundo seminário, caracterizado como “de impulso do plano”, onde foram apresentados os resultados, as propostas e suas estratégias de implementação.

Foram arroladas propostas de programas e projetos em grande quantidade e diversidade, nem todas consistentes com as diretrizes gerais que fundamentaram o PDU. As alternativas institucionais e financeiras aventadas para viabilização dos projetos são escassas e superficiais.

No Caderno de Negócios Urbanos, o plano recorre à noção de “locais estratégicos”, esclarecendo que estes têm o mesmo significado de “pólos geradores”. A indicação de “locais estratégicos” e de possíveis empreendimentos teve a intenção, em um primeiro momento, de facilitar a concentração de possíveis investimentos privados que possam auxiliar na requalificação e revitalização de alguns pontos na Cidade de Eunápolis.

Os projetos estratégicos, por sua vez, referem-se às ações de urbanização para estes locais, os quais devem ser visualmente reconhecidos na paisagem pela sua “massa, aparência e configuração espacial”.

Esses grandes projetos foram agrupados por temas, como por exemplo:

**INTERVENÇÕES - EUNÁPOLIS COM FÁCIL ACESSIBILIDADE - (infra-estrutura e grandes equipamentos)**

- Implantação do Aeroporto
- Interligação viária com Brasília

- Requalificação dos trechos urbanos das atuais rodovias
- Implantação dos três anéis viários
- Vias radiais de penetração nos bairros
- Vias perimetrais de bairro, de proteção dos drenos
- Ciclovias de integração
- Melhorias viárias e de transportes incluindo ligações internas a mancha urbana, pavimentação, iluminação, pequenas reurbanizações, passarelas e vias subterrâneas de passagem.

Outra vertente de agrupamento dos projetos estratégicos foi a dos Empreendimentos, sob a denominação EUNÁPOLIS COMPETITIVA. Do ponto de vista econômico, os empreendimentos urbanos que compuseram o rol de projetos estratégicos podem estar voltados prioritariamente ora para a atração e reprodução de capitais ora para a melhoria das condições de reprodução de força de trabalho.

Os principais empreendimentos e atividades voltados prioritariamente para a **atração e reprodução de capitais** podem ser divididos em quatro grandes grupos:

1. **atividades empresariais** (Central de Apoio ao Caminhoneiro, Parque de Eventos, Hospital Modelo, Centro de Zoonose, Hemocentro, Centro Empresarial, Centros de Desenvolvimento dos Esportes, Incubadoras de empresas),

2. **atividades comerciais e de serviços para consumo extensivo** (Centro e sub-centros comerciais urbanos, Shoppings Center, corredores de atividades múltiplas);

3. **atividades para consumo direcionado** (Área para festividades e mega-eventos, Parque hoteleiro, Parque Eco-Turístico do Rio Buranhém, Horto Florestal, Zoológico, Incubadoras de empresas e Shoppings Temáticos),

4. **atividades de armazenamento e abastecimento** (Mercado Regional de Frutas, Porto Seco e Centrais de Abastecimento).

Os principais empreendimentos e atividades voltados prioritariamente para **melhoria das condições de reprodução da força de trabalho** podem ser divididos em quatro grandes grupos que se relacionam estreitamente entre si:

1. **atividades educacionais** (Campus Universitário, centro de educação contemporânea: ambiental, para a cidadania e para o trabalho),

2. **atividades culturais** (Biblioteca, Centro Cultural, Centros de convivência de bairros, Parque Ecoturístico do Rio Buranhém),
3. **atividades de lazer** (Parque de vizinhança, e trilhas ecológicas, encostas e vales)
4. **atividades esportivas** (Vila olímpica, núcleo de piscinas, núcleo de esportes pólo esportivo, com centro de treinamento esportivo e ginásio polivalente).

A variedade de alternativas de empreendimentos listadas no Plano, algumas delas reproduzidas no Anexo 15, não vem acompanhada de uma hierarquização que estabeleça prioridades em função do entendimento das reais necessidades e viabilidade dos projetos. Prosseguindo nessa linha de listagem de iniciativas voltadas para a promoção de atividades econômicas, destacamos a proposta de implantação de *Portais* nos acessos rodoviários a leste, norte e sul de Eunápolis.

Os referidos Portais apropriam os espaços de acesso da cidade onde serão apresentadas as atrações e potencialidades desta, “introduzindo o viajante rodoviário no circuito interno da cidade, pelo despertar da curiosidade em vivenciar as coisas boas que a cidade tem a oferecer. Ao longo deste corredor, placas alusivas a boas vindas ao paraíso de Eunápolis deverão alimentar a auto-estima do viajante (sic).”<sup>124</sup>

Detalhando ainda mais esse rol de intenções, o texto esclarece que os Portais são uma oportunidade “para que o viajante se ambiente com a produção agrícola da região, ensejando estar entrando em uma cidade jardim e de produção agrícola”, com a declarada intenção de “sedução” e de “encantar o visitante”.

Detivemo-nos nessa proposta por considerá-la emblemática do tipo de proposição derivada das sistemáticas de produção de planos estratégicos, cristalizando uma idéia de cidade como produto de consumo. Calcado na lógica do *marketing urbano* da cidade, a descrição desse projeto ilustra um tipo de discurso cada vez mais disseminado, independentemente dos méritos da iniciativa face à realidade local.

Merece menção a inusitada participação do consultor da CAR, Marcos Paraguassu, no corpo do PDU de Eunápolis, através de uma peça por ele mesmo qualificada de “impressionista”, composta a pedido de membros da administração local a partir de visita ao município e das conclusões do 1º seminário do “Plano Diretor Urbano com Qualidade de Vida”.

---

<sup>124</sup> Quer nos parecer, no caso, que a auto-estima a ser “alimentada” deveria ser a do cidadão de Eunápolis, estimulada pela atenção do viajante, e não o inverso, como dá a entender o texto.

Exibindo um título indicativo do seu caráter mais onírico que técnico: “Se tu sonhas, também sonho eu napolitano - Fragmentos de viagem”. O texto traz as “impressões e imagens de uma cidade” numa tentativa de contribuir com o processo de elaboração do Plano Diretor, de uma perspectiva que estimule múltiplas dimensões, complementares à racionalidade e igualmente relevantes: “conhecer e sonhar a cidade dos sonhos eunapolitanos”.

Os tópicos que compõem o texto têm chamadas sugestivas:

- Cidade - carinho
- Cidade - participação
- Cidade dos serviços
- Cidade das oportunidades
- Cidade dos eventos
- Cidade dos grotões
- Sonho da cidade-mistura

É curioso perceber como esses títulos remetem, ao menos no que se refere ao estilo literário, aos utilizados para identificar os programas do próprio PDU de Eunápolis. Não vem ao caso quem inspirou quem, o importante é que houve uma interação especial do consultor com esse plano. O fragmento a seguir, do próprio Paraguassu, sintetiza as suas expectativas e intenções com esse texto:

Esta é a contribuição que posso fazer às conclusões deste Seminário, que não se enquadra na técnica ou na teoria, mas nas impressões e emoções de uma curta estadia. Que não se pretende racionalista, nem profunda conhecedora da realidade local, mas simples tradução das palavras que ouvi de seus moradores e administradores durante o próprio Seminário. Contribuição de coração, como me foi pedido por Antônio Carlos Eliane e Antônio Gomes, porque o diagnóstico de uma cidade não precisa se reduzir a uma peça de lógica. (BAHIA, CAR, 2000; PDU de Eunápolis, Relatório do I Seminário Plano Diretor com Qualidade de Vida, Anexo III; p. 24)

No que concerne às similaridades, observa-se nas peças legais dos PDUs de Eunápolis e de Ilhéus algo que vai além da mera coincidência. Embora não constitua surpresa, uma vez que a reprodução de trechos semelhantes em propostas para realidades distintas ocorre eventualmente, e com mais frequência em minutas de Lei, é sempre importante assinalar o quanto esta prática desmerece o trabalho técnico. No caso, constatamos que a minuta de Lei do Plano Diretor de Eunápolis é virtualmente idêntica à do

Plano Diretor de Ilhéus, à exceção das adaptações de contexto e dos primeiros capítulos do Título II da Parte I, onde ambos tratam das estratégias específicas de cada plano.

O Anexo 06 mostra alguns trechos exemplificativos dessa similaridade, sendo que o texto do PDU de Eunápolis, datado de fevereiro de 2001, é de autoria da BA Consultoria, enquanto que o de Ilhéus, datado de julho do mesmo ano, foi elaborado pela Consultora TC/BR. O exemplo evidencia a utilização de equipes comuns por diversas empresas.

Por ter sido detectada numa amostra de 5% dos PDUs, essa similaridade indica uma possibilidade ocorrência em diversos outros casos. O mais preocupante, porém, é que a relação das equipes técnicas desses planos não traz nenhum nome em comum, o que traz à baila um novo tipo de cuidado a se somar à da clonagem dos produtos, qual seja a da apropriação indébita do trabalho alheio.

#### 4.3.5. Plano Diretor de Alagoinhas

Quadro 4.09 - Ficha Técnica do Plano Diretor de Alagoinhas

Conclusão	2001
Situação EC	AEC = Adaptado ao Estatuto da Cidade <sup>125</sup>
Empresa	TECNOSAN Engenharia s/c Ltda.
Coordenação técnica <sup>126</sup>	Arq. Urb. Raquel Rolnik, Doutora

Fonte - CAR, Plano Diretor de Alagoinhas

O PDU de Alagoinhas tem como destaque inicial o fato de ter sido coordenado pela urbanista Raquel Rolnik, uma das figuras destacadas da elaboração e implementação da política urbana nacional, através do Ministério das Cidades, onde foi titular da Secretaria de Política Urbana. O arcabouço conceitual e propositivo presente no Estatuto da Cidade, de cuja elaboração a Dra. Rolnik participou intensamente, está, assim, garantidamente implícito naquilo que se pode esperar dos conteúdos do PDU de Alagoinhas.

Este plano foi o único entre os aqui apreciados a apresentar seus conteúdos em meio digital, através de recursos de *web Page*<sup>127</sup>. Tais recursos possibilitam a visualização dos

<sup>125</sup> Embora concluído no período da promulgação do Estatuto da Cidade, o PDU de Alagoinhas segue toda a estrutura conceitual e os instrumentos daquela Lei, o que se explica pela equipe de autoria ser constituída por técnicos envolvidos na própria discussão do texto legal e sua implementação no Ministério das Cidades

<sup>126</sup> Demais integrantes da equipe técnica no Anexo 04.

conteúdos tanto em conexão com a rede mundial de computadores (Internet), quanto nos equipamentos desconectados, desde que se disponha dos arquivos no próprio equipamento, como foi o caso deste estudo.

Esse formato tem a vantagem potencial de facilitar a navegação não linear pelas diversas peças do plano, por intermédio de *hiperlinks*<sup>128</sup> que remetem diretamente a textos correlatos, informações complementares, ilustrações, a mapas, fotos e referências, facilitando a “navegação” entre os componentes e a percepção integrada das partes de um conjunto, nem sempre transparente.

No entanto, limitações na produção da programação visual, da exibição dos conteúdos nas telas e da estruturação dos *links* não favorece a visão do conjunto:

- o acesso aos elementos componentes do texto é sempre fragmentário, os menus com índices se desdobram limitadamente por partes, não permitindo ver o conjunto dos conteúdos e, por conseguinte, tornando mais complexo que o necessário o acesso direto às partes do trabalho;
- não há opção de retorno de determinado ponto à raiz para que se possa retomar o fio da leitura;
- as limitações apontadas são causadas por problemas de concepção (webdesign), não devendo ser creditadas ao recurso adotado para a exposição.

O conjunto do documento dá a impressão de ter sido elaborado de forma intencionalmente concisa e compacta, buscando ser o mais possível instrumental e minimamente discursivo.

Está estruturado em três grandes blocos:

- uma apresentação, com dados iniciais e indicações conceituais e metodológicas;
- uma “Leitura Técnica da Cidade”, propondo-se a apresentar os elementos estruturantes da realidade local, a Imagem Compartilhada da cidade e do seu futuro;
- Propostas, consolidadas num conjunto extremamente enxuto de 4 textos legais.

---

<sup>127</sup> *Webpage*, literalmente do inglês, página da rede, referindo-se à rede mundial de computadores ou simplesmente Internet.

<sup>128</sup> *Hiperlink* é o dispositivo utilizado por interfaces de navegação pela Internet e outros *softwares* de leitura e edição de textos, que possibilita, através da simples indicação com o *mause* do computador, a conexão com dados em outros pontos do arquivo em uso, ou em outros arquivos, ou ainda o acionamento de outros recursos computacionais como a abertura de novas *webpages*, etc.

O texto se revela bastante desigual e excessivamente normativo, mais voltado para a afirmação de princípios que na sua aplicação à realidade concreta, refletindo uma apropriação limitada da realidade local.

Em sintonia com a prescrição dos Termos de Referência, a metodologia adotada afirma a busca de “superar a tradicional ação de ‘diagnóstico municipal e urbano’”, substituído pela Leitura Técnica da Cidade - LTC, que elabora uma Imagem Compartilhada da Cidade - IMC.

Essa prática substitui “o plano que prioriza tudo - ou seja, não prioriza nada - pela idéia do **plano como um processo político**, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários.”

A "equação físico-territorial" é, dessa forma, o resultado da articulação da Leitura Técnica da Cidade com a construção da Imagem Compartilhada, cujo conteúdo básico são as leituras e interpretações que a realidade da cidade suscita, as visões e participações da população durante o processo de discussão popular, e as propostas referidas àquela realidade e às aspirações da sociedade local.

Um novo paradigma, que privilegia a cidade real, aceitando nela a presença permanente do conflito e tomando a gestão pública cotidiana como ponto de partida, está-se desenvolvendo em cidades latino-americanas. Este novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, gerando um pacto que corresponda ao interesse público da cidade. (BAHIA, CAR. PDU de Alagoinhas, 2001; Cap. 2 - Aspectos Teórico- Metodológicos, item 2.5 - Princípios e Objetivos ...).

Os argumentos sintetizados no parágrafo anterior e transcritos na citação acima, extraídos do PDU de Alagoinhas, poderiam tê-lo sido igualmente dos Termos de Referência da CAR, tal a convergência das suas concepções.

Desde as primeiras constatações sobre a cidade, já na “Leitura Técnica”, o texto do PDU de Alagoinhas adota uma postura pedagógica e contributiva, fazendo uso do plano como um difusor de princípios, idéias e alternativas para a gestão urbana, o que confere ao PDU um caráter de Manual de Gestão Urbana. Alternativas de desenho de parcelamentos, soluções técnicas para drenagem e redução de riscos ambientais e outras indicações cumprem o papel de Banco de Idéias ao alcance da Administração e da comunidade.

No tópico do desenvolvimento sustentável, o PDU de Alagoinhas foi o único a trazer as indicações da Agenda 21 para a realidade municipal.

A perspectiva adotada era a de

Romper, então, com o tradicional modelo de planejamento urbano vigente entre as décadas de 70 e 80, coroado pelas tradicionais leis de zoneamento, foi um importante passo iniciado no período da redemocratização do país. A grande maioria dos instrumentos de política urbana e ambiental formulados a partir do final da década de 80, inseriram em suas leis diretrizes e metas que visavam o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e a manutenção dos recursos naturais, pauta esta que já vinha sendo discutida em todo o mundo desde a Conferência de Estocolmo, em 1972. Dentro deste quadro foi formulada a política nacional ambiental - Lei Federal 6.838/81. (BAHIA, CAR. PDU de Alagoinhas, 2001, Cap. 5 – Estratégias e Instrumentos, item 5.4.1 – Desenvolvimento Sustentável).

O Quadro 4.10 abaixo mostra os tópicos da Agenda 21 definidos para o município e as metas a eles associadas no PDU.

Quadro 4.10 - Agenda 21 local: Alagoinhas

<b>Problemas Priorizados</b>	<b>Metas Planejadas</b>
1. Recursos Hídricos	1. Água para todos
2. Desenvolvimento e Meio Ambiente	2. Educação Cidadã Ambiental
3. Desenvolvimento Agrícola	3. Desenvolvimento Sustentável
4. Autoridades Locais	4. Conscientização política
5. Saúde	5. Saúde para todos
6. Assentamento Humano	6. Cumprimento rigoroso da lei
7. Pobreza	7. Erradicar a Pobreza
8. Educação	8. Escola de qualidade gratuita para todos

Fonte: CAR, Plano Diretor de Alagoinhas

A análise do ambiente urbano buscou “identificar e delimitar espacialmente tipos de situações *ambientalmente significativas*. Tais categorias geo-ambientais são, assim, definidas basicamente enquanto compartimentos de relevo ou áreas nas quais processos da dinâmica superficial, naturais ou induzidos, tenham ou possam vir a ter influência sobre ou serem influenciados pela ocupação territorial.”

O conjunto de mapas que acompanha o plano é extremamente sucinto e pouco esclarecedor, em escala de alta generalidade e com imagens de baixa resolução, não possibilitando perceber a aplicação dos princípios de compartimentação ambiental urbana, acima caracterizados, à realidade de Alagoinhas. As únicas áreas intra-urbanas discriminadas no plano, as “Regiões de Planejamento” foram delimitadas em função de critérios essencialmente urbanísticos: “Os bairros ou lugares que compõem as divisões

[Regiões de Planejamento] incluem tanto novos loteamentos quanto parcelamentos mais antigos, numa mescla de tipologias de parcelamento e morfologias construtivas.”

O foco prioritário do PDU se concentrou nas questões da reabilitação de áreas degradadas, na gestão democrática, na regularização fundiária, na função social da propriedade, tendo como referência o arcabouço conceitual e os instrumentos do Estatuto da Cidade. Sendo essa norma, à época, Projeto de Lei ainda em vias de ser promulgado, foi necessário um notável esforço da equipe na busca de base legal para as medidas propostas, fundamentando-se nos princípios constitucionais e na legislação que oferecesse alternativas convergentes, a exemplo da Lei de Licitações (Lei no. 8.666 de 1993) e do regime jurídico dos bens públicos do Código Civil Brasileiro, que admite a alienação não onerosa de patrimônio público para fins sociais.

Dentre os diversos instrumentos propostos pelo PDU de Alagoinhas, que já incorpora plenamente as determinações do Estatuto da Cidade, merecem destaque os referentes ao controle do uso e ocupação do solo, cujos fundamentos pretendem introduzir inovações em relação aos procedimentos tradicionais:

Em relação à legislação de controle tradicional de instalação de usos, aplicamos um novo conceito que implica em simplificar e flexibilizar, garantindo maior transparência e possibilidade de controle por parte da população. A intenção é privilegiar a diversidade funcional, desde que possam ser garantidas as soluções para os conflitos decorrentes. (BAHIA, CAR. PDU de Alagoinhas, 2001; Cap. 5 – Estratégias e Instrumentos, item 5.6.2.1 - Zonas ou Áreas de uso).

Essa simplificação se operacionaliza através do sistema de caracterização dos usos adotados:

dois grandes conjuntos de usos - USO RESIDENCIAL e USO NÃO RESIDENCIAL (usos comercial, de prestação de serviços, incluindo o institucional, e industrial). (...) Os usos NÃO RESIDENCIAIS são todos aqueles que não envolvem moradias, sendo classificados através das categorias de uso, segundo o grau de incomodidade em NÃO INCÔMODOS e INCÔMODOS. (BAHIA, CAR. PDU de Alagoinhas, 2001; Cap. 5 - Estratégias e Instrumentos, item 5.6.1.1 – Quanto ao Controle do Uso e ocupação do Solo).

A aplicação dessa sistemática pode ser vista nas tabelas que definem os Parâmetros de Uso, Ocupação e Parcelamento, reproduzidas no Anexo 07, onde fica demonstrada a sua simplicidade, restando aferir a sua efetividade como instrumento de apoio à gestão do solo urbano na prática. A implementação e posterior avaliação dos resultados desse modelo em Alagoinhas, cidade representativa de um bom número de cidades médias do Nordeste brasileiro, poderá contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão urbana.

Embora caibam indagações quanto à sua aplicabilidade no contexto político-social de Alagoinhas, o mecanismo de controle do uso do solo proposto tem sabor de novidade e de desafio a ser testado na prática da gestão municipal. O mesmo não se pode dizer do conjunto das demais propostas, algumas das quais dão a impressão de terem sido colhidas de cartilhas e manuais destinados à divulgação de idéias, meras relações de possibilidades sem uma adequada avaliação da sua adequação à realidade específica.

É o que acontece, por exemplo, com os programas relativos à dinâmica sócio-econômica do município, onde são propostos programas governamentais como: Verticalização da Produção Rural; Renda Mínima; Incentivo à Cooperativização do Trabalho; Microcrédito (Banco Popular); e um elenco de fórmulas de apoio e incentivo ao pequeno produtor disponíveis em sites de ONGs e dos próprios governos estadual e federal.

Nessa mesma linha de generalidades, até a programação de investimentos do governo do estado foi indicada como promotora de oportunidades para a Prefeitura Municipal de Alagoinhas. Nada de errado nessas indicações, que podem de fato se constituir alternativas ao alcance e de interesse do município, não fosse a falta de uma demonstração das reais necessidades e prioridades locais, o que decorre do desconhecimento dessa realidade.

Coerente com seu alinhamento aos interesses dos mais pobres, o plano dá pouca ou nenhuma ênfase aos itens de oportunidades de negócios e Investimentos para a Iniciativa Privada, que se mostra totalmente inespecífica, listando princípios gerais sem demonstrar qualquer sensibilidade à realidade local. Não é feita qualquer consideração a respeito dos contextos estadual ou regional, aos movimentos da sociedade e à dinâmica da economia, nem às oportunidades concretas daí decorrentes. Apenas estratégias desterritorializadas e indeterminadas.

Programas e propostas para as demais vertentes do Plano seguem no mesmo diapasão de inespecificidade:

- Programas relativos à sustentabilidade ambiental, com soluções convencionais de tratamento de resíduos, reciclagem e educação ambiental.
- Programas relativos à Gestão Democrática da Cidade, com o Orçamento Participativo, o uso da internet pela Prefeitura como forma de ampliar a transparência, aumentar o campo de informações e criação de alternativas para redução de custos e ampliação de oportunidades, o Balcão de Informações - Sistema Local de Informações, já indicado nos

Termos de Referência, o Recadastramento Imobiliário e revisão da Planta Genérica de valores.

Mesmo uma proposta que a princípio parecia tratar de uma questão regional específica, o Consórcio Municipal do Litoral Norte, revelou ser apenas uma descrição do estatuto legal dos Consórcios Municipais, possíveis vantagens e oportunidades que se oferecem aos seus integrantes e formas de viabilizar a sua institucionalização. A especificidade, no caso, se resumiu ao título.

O conjunto das propostas no âmbito da legislação compreende as minutas de Lei do Plano; de Controle do Uso e Ocupação do Solo; Código de Posturas e Meio Ambiente; e o Código de Obras, atendendo aos requisitos dos Termos de Referência. Nesses documentos, ainda mais que nos anteriores, é perceptível a reprodução de um modelo padrão aplicado indiscriminadamente a realidades distintas.

Entretanto, esse padrão tem o mérito de apresentar um alto grau de simplicidade e concisão, o que permite pressupor uma boa adequação para cidades de médio e pequeno portes.

A Lei do Plano guarda correlação e coerência com os pressupostos conceituais emanados do texto do PDU, indicando os instrumentos de política e intervenção urbana (regularização fundiária, AEIS) em seguida consagrados no Estatuto da Cidade, de preservação ambiental, de desenvolvimento econômico-social. As demais minutas normatizam competências, princípios e procedimentos gerais, sem elencar concretamente os casos, locais e necessidades da realidade local.

O Plano Diretor de Alagoinhas abarca todos os domínios essenciais do Planejamento Urbano, indicando princípios, sistemáticas e instrumentos para enfrentamento dos problemas e necessidades ligadas à acessibilidade, ao saneamento, à expansão da ocupação e outros, chegando a níveis de detalhe nos dispositivos de gestão do Plano e da participação social na gestão da cidade.

Entretanto, suas recomendações em geral permanecem no plano conceitual e dogmático, num nível de generalidade mais próximo das intenções que das proposições aplicáveis, revelando uma escassa aproximação dos reais problemas, necessidades e potencialidades da cidade.

Como a realidade local é pouco conhecida e as relações regionais sequer exploradas, o transplante dessas recomendações genéricas para o caso concreto carece das devidas adequações. Também as pranchas gráficas do mapeamento, em grande escala, não

apresentam o nível necessário de detalhe que possibilite uma visão mais precisa do espaço urbano, espelhando o nível de imprecisão do restante do documento.

Outro aspecto revelador dessa generalidade é a produção em série de documentos de teor essencialmente idêntico para realidades distintas. No caso, a Tecnosan, empresa contratada para a elaboração do PDU de Alagoinhas também o foi para o PDU de Jaguaquara. Na versão do Plano Diretor de Alagoinhas disponível na biblioteca da CAR, o nome Jaguaquara aparece nada menos que cinco vezes em lugar do município de Alagoinhas, isto apenas no Capítulo 5 - Estratégias e Instrumentos.

Esse caráter de aparente pouca familiaridade, mesmo uma certa dissociação do documento em relação à realidade estudada, talvez se deva à composição “exótica” da sua equipe técnica, cuja visão está impregnada de outras paisagens/geografias e cujo discurso está mais afeito à abstração das teorias.

Por outro lado, os princípios e recomendações do PDU de Alagoinhas revelam uma postura de sólida defesa dos interesses das camadas mais pobres, o que perpassa todos os documentos do plano. Além da já mencionada ênfase nos instrumentos de ajuste da função social da propriedade urbana, mais tarde consolidados no Estatuto da Cidade, alerta, por exemplo, para o risco de se “confundir desenvolvimento com industrialização”, o que pode distorcer reais vocações locais e historicamente tende a privilegiar setores melhor estabelecidos da sociedade.

Outra preocupação apontada é com a apropriação da máquina governamental pelo interesse privado, devendo-se evitar a transformação da área de desenvolvimento econômico numa “secretaria do capital” ou “secretaria dos empresários”, que se preocupa apenas com os seus interesses.

A impressão mais persistente na análise do PDU de Alagoinhas, sem a pretensão de fazer aqui uma avaliação, é a de que se trata de um conjunto ancorado em conceitos coerentes e bem fundamentados, princípios consistentes, embasamento técnico sólido e um vasto repertório de alternativas e opções para programas e projetos, cuja pertinência ao caso específico, no entanto, não chega a ser verificada, como não são feitas calibrações para a necessária adequação, uma vez que não se chega a conhecer suficientemente essa realidade.

Utilizando-se uma analogia arquitetônica, pode-se imaginar o Plano Diretor de Alagoinhas, como a especificação de detalhes construtivos em escala 1:20, para uma obra (a cidade) cujas plantas estão na escala 1:1.000. Ou seja, falta equilíbrio entre o nível de detalhe das proposições e o das peças que possibilitam a percepção da realidade trabalhada.

#### 4.3.6. A propósito dos PDUs do PRODUR

A breve leitura dos planos selecionados foi instrutiva, revelando elementos comuns, diferenças significativas nas abordagens, nas perspectivas e no atendimento aos Termos de Referência/CAR. De modo geral os planos demonstram alta densidade técnica, seja na investigação criteriosa dos fatores relevantes para o desenvolvimento do município, na indicação de alternativas e proposições ou na consistência da sua fundamentação.

Percebe-se diferentes adaptações das equipes das consultoras no esforço de atendimento aos Termos de Referência. Enquanto para uma a familiaridade com os processos participativos confere uma naturalidade à integração dos projetos que configuram a visão de futuro construída pela própria cidade, caso do PDU de Barreiras, para outras há um perceptível desconforto, persistindo uma postura mais tradicional onde transparecem impulsos voluntaristas de proposição, como pode ser visto nos planos de Ilhéus, Juazeiro e Eunápolis.

Entre estes últimos, porém, há diferenças significativas quanto à estruturação das propostas. O de Juazeiro propõe poucos projetos estratégicos de grande impacto para o espaço urbano e para o desenvolvimento, coerentes com os cenários construídos, articulando-os entre si num desenho urbano integrado; o de Ilhéus elenca alguns projetos estruturantes de diferentes graus de impacto, sem o amparo de um eixo articulador (uma visão de futuro); o de Eunápolis arrola um grande número de projetos, em geral de pequeno porte, sem uma hierarquização que possibilite perceber o caminho para a visão de futuro proposta.

O Plano de Alagoinhas constitui um caso à parte, por ter um caráter mais genérico e normativo, mais orientador que propositivo, mais indicativo que conclusivo. Seus projetos ditos estratégicos são apenas de um ponto de vista conceitual, não relacionado ao entendimento das dinâmicas locais/regionais específicas. Na verdade, esses projetos estratégicos foram pinçados de bancos de idéias, elencos de sugestões para apoio às administrações municipais oferecidas por instituições como o Instituto Polis e o próprio Ministério das Cidades. A força do PDU de Alagoinhas está na consistência dos seus fundamentos com os princípios da política urbana atualmente adotada pelo Governo Federal, e na firme posição em defesa da democratização do espaço urbano. Isto, entretanto, não é suficiente para instrumentar a cidade na construção do seu futuro.

O contato com estes textos suscitou a possibilidade de muitas frentes de trabalho investigativo a partir do rico material dos PDUs, tanto no que se refere à discussão dos seus

fundamentos e processos analíticos quanto no que concerne à correlação entre suas propostas e respectivas realidades. Sobretudo se esses planos tiverem sido parcial ou totalmente adotados pelos municípios, caso em que já seria possível obter material para aferição dos impactos. O Quadro 4.11 abaixo traz um comparativo dos destaques percebidos nesta abordagem inicial em relação a aspectos relevantes de cada um dos cinco PDUs.

Em seu conjunto, os PDUs do PRODUR somaram ao esforço empreendido pelo Ministério das Cidades visando o cumprimento da determinação constitucional de que todos os municípios com vinte mil habitantes ou mais produzissem seus Planos Diretores Urbanos, bem como a prescrição do Estatuto da Cidade de obrigatoriedade de PDU em outros casos<sup>129</sup>.

Embora os relatórios elaborados pela CAR e pelo BM indiquem um total de 96 (noventa e seis) PDUs, constatamos que na verdade foram elaborados 97 (noventa e sete), pela análise da lista fornecida pela SEDUR com os municípios beneficiados e respectivas empresas. Destes, tivemos acesso a um total de 71 (setenta e um) na Biblioteca da CAR, pois os demais estavam ainda em processo de editoração dos CDs pela equipe a cargo das atividades remanescentes do programa.

Nos 182 municípios da Bahia que tiveram Planos Diretores Urbanos elaborados após a Constituição Federal de 1988 vivem cerca de 10 milhões de habitantes (77% da população do estado pelo Censo Demográfico – IBGE, 2000). Desse total, nos 97 municípios (23% do total de 417) contemplados com PDUs do PRODUR, vivem 4,3 milhões (33% da população).

Excluindo-se a capital, Salvador, com seus 2,7 milhões de habitantes (cerca de 20% do total), o PRODUR propiciou a elaboração de PDUs para as maiores cidades do estado, atingindo cerca de um terço da sua população, assinalando a dimensão da sua importância.

Os 97 PDUs foram elaborados por 28 (vinte e oito) empresas de consultoria, das quais apenas seis (21%) foram responsáveis por exatos 50% dos contratos. A UFC, empresa baiana especializada em projetos e obras de saneamento, sem maior tradição no ramo de planejamento urbano, obteve o maior número de contratos - dezessete ao todo.

---

<sup>129</sup> Como no caso de cidades integrantes de Regiões Metropolitanas, de áreas com investimentos turísticos, áreas com empreendimentos de impacto regional. A planilha de acompanhamento da Situação dos PDUs dos municípios baianos, elaborada pela SEDUR/BA, discrimina o motivo que obriga cada município a elaborar o PDU. O Anexo 16 traz um extrato dessa planilha para os 20 maiores cidades do estado.

**Quadro 4.11 - Cotejo de Características dos PDUs Analisados**

plano	atendimento aos Termos de Referência	visão e perspectivas	estatuto da cidade	destaques	debilidades
ILHEUS	formal; pouca interação com a comunidade	grandes projetos (infra-estrutura e equipamentos) como fatores de alavancagem do desenvolvimento	NAEC; utiliza a terminologia e aplica conceitos, porém não indica instrumentos	boa sistemática de identificação dos compartimentos urbano-ambientais	autocentrada, pouca articulação com demais centros e regiões; sem análise de viabilidade dos projetos
JUAZEIRO	baixa aderência aos procedimentos e formatos do modelo do Termos de Referência	fortalecimento da fruticultura e do papel de entreposto da cidade, com a consolidação da cidade como ponto nodal da rede logística S. Francisco/SSA	NAEC; utiliza parte da terminologia porém não indica instrumentos	boa visão de futuro, da inserção regional e dos projetos estruturantes; boa integração entre estratégias e programas	excessiva desagregação das peças do plano, dificultando a visão de conjunto; a maior parte dos projetos estratégicos depende de fatores externos ao município
BARREIRAS	boa sintonia com as indicações conceituais e metodologia	Foco na qualidade de vida e na requalificação urbana, através de bons projetos estruturantes	AEC; utiliza a terminologia, aplica conceitos e indica instrumentos	boa legibilidade do conjunto; análise de viabilidade financeira dos projetos estruturantes face às finanças da PMB	reduzida integração dos projetos estratégicos com a região e a rede logística nacional
EUNÁPOLIS	sintonia com as indicações conceituais e metodologia	elevar a cidade à condição de líder da região, através da oferta de serviços e atrações	AEC; utiliza parte da terminologia porém não indica instrumentos	elenco profuso de propostas de projetos e estratégias;	exposição confusa; pouca articulação entre os proj. estruturantes, falta de hierarquização e de demonstração da viabilidade das propostas
ALAGOINHAS	boa sintonia com as indicações conceituais e metodologia; ignora o empreendedorismo de base empresarial, privilegiando a democratização da gestão e o acesso à terra urbana	pautas padronizadas de boas práticas de gestão; programas sem análise de aplicabilidade; foco nos mecanismos institucionais para integração da população pobre	AEC; apesar disso, está em plena sintonia com o EC, utilizando a terminologia, aplicando conceitos e indicando instrumentos	ótimo fundamento teórico e coerência interna entre conceitos, princípios e proposições gerais	modelo genérico de plano, reproduzível em qualquer realidade; pouca interação com a especificidade local; baixa percepção das oportunidades, alternativas e estratégias de desenvolvimento

NAEC - Não Adaptado ao Estatuto da Cidade

AEC - Adaptado ao Estatuto da Cidade

A Tabela 4.03 abaixo relaciona as 28 empresas envolvidas na elaboração dos Planos Diretores Urbanos financiados pelo PRODUR, em ordem decrescente de número de contratos. O Mapa 01 mostra a distribuição espacial dos municípios baianos contemplados com PDUs, discriminando os financiados pelo PRODUR e respectivas empresas.

Tabela 4.03 - PDUs do PRODUR: Empresas e número de contratos

empresas	nº de municípios	empresas	nº de municípios
UFC	17	BOURSCHEID	2
PCL	9	IHS	2
AST	7	PLANNUS	2
CETead	6	TECNOSAN	2
DAMICOS	5	TECSYSTEM	2
TEUBA	5	BA	1
AQUINO	4	ECONTEP	1
CAYRES	4	GEOHIDRO	1
COHIDRO	4	GRUPO NOVO	1
CTD	4	INTERAGE	1
TCI	4	PBLM	1
OESTE	3	SDF	1
PLANARQ	3	TC/BR	1
POLIDESIGNER	3	UMK	1
<b>TOTAL</b>			<b>97</b>

Fonte: Planilha Situação dos PDUs dos Municípios da Bahia - SEDUR, 11/2006; compilação do autor.

A autoria técnica dos trabalhos, no entanto, não espelha essa mesma distribuição, uma vez que a maioria das empresas não dispunha de equipes permanentes, recorrendo sobretudo à prática de “parcerias”. Nestas parcerias, os profissionais investiam na elaboração das propostas para a concorrência, assumindo o ônus desse trabalho sem garantia da remuneração, que só viria na hipótese de vencerem a licitação, habilitando-se assim receberem uma parcela dos pagamentos através da empresa, que detinha o controle de toda a movimentação financeira.

Uma questão se mostra crucial para o entendimento da aplicabilidade dos PDUs pelas administrações: poucas delas tinham alguma idéia do tipo de contribuição aportada pelo PDU, e menos ainda sentiram sua necessidade, visto que “caiu de pára-quadras” em muitas dessas realidades. Considerada pelos gestores como mais uma oportunidade de captação de recursos do que como um instrumento operacional para suas prefeituras, o Plano Diretor não constituiu uma demanda endógena das administrações na busca de melhor desempenho e efetiva melhoria das condições do município.

Outra dificuldade inerente ao processo adotado para a produção dos PDUs foi o volume de novidades técnicas e sobretudo procedimentais requeridas, o que pode ter contribuído para uma eventual redução da qualidade das proposições. Por exemplo, um traço fundamental para que os produtos elaborados com base no Planejamento Estratégico atinjam seus objetivos é a capacidade das equipes de pensar e propor a inserção dos espaços trabalhados em contextos maiores, escalas geo-econômicas que frequentemente atingem dimensão global, grandes vetores de desenvolvimento, movimentos de mercadorias e capitais.

Entretanto, esta visão de ‘destino’ não é suficiente para assegurar o efetivo deslocamento até a realidade desejada, mesmo que esposada pela administração e/ou por atores relevantes. Segundo José Eli da Veiga<sup>130</sup>, é necessário ainda aliar dois fatores: a compatibilidade das propostas com as condições endógenas da realidade planejada, e um grau de maturação do capital social capaz de mobilizar os esforços necessários para assegurar o atingimento desses objetivos. A mobilização desses elementos é que pode tornar as vantagens comparativas identificadas em vantagens competitivas.

Nos planos analisados, pudemos constatar como essas variáveis foram identificadas ou não. Se o PDU de Juazeiro agrega à condição de grande produtor frutícola o fortalecimento de seu papel de nó logístico, o de Barreiras não ultrapassa a percepção de sua vocação já estruturada de produtora de grãos; o de Ilhéus não articula sua condição de segundo porto do estado à possibilidade de tornar-se um grande nó logístico nacional, escoadouro do eixo leste-oeste, conforme proposta de autoria do falecido deputado Vasco Neto; o de Eunápolis pulveriza a perspectiva de se tornar “Cidade-líder” da região em uma enorme quantidade de projetos desarticulados do objetivo maior e entre si; o de Alagoinhas nem sequer reflete nessa dimensão, concentrando sua visão de estratégia para o desenvolvimento municipal no aproveitamento das oportunidades criadas por programas e financiamentos nas esferas federal e estadual.

A linguagem ‘mercadológica’ adotada pela maior parte dos PDUs na designação de projetos, sobretudo os assim entendidos como de cunho estratégico, também tenta acompanhar essa voga: Ilhéus Competente, Eunápolis Cidade Líder, Barreiras Cidade Saudável. Exceção feita ao PDU de Alagoinhas, cujo jargão é o do Ministério das Cidades. Na maior parte dos casos, os slogans com que foram designados alguns projetos apenas dão novas roupagens a propostas convencionais.

---

<sup>130</sup> da Veiga, J. Subsídios para elaboração do projeto Nossa Região - contrato CAR 056/2006

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, vimos como o BM tem ajustado suas posturas e diretrizes aos paradigmas dos ciclos econômicos do período pós Segunda Guerra Mundial, variando do apoio ao Estado empreendedor, em moldes keynesianos, à defesa ultraliberal do mercado. O próprio BM, reforçando sua faceta de gerador e difusor de idéias e de “instituição do desenvolvimento”, muito contribuiu para a fundamentação e a implementação dessas tendências.

Os insucessos dramáticos do modelo liberal e a assimilação de novas dimensões da equação macro-econômica, a exemplo das questões ambientais e da participação de setores sociais na planificação e no controle da gestão, conduziram o Banco a novas formulações em relação ao desenvolvimento. Tais formulações são polarizadas, de um lado, pela perspectiva do desenvolvimento fundado numa ética inclusiva e ambientalmente sustentável, cujos argumentos têm destaque no discurso do BM. Por outro lado, a perspectiva do desenvolvimento identificado com o crescimento econômico, compatível com o elevado padrão de competitividade da economia, encontra mais ressonância nas diretrizes concretas de ação patrocinadas pela instituição.

Nesta etapa destacam-se a grande intensidade do fator difusão das idéias do BM, contagiando as diversas esferas do Estado e da Sociedade, incorporadas enquanto repertório e vocabulário, e a importância do papel atribuído às cidades como “motor” do desenvolvimento. Embora tendo uma visibilidade discreta em relação ao grande público, o Banco Mundial se faz cada vez mais presente no cotidiano de amplos setores sociais e da comunidade técnica, além da sua marcante presença na Administração brasileira.

A partir da Constituição Federal de 1988, o poder político foi bastante descentralizado entre os entes federados, porém o sistema tributário e os instrumentos da política financeira continuam contribuindo para uma grande concentração de recursos e capacidade de investimento (o que equivale a poder) em mãos do Executivo Federal.

Associando sua percepção da importância das cidades ao favorecimento da descentralização do poder, o Banco tem ampliado sua carteira de financiamentos aos estados e municípios da Federação, cujas participações relativas nos montantes dos empréstimos ao Brasil são hoje maiores que a da União.

A grande “virada” do BM em relação às cidades foi o entendimento destas como espaço privilegiado da produção também nos países emergentes, e de que estas passariam a ser “máquinas de desenvolvimento”, diferentemente de antes, quando eram percebidas como espaços custosos e improdutivos. A compreensão atual é de que há uma geração significativa de ativos pela população pobre a partir de diversos fatores: a valorização de frentes de expansão urbana, a produção de serviços não diretamente ligados à produção secundária, porém de relativo valor econômico e de grande valor social, tanto pela liberação de um maior tempo para a atividade produtiva daqueles inseridos nos circuitos para os quais eles prestam os serviços, como também diretamente, em uma economia cada vez mais fundada no terciário, nos serviços culturais prestados diretamente e nos apoios (caso do comércio e serviços informais no carnaval, nos shows, etc.).

Assim, apesar das variações de enfoques e prioridades ao longo do tempo, o BM mantém coerência com sua perspectiva fundante, estruturadora das suas estratégias de longo prazo de assegurar ambiente adequado para o desenvolvimento das forças produtivas, num padrão privado de acumulação, sublinhando a dimensão macro-econômica dos projetos que patrocina. O Quadro 5.01 exhibe um esquema simplificado dos elementos centrais relacionados à visão do BM quanto ao desenvolvimento. O objetivo central de desenvolvimento do capital ganha sentido mais amplo e estrutural, na medida em que adquire *status* de vivência, como modo de ser da sociedade global.

A consecução dessa perspectiva de longo prazo se desdobra, no momento atual, em objetivos específicos, dentre os quais se destaca uma agenda para os governos locais baseada:

- na estruturação dos meios e condições para a elevação do padrão de vida das populações carentes, visando a redução da pobreza com inserção das populações marginalizadas nos circuitos econômicos; ampliação dos mercados fazendo frente à crescente oferta de MO;
- na ampliação da eficiência da gestão, com redução dos desperdícios, desvios da corrupção e otimização dos recursos disponíveis; identificação dos condicionantes físico-ambientais para o desenvolvimento territorial; ampliação da oferta de infra-estrutura;

- na identificação de cenários de oportunidades de desenvolvimento econômico; supressão dos entraves, criação de oportunidades e incentivo às atividades econômicas.

**Quadro 5.01 – Esquema da visão do BM em relação ao desenvolvimento**

	aspecto	observações
Banco Mundial e o desenvolvimento	<i>macro-objetivo</i> : desenvolvimento do ambiente da produção privada e da economia de mercado	redução dos fatores adversos; remoção dos entraves ao desenvolvimento das forças produtivas
	<i>alvo estratégico</i> : redução da pobreza	redução do potencial de geração de crises urbanas; a pobreza é fator de baixa produtividade
	<i>objeto primordial</i> : as cidades	cidades são o motor do desenvolvimento
	<i>formas de intervenção</i> : fortalecimento da gestão local (em detrimento do estado central); melhorias físicas (infra-estrutura) apoio a alternativas de inserção;	redução de desperdícios otimização dos recursos promoção de oportunidades; geração de emprego e renda
	<i>instrumento de ação</i> : planejamento estratégico.	por meio da formação de consensos, galvanizar a sociedade em torno do modelo de desenvolvimento do BM

Fonte: Elaboração do autor

A agenda do Banco Mundial, tal como apresentada, encontra-se perfeitamente materializada nos componentes do PRODUR, programa cuja ação mais emblemática, como vimos, são os Planos Diretores Urbanos. As diretrizes, proposições, métodos e instrumentos presentes nos Termos de Referência dos PDUs indicam objetivos para além do tradicional ordenamento dos usos e da ocupação do espaço urbano.

A pretensão é instaurar processos de promoção local do desenvolvimento, com o acionamento-indução-mobilização das forças locais em torno de: identificação de potencialidades locais; vantagens comparativas (expressas no Caderno de Oportunidades); estabelecimento de agendas coletivas, cuja meta principal deve ser transformar as vantagens comparativas em vantagens competitivas; estabelecimento de metas, definidas a partir da “visão de futuro desejado”, resultante da seleção de aspectos dos “cenários alternativos” construídos coletivamente em processos participativos.

Assim, o objetivo maior do ordenamento urbano através do PDU passa a ser o de apoio ao desenvolvimento. Mais que a correção ou a prevenção de problemas, propõe-se um instrumento proativo que vislumbre cenários, remova barreiras e promova oportunidades para o crescimento. Embora não se encontrem exclusivamente subordinados aos projetos de desenvolvimento, os PDUs assim elaborados passariam a integrar um conjunto de

instrumentos voltados à construção de novos processos urbanos, onde a mudança de patamar de produção, oferta de serviços, rendas, inclusão, seja a prioridade.

Um *projeto de futuro* é, assim, o elemento motivacional proposto para a articulação das comunidades municipais (urbanas, distritais, rurais) na formulação dos PDUs. Eventuais amarras sócio-ambientais ou restrições à livre expansão das atividades devem ser, sempre que possível, convertidas em vantagens comparativas, como no caso da preservação do patrimônio cultural, que deve ser promovido como fator de atração turística, como *recurso* a ser explorado de forma *sustentável*.

Nos últimos anos do PRODUR, as diferenças de orientação político-partidária entre os governos federal e estadual trouxeram problemas para a inserção da Bahia nos planos de desenvolvimento regional em elaboração nas diversas instâncias federais. A importância tradicionalmente grande do governo do estado no papel de indutor do crescimento foi, nesse período, relativamente menor. Mais relevância tiveram as determinações do grande capital quanto aos setores prioritários de expansão – agronegócios, celulose, exportações de cereais, mineração, exploração de recursos minerais, energia – e o ritmo dos investimentos, deixando o governo estadual numa posição caudatária em relação às diretrizes

As premissas de promoção do desenvolvimento indicadas nos Termos de Referência dos PDUs foram comprometidas pela abordagem atomizada, por município, quando a perspectiva de desenvolvimento teria que envolver uma escala bem maior, no mínimo regional. A avaliação do BM centrou-se na aferição ‘contábil’ da produção (previsto x executado), sem qualificar o que de fato foi conseguido, ou seja, a capacidade de modificação da realidade alvo das intervenções.

Embora os próprios técnicos do Banco Mundial reconheçam que este ainda não efetuou um processo adequado de avaliação do PRODUR, foram identificados algumas ordens de problemas. No âmbito do Estado, a forma como foi operacionalizado o componente DI do programa por parte do agente estadual - a CAR - pode ser vista como um dos fatores de frustração das intenções institucionais do BM. O foco gerencial na *eficácia* (cumprimento quantitativo ou formal das metas), não foi acompanhado de adequada avaliação da *efetividade* (o atendimento aos objetivos almejados), nem da eficiência (o grau de transformação que as ações produziram na direção desejada), sobretudo quanto aos Planos Diretores Urbanos. Isto não significa que não houve PDUs bem elaborados, nem que eram todos inadequados às realidades às quais se destinavam.

No âmbito das Prefeituras, os principais problemas estiveram relacionados à cultura organizacional e técnica insuficientes, bem como a políticas contraditórias e, muitas vezes, descomprometidas. O modelo de produção dos PDUs, bem como dos demais planos do componente Desenvolvimento Institucional, foi também elemento relevante para a obtenção de resultados insatisfatórios na busca de fortalecer a gestão local com apoio do controle popular. Sem uma adequada preparação das empresas, sem a efetiva participação de integrantes dos quadros efetivos das prefeituras, sem a prévia formulação de uma visão de conjunto do território e das questões regionais, sem a formulação de políticas urbanas estaduais que dessem convergência e sentido às proposições dos municípios, pouco se poderia esperar que permanecesse como saldo dessa investida.

O empreendedorismo não deriva, tampouco, da existência de cartilhas nem de planos, mesmo que tendo contado com a eventual participação de setores da comunidade. O processo de maturação político-institucional e empreendedor, como já por demais demonstrado, não pode ser pensado como resultante de mobilizações e eventos pontuais, vinculando-se mais ao desenvolvimento de longa duração das forças locais, fundadas na percepção comunitária de reais oportunidades e capacidades endógenas, que não prescindem da presença de lideranças empenhadas e lúcidas.

Não obstante esse descompasso entre a amplitude das intenções e o limite dos produtos resultantes, os PDUs analisados demonstraram ser, no geral, peças de boa qualidade técnica, elaboradas por equipes qualificadas, embora nem sempre familiarizadas com certos conceitos e métodos requeridos ou mesmo com as realidades empíricas trabalhadas. Esta deve ser uma das razões das grandes distinções nas ênfases e peculiaridades desses planos, um aspecto que merece destaque, a despeito das balizas e indicações às vezes exaustivas dos Termos de Referência.

Nosso objetivo não foi o de avaliar a qualidade do trabalho, nem sequer a sua propriedade em relação às respectivas necessidades e potencialidades das realidades enfocadas, embora uma ou outra vez possam ocorrer comentários pontuais a esse respeito. O propósito central desta análise é identificar os graus de aproximação dos PDUs produzidos em relação às diretrizes dos Termos de Referência, enfocando, portanto, mais o processo e os métodos de trabalho que o resultado enquanto produto.

Pretendeu-se também uma busca inicial de entendimento de como as questões identificadas como mais relevantes para o BM influem, modificam e condicionam a forma de ver e fazer Planejamento Urbano, a partir dos aspectos destacados nos tópicos 2.1 e 2.2,

pontuando seus impactos na prática da elaboração de PDUs ao longo da análise de cada um dos planos aqui enfocados. Visando um primeiro esboço de contribuição para o entendimento do PRODUR e dos seus produtos na área do planejamento urbano, a ser desdobrada em novos estudos, retomaremos aspectos comuns aos PDUs, tratados de forma particular na análise anterior, em uma visão de conjunto no tocante aos seus aspectos gerais.

Como um todo, os PDUs atenderam formalmente às especificações dos Termos de Referência embora, na prática, a julgar pelos planos aqui analisados e os demais que foram consultados, poucos parecem ter absorvido o “espírito” da demanda, em diversos aspectos: a participação popular apenas formal, nem sempre representativa como no caso excepcional de Barreiras; processos de consulta popular acelerados por imposição dos prazos contratuais, em geral exíguos; a descontinuidade e desintegração de componentes e, principalmente, a impossibilidade prática de integração das equipes locais de gestão, por fatores de desinteresse, descompromisso da equipe contratada, descontinuidade das administrações e equívocos de concepção do projeto.

Já no âmbito da elaboração do componente institucional do PRODUR, pode-se deduzir que o dimensionamento dos recursos para a elaboração dos planos nos moldes definidos pelos Termos de Referência foi inadequado. O objetivo de inclusão das equipes locais era incompatível com os prazos e valores licitados, pois requereria grandes esforços preliminares em capacitação dessas equipes. Este fato é agravado pela insuficiência quantitativa e qualitativa das equipes da maior parte das Prefeituras, em muitos casos selecionada por critérios não técnicos.

Outro equívoco metodológico de fundo consistiu em esperar que um processo com a perspectiva transformadora de um PDU pudesse ser “induzido” a partir de uma massa crítica externa – as equipes de elaboração dos planos -, ainda mais estando acoplado a projetos de desenvolvimento local. Mesmo que contemplando a escuta das comunidades, é altamente improvável que os encaminhamentos sejam mantidos autonomamente após a entrega dos produtos do Plano.

As chances de uma implementação mais bem sucedida do componente Desenvolvimento Institucional e particularmente dos PDUs seriam maiores se precedidos de adequada preparação institucional das prefeituras, de um plano de comunicação bem estruturado e inteligente, de estudos regionais onde o papel de cada município e sua articulação com os demais estivesse melhor compreendida. Teria sido também essencial um esforço prévio de capacitação de equipes do corpo permanente das prefeituras, cuja

participação na elaboração nos PDUs dos respectivos municípios deveria estar assegurada em contratos.

Para isso a “estratégia” de promover a elaboração extensiva de PDUs deveria ter sido precedida de estudos que estabelecessem parâmetros e indicassem possibilidades de agregação desses municípios em conjuntos de características, necessidades e potencialidades com similaridades e/ou complementaridades, estabelecendo assim unidades territoriais com vocações comuns que orientassem as propostas de desenvolvimento dos municípios em torno dessas potencialidades, possibilitando escala para esses projetos de desenvolvimento.

A falta de uma visão prévia da realidade urbana do estado, de uma hierarquia de cidades, de uma política de desenvolvimento que traçasse objetivos regionais de desenvolvimento onde os PDUs deveriam se inserir. Falta de análise de cenários para as regiões e sub-espacos no estado.

O que salta aos olhos é a evidente falta de consequência no tratamento dessas proposições e instrumentos, não introjetados na cultura das instituições locais nem na do Estado como um todo, tratada burocraticamente, na maioria dos casos vistos pelos Prefeitos como uma oportunidade de acesso a recursos sem contrapartida ou a baixo custo, porém sem uma real compreensão do seu significado ou sem o comprometimento necessário para viabilizar o uso e a implementação dos instrumentos produzidos. Tais características não se constituem exclusividade do PRODUR, parecendo constituir-se ocorrência comum em programas financiados pelo Banco Mundial, a julgar pelas observações de Osmont a respeito de programas do gênero:

podemos nos interrogar a respeito do grau de eficiência dos novos investimentos em gestão urbana, implementados de maneira incorpórea (*désincarnée*), vindos do alto e sobretudo do exterior, face a uma sociedade que desperta, notadamente através de um movimento associativo cada vez mais consistente nos bairros e face à necessidade não atendida de um Estado renovado. (OSMONT, 1995; p. 200).

Teria sido mais produtivo que o programa estabelecesse como tarefa inicial o desenvolvimento e fixação de uma capacidade técnica nessas comunidades por períodos mais dilatados - por exemplo, estruturando um escritório nos municípios beneficiados, voltada para a elaboração do plano e ao mesmo tempo promovendo a capacitação de equipes locais, não apenas de técnicos como também do capital social - em lugar de priorizar a produção relativamente mais rápida de produtos (Planos), os quais, no entanto, apresentam pequena ou nula condição de ser absorvido e, sobretudo, de ser implementado sem que uma cultura local esteja instalada.

Há indícios de que o impacto dos PDUs do PRODUR nos municípios em que foi elaborado tenha sido até o momento inexpressivo, devido a diversos fatores, dentre os quais:

- no plano das realidades locais\contextos regionais, políticos (âmbito externo ao PRODUR) subordinação atávica das dinâmicas locais a processos econômicos externos (ao espaço local);
- baixa densidade do “capital social”, uma qualificação que se fortalece com a exposição da comunidade a práticas exitosas e autogeridas de integração em torno de projetos comuns superando vínculos de dependência paternalista do poder tradicional;
- não adesão de lideranças políticas – prefeitos não “compraram” essa proposição como parte dos seus projetos políticos, apenas aderiram a uma oportunidade de captação de recursos a custo baixo ou nulo, pressionados pelo governo do estado;
- condução burocrática e desarticulada do governo estadual em relação às ações de desenvolvimento institucional – não articulou a outras possíveis políticas de desenvolvimento (talvez até mesmo por não as ter);
- o planejamento do estado não contempla essa dimensão integradora (salvo para os planos em grande escala e de capital intensivo – centros industriais, grandes empreendimentos como a Aracruz Celulose, Ford), visando apenas programas setoriais-temáticos – Cabraforte, eletrificação rural ...
- a definição dos programas de estado foi pautada pelas linhas de financiamento, subordinando-se às suas diretrizes genéricas e não a políticas específicas, integradas e objetivas, fundadas no conhecimento e discussão da realidade do estado;
- dificuldade de integração com políticas nacionais, também nebulosas (ou verticalizadas tematicamente, como os programas do MDA – agricultura familiar);

A ingerência expressa do BM na gestão local através do PDU se concretiza de várias formas, dentre as quais é emblemático o conjunto de instrumentos normativos que o acompanha. Apesar disto, e também levando em conta o reduzido grau de impacto que uma legislação mal discutida, pouco compreendida e menos ainda cobrada possa ter, fica a impressão de que o maior legado talvez seja de ordem pedagógica, um olhar inicial para questões inerentes à ordem e práticas políticas, ao entendimento das prerrogativas e limites d exercício da cidadania e a uma enorme gama de questões técnicas (sustentabilidade, participação, mecanismos de incentivo ao desenvolvimento, etc.), para os quais as comunidades interioranas apenas começam a despertar.

Esse quadro de limitações e condicionantes - culturais, políticas - deveria ter norteado as estratégias de intervenção e sido convertido em ações preliminares/preparatórias de etapas posteriores, estas sim comportando o escopo do PRODUR, o que criaria condições de maior viabilidade para essas iniciativas. Isto remete também à responsabilidade ética e política quanto ao retorno social dos investimentos do PRODUR, em especial aos elementos que temos abordado no componente Desenvolvimento Institucional.

A despeito da vasta amplitude territorial e social, do grande potencial de impacto e da enorme demanda de negociação que envolveu a implementação do PRODUR, seus resultados não parecem estar à altura desse esforço. Conforme diversas vezes assinalado neste trabalho, as administrações estaduais e municipais não estavam preparadas nem foram devidamente capacitadas para conduzir o desafio de um programa dessa exigência e complexidade.

As informações fornecidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia - SEDUR - indicam que até o final de 2006, decorridos dois anos do encerramento do PRODUR, apenas onze dentre os 97 PDUs elaborados no âmbito do programa estavam reportados como aprovados pelas respectivas Câmaras Municipais; um reduzido número dos planos específicos (PDLU, PDI, Cadastro Técnico) foi implementado e destes, poucos instrumentos foram introjetados pelas práticas cotidianas das administrações municipais. (SEDUR/BA, Situação dos PDUs, 2006; ver síntese no Anexo 16).

A investigação identificou o BM como um ator privilegiado quanto à definição de políticas públicas, em particular das políticas urbanas, tornando-se cada vez mais o grande modelador das administrações em todas as esferas, nacional e mundialmente. O discurso no qual estão amparadas as atuais diretrizes do BM está impregnado de visões de grande amplitude e abrangência, defendendo bandeiras de grande penetração nos segmentos técnicos e na opinião pública. Seu repertório propositivo, no entanto, aparenta ser apenas uma variante das habituais proposições liberais, privilegiando a eficiência do setor público a serviço do setor produtivo e a competitividade sistêmica em detrimento da sustentabilidade.

Será necessária uma avaliação cuidadosa dos reais impactos dos programas financiados à luz do ideário do BM, sobretudo nos elementos integrantes do componente Desenvolvimento Institucional, cotejando as mudanças e instrumentalidades pretendidas *vis a vis* os resultados alcançados. Aventurando-nos em um esboço de programa para futuras investigações acerca do tema e seus desdobramentos, consideramos relevante um aprofundamento qualitativo da análise dos PDUs aqui iniciada, avaliando questões como:

- qual a percepção dos PDUs em relação aos fatores locais para o desenvolvimento - grau de desenvolvimento do capital social, potencialidades, vantagens comparativas, oportunidades, restrições, especificidades;
- nível de elaboração e detalhamento das estratégias e instrumentos propostos;
- grau de adequação das estratégias e instrumentos aos fatores locais acima mencionados;
- o tratamento dedicado à integração da população pobre nos circuitos produtivos.

Indica-se como oportuno para futuros estudos a análise qualitativa de cada PDU em seu contexto, além de abordagens de cunho mais abrangente, dentre os quais podemos citar como exemplos:

- O conjunto dos planos do PRODUR, investigando-se as correlações entre equipes e padrão dos produtos; as dimensões espaciais, regionais, econômicas dos planos, aferindo-se a coerência entre os planos de uma mesma região quanto à identificação das variáveis relevantes do contexto regional, das perspectivas e possibilidades quanto ao desenvolvimento, dos processos, estratégias e iniciativas para empreender as mudanças necessárias e atingir as metas; com o decurso do tempo, a análise do grau de implementação dos planos e os impactos das medidas neles propugnadas.
- O grau de integração existente entre os PDUs de cada região, a coerência de sua visão de contexto regional, convergências e complementaridades das proposições, que podem contribuir para uma eventual estruturação de Planos Regionais.

Será essencial tecer o panorama do *status* dos planos em suas respectivas realidades, identificando: quantos e quais foram convertidos em lei pelas câmaras, e que grau de alteração sofreram nessa instância; quais foram implementados e em que amplitude; qual o grau de fidelidade da implementação ao plano original; quais tiveram processo participativo de gestão da implementação posto em prática; avaliação técnica e de opinião pública da implementação.

Numa perspectiva mais especulativa, caberia investigar em que medida o elenco de ações do PRODUR constituiu uma pauta adequada para o efetivo desenvolvimento das cidades baianas? Sua implementação possibilita o alcance dos objetivos manifestos nos seus documentos e, mais essencialmente, da perspectiva de expansão macro-econômica defendida pelo BM? Qual o papel dos PDUs produzidos nos moldes dos Termos de Referência do PRODUR para a consecução dessas metas? O modelo de desenvolvimento e de política urbana do BM é adequado, desejável e defensável para a nossa realidade urbana? Estas são questões a serem desenvolvidas para melhor compreensão do PRODUR, objeto ainda relevante no quadro das investigações a respeito das políticas públicas contemporâneas.

## REFERÊNCIAS

- ALBAN, Marcus. **Crescimento sem emprego**. Salvador, Casa da Qualidade Editora, 1999.
- ALMEIDA, Paulo R. **Relações internacionais e política externa do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.
- ALMEIDA, Romulo. **Estudos e propostas de desenvolvimento do estado para o Governo da Bahia**. “Pastas Rosa”, vol. 1. Salvador: Mimeo, 1955.
- \_\_\_\_\_. **Repensando o Nordeste**. in: Bahia. Análise & Dados. Salvador, CEI. v.II, n.2, set. 1992, p.34-42. Número dedicado ao Desenvolvimento Regional.
- ARAÚJO, Kleyferson P. - **Desenvolvimento Econômico Local em Porto Alegre e Santo André: Um estudo sobre o papel das administrações municipais frente ao mainstream político e acadêmico conservador**. Dissertação de Mestrado apres. Inst. Economia da Unicamp, 2004. Extraída do site internet Biblioteca digital da Unicamp - <http://lib.digi.unicamp.br/document/?/code=vtls000339254>
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Raquel Rolnik, coord. Brasília, 2004
- BAHIA. Secretaria das Minas e Energia. **Complexo Petroquímico de Camaçari: plano diretor**. Salvador: Secretaria das Minas e Energia, 1974. 136p. Mapas, tabs, grafos.
- BAHIA. Secretaria das Minas e Energia. **Plano piloto de Camaçari, plano piloto de Dias D'Ávila**. Salvador: Secretaria das Minas e Energia, 1975. 39p. il., tabs., grafos.
- BAHIA, SEPLAN; Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do Estado da Bahia - CAR. Planos Diretores Urbanos do programa PRODUR - Planos de 71 cidades, elaborados entre 1998 e 2004 (arquivos em meio digital fornecidos pela CAR em maio de 2007).
- BAHIA. SEPLAN; CAR. **Termos de referência para elaboração do PDDU de Morro do Chapéu**. Salvador: SEPLANTEC; CAR, [2002].
- BAHIA, SEPLAN; CAR. Informações sobre o programa PRODUR, no sítio internet: [www.car.gov.br/produr](http://www.car.gov.br/produr), visitado em diversas ocasiões entre 2004 e 2007.
- BAHIA, SEPLAN; CAR. Relatório final do PRODUR. Salvador: SEPLAN; CAR, Xerox, 2005.
- BAHIA, SEPLANTEC; CEPLAB. **Políticas de Desenvolvimento Urbano e Regional - Contribuições Técnicas**. Caderno 2, Xerox, 1980, p.26

BANCO MUNDIAL. Relatório nº 42677-BR. BIRD e CFI. *Estratégia de parceria com o país para a República Federativa do Brasil - Período de 2008 a 2011*. Publicado em 6 de maio de 2008-1.

\_\_\_\_\_. Planilha de Investimentos por Programa. Maio/2008-2. Disponível no sítio internet do Banco Mundial, no endereço eletrônico:

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=217672&piPK=95916&theSitePK=40941&menuPK=223661&category=regcountries&regioncode=7&countrycode=BR>, visitado em maio de 2008.

\_\_\_\_\_. Seminário Internacional: **O papel das cidades brasileiras no desenvolvimento econômico nacional**: um debate com os vários atores. Promoção Banco Mundial e ESAF. Brasília, 18 e 19 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Implementation Completion Report (CPL-41400 TF-25256). Washington, 2005.

\_\_\_\_\_. Relatório No. 18727 - *Impact Evaluation Report Building Institutions and Financing Local Development: Lessons from Brazil and the Philippines*. Washington, dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Informe sobre o desenvolvimento mundial, 1997.

\_\_\_\_\_. *Report PIC1641 - PAD: Project Appraisal Document*. Relatório de apreciação da consulta inicial do PRODUR. Washington, 04 de janeiro de 1995, enviado ao pesquisador em meio digital pelo *team leader* do programa, Eleotério Codato.

BEAUD, Michel. **Arte da Tese**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2000.

BERMAN, Marshall. **Tudo o que é sólido desmancha no ar** - a aventura da modernidade. São Paulo: Cia. das Letras, 1986. Trad. Carlos Moisés e Ana M<sup>a</sup>. Ioratti de *All that is solid melts into air*, 1982.

BRANDÃO Maria (1994), **Brasil, uma urbanização sanguinaria**, Cadernos do CEAS nº 153. Salvador, 1994.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo** - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Raquel Rolnik, coord. Brasília, 2004.

CAMAÇARI, Prefeitura Municipal. Plano Piloto da Orla Marítma. COMPOR - conv. Gov. Bahia / P.M. Camaçari / P.M. Lauro de Freitas. 1985.

CAMAÇARI, Prefeitura Municipal. Relatório Final do PDDU de Camaçari. Versão preliminar - xerox. Cayres de Brito Associados / P. M. Camaçari / CAR / PRODUR. 2003.

CAMAÇARI, Prefeitura Municipal. Revisão do Plano Piloto de Camaçari. Geplam - SEPLAM. 1985.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, CEF, Instituto Polis - **Estatuto da cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, 2001.
- CARVALHO, C. E. **Esquerda Conflitiva e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela**. Comunicação no Encontro Integração Latino-Americana, promovido pelo Instituto de Estudos Sócio-econômicos - INESC, em Brasília, julho de 2008.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CEARÁ, Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Sítio Internet com informes sobre o PROURB, consultado em junho de 2007, disponível em: <http://pddu.cidades.ce.gov.br>.
- DE SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital**. São Paulo: Record, 2001.
- DEBORD, Guy. **La société du Spectacle**. Reprodução gratuita do texto original de 1967, disponível no sítio Internet, visitado em maio de 2005:  
[http://sami.is.free.fr/Oeuvres/debord\\_societe\\_spectacle\\_N.html](http://sami.is.free.fr/Oeuvres/debord_societe_spectacle_N.html).
- DESSPORTES Marc et PICON Antoine. **De l'espace au territoire: l'aménagement en France XVI<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles**, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1997.
- FARIAS FILHO, José A. **De l'urbanisme moderniste au projet urbain – pratiques urbanistiques à Rio de Janeiro 1945-2000**. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Paris VIII. Paris, 2003.
- FARIAS ROVATTI, João. **La modernité est ailleurs: «Ordre et Progres» dans l'urbanisme d'Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)**. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Paris VIII. Paris, 2001.
- FARRAT Ricardo (2001). **Urban and regional planning in Brazil**. The role of federal government. DISP 147, Zurich.
- FERNANDES, Edésio. American Planning Association's Newsletter – nº 67 – Junho 2001, pp. 2-9; Interplan, Nova Iorque. Também disponível no sítio: [www.interplan.org](http://www.interplan.org). 2001.
- FERNANDES, Ana. Consenso Sobre A Cidade? In ESTEVES, JR., Milton E URIARTI, Urpi. (Orgs). **Panoramas Urbanos: Reflexões Sobre A Cidade**. Salvador: EDUFBA, 2003.
- FISHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

- FREIRE, Mila. **Brasil - Contribuição para uma estratégia de cidades**. Comunicação no Seminário Internacional: O papel das cidades brasileiras no desenvolvimento econômico nacional. Brasília, 2007.
- FUKUYAMA, Francis. **La Construcción del Estado**: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Barcelona, Ediciones B, 2004.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2001. Extrato do texto original de mesmo título, Paz e Terra, 1974.
- GORDILHO SOUZA, Ângela Maria – **Limites do Habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBa, 2000.
- HARDT, M; NEGRI A. **Império**. Tradução de Eduardo Sadier para língua espanhola, a partir da edição da Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 2000. Difusão gratuita pela internet no sítio: <http://www.chilevive.cl>
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna** - Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, Loyola, 1989.
- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo, Hucitec, 1980.
- HEIDEGGER, Martin. **Langue de tradition et langue technique**. Editions Lebeer-Hossmann, tradução francesa: Michel Haar. Paris, 1989.
- HEURGON, Edith, **Du territoire institué aux territoires qui s'inventent**: l'apport de la prospective du présent. In: revue Informations Sociales n° 104 – Dossier Territoires, Paris, 2002.
- HOBBSBAUM, Eric. **Era dos extremos** – o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- JACQUES, Paola. **Estética da ginga**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.
- KLINK, Jeroen. **Em busca de uma agenda urbana da perspectiva da cidade: revisitando a dialética entre agências internacionais, financiamento e desenvolvimento urbano**. Disponível em: [www.anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-gpg-0787.pdf](http://www.anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-gpg-0787.pdf). Acesso em: 24 fev. 2007.
- KOWARICK, Lucio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- KRAYCHETE, Elsa. **O banco mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. Tese de doutorado do PPGAd/UFBA, dez. 2005.
- LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro, 2004
- \_\_\_\_\_. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Quand la ville se perd dans la métamorphose planétaire** in *Revue La somme et le reste - Etudes Lefebvriens n° 3*, Association La somme et le reste & Espaces Marx, Paris, difundida pelo sítio internet: [www.Espaces-Marx.eu.org/SomReste](http://www.Espaces-Marx.eu.org/SomReste); publicada pela 1ª. vez nos cadernos "Le temps des ruptures", do jornal Le Monde Diplomatique, maio 1989.
- LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.
- LIPIETZ, A; LEBORGNE, D. **O pós-fordismo e seu espaço**. Revista Espaço & Debates, São Paulo, Ed. AnnaBlume. 1988.
- LOW-BEER, Jacqueline. **O Estado e as políticas públicas: uma revisão histórica (1950 a 1997)**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2002.
- LYRIO, Ronaldo. **Metodologia para levantamento de padrões sócio-ambientais de ocupação urbana na sede municipal de Tancredo Neves-BA**. Salvador, arquivo digital cedido pelo autor, 36 páginas, 1999.
- MAGNAGHI, Alberto. **Il progetto locale**. Turim: Bollati Boringhieri Editore, 2000.
- MAILLARD, Jean. **Un monde sans loi – la criminalité financière en images**. Paris: Editions Stock, 2000.
- MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil** - In: ARANTES, O.; VAINER, C.B. e MARICATO, E. (orgs.). Op. cit., 2000, p.121-192.
- McNAMARA, R. *The McNamara years at the World Bank: most important speeches by Robert McNamara 1968-1981*. BM, Baltimore & London, The John Hopkins University Press. *apud* Osmont, 1995 p.12. e p. 144
- MELO, M.; COSTA, N. do R. (1999). **Desenvolvimento Sustentável, Ajuste Estrutural e Política Social: As Estratégias da OMS/OPS e do Banco Mundial para Atenção à Saúde**. Planejamento e Políticas Públicas, jun/dez, v. 1 n.11, Brasília, 49- 108. *apud* LOW-BEER, 2002.
- MERENNE-SHOUMAKER, A. **Analyser les territoires: savoirs et outils**. Presses Universitaires de Rennes, 2002.

- NEIRA ALVA, Eduardo. **Metrópoles (In)sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
- NOVAES, Washington (Coord.). **Agenda 21 Brasileira – Bases para discussão**. Brasília: MMA/PNUD, 2000.
- NUNES, Débora (org.) – **Salvador: o arquiteto e a cidade informal**. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da UFBA/ Lab-Habitar, Salvador, 2000
- OLIVEIRA, Francisco. **O elo perdido - Classe e identidade de classe na Bahia**. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003
- \_\_\_\_\_. **Lula, o PT e a política: a danação de Fausto**. In: INESC, Pensando uma agenda para o Brasil - desafios e perspectivas. Brasília, 2007.
- OLIVEIRA, Nelson. **Véus da intransparência nas transições brasileiras**. In: SANTOS, Reginaldo (org.). Políticas sociais e transição democrática (análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal). São Paulo: Mandacaru, 2001.
- ORENSTEIN, M. A. The new pension reform as a global policy (2005) pp. 176-178, *apud* Ribeiro Filho, 2007, p. 4.
- OSMONT, Annik. **La banque mondiale et les villes – du développement à l’ajustement**. Paris: Karthala, 1995.
- OUTTES, Joel. **Disciplinando la sociedad através de la ciudad: las origenes del urbanismo en Argentina y Brasil (1894.1945)**. In *Eure*, vol. 28 n° 83, Santiago de Chile, 2002.
- PANERAI, Philippe. **A prática do urbanismo**. In Rua n° 6. FAUFBA, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Salvador, 1996.
- PAQUOT, Thierry. (2001) **Les enjeux des temps urbains**. In: *Le quotidien urbain: essais sur les temps des villes*, Editions la Découverte/ Paris: Institut des Villes, 2001.
- PAQUOT, Thierry; LASSAULT, Michel e BODY-GENDROT, Sophie. **La ville et l’urbain: l’état des savoirs**. Paris: la Découverte, 2000.
- PASQUARELLI, M. L. Rigo. **Normas para a apresentação de trabalhos acadêmicos - ABNT/NBR-14724** - Osasco: EDIFIEO, 2ª ed., 2004.
- PIMENTA, Ely de O. **A intervenção do estado no desenvolvimento rural** (estudo do Projeto de Desenvolvimento Integrado da bacia do Rio Paraguaçu). Dissertação para a Fac. Ciências Econômicas da UFBA, 1999.
- PINHEIRO MACHADO, Maria Teresa. **Le II Pôle Pétrochimique brésilien**. Thèse de doctorat en Urbanisme à l’IUP, Université Paris XII, Créteil, 1986.
- PLANDURB. **Imagem Ambiental de Salvador**. Série Estudos Centrais n° 1, Prefeitura da Cidade de Salvador/OCEPLAN. Salvador, 1978.

- RIBEIRO FILHO, Geraldo B. **O Banco Mundial e a difusão de modelos de planejamento urbano e gestão urbana para as cidades: o caso do PRODUR, BA.** Comunicação ao XII Encontro da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 21 a 25 de maio de 2007, Belém/PA.
- ROBERTS, P; ZHANG, C. **O que torna as cidades competitivas? E o que as cidades podem fazer?** Comunicação no Seminário Internacional: O papel das cidades brasileiras no desenvolvimento econômico nacional. Brasília, 2007.
- RONCAYOLO, Marcel; PAQUOT, Thierry. **Villes et Civilisation Urbaine**, France: Larousse, 1992.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SALLUM JR, Brasílio. **Globalização e desenvolvimento - A estratégia brasileira anos 90.** In: *Novos Estudos do CEBRAP* n° 58. São Paulo, 2000.
- SALVADOR. **LOUOS – Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo para Salvador.** Prefeitura de Salvador, 1984.
- SAMPAIO, Antonio H. **Formas urbanas - cidade real e cidade ideal.** Salvador: Quarteto, 1999.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** Hucitec, São Paulo 1993.
- SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos -** - Editora da Universidade de São Paulo. 2004
- SANTOS, Milton, **La nature de l'espace.** Paris: Hartmann, 1997.
- SANTOS, Milton. **A urbanização desigual.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1982.
- SANTOS, Reginaldo. **Estruturação, implementação e financiamento das políticas sociais durante o regime militar no Brasil.** In: SANTOS, Reginaldo (org.). Políticas sociais e transição democrática (análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal). Ed. Mandacaru/CETEAD. S. Paulo, Salvador, 2001.
- SASSEN, Saskia. **New York reste la capitale du monde.** In: revue Alternatives Internationales. Ed. septembre/octobre, Paris, 2002.
- SASSEN, Saskia. **Localizando ciudades en circuitos globales.** Revista eure (Vol. XXIX, N° 88), pp. 5-27, Santiago de Chile, dezembro 2003. Disponível em [http://www.scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612003008800001&Ing=es&nrm=iso](http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008800001&Ing=es&nrm=iso). Acesso em: 12 fev. 2006.
- SCHMIDT, B.V. **O Estado e a política urbana no Brasil.** L&PM Editores, Porto Alegre, 1983.

SHACHAR, Arie. Macro e micro políticas para cidades secundárias. *in* BAR-EL, Raphael. Estruturação do espaço urbano-regional, páginas 75 e 76. Parte do conjunto do PROURB-CE, 1997, disponível no sítio:

[http://www.apl.ce.gov.br/content/aplicacao/SDLR/desenv\\_urbano/gerados/prourb.asp](http://www.apl.ce.gov.br/content/aplicacao/SDLR/desenv_urbano/gerados/prourb.asp)

consultado em 18.08.2007; ou a partir de: <http://www.cidades/prourb.ce.gov.br>.

SILVA LEME, M. Cristina (org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. Fupam – São Paulo: Nobel, 1999.

SMOLKA, M. **Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 90**. O Novo Brasil Urbano, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

STIGLITZ, Joseph. **Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos**. Artigo de 2004 Disponível em: ([www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)). Acesso em 5.10.2007.

VEIGA, José Eli da – **Falta de conhecimento inibe surgimento de índices de desenvolvimento que incluam dimensão ambiental**. Disponível em: [www.econ.fea.usp.br/zeeli](http://www.econ.fea.usp.br/zeeli). Acesso em: 02 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. **Documento para reflexão sobre o desenvolvimento regional na Bahia**. Documento para discussão interna - SEPLAN. Salvador, xerox, 2006.

VERNA, E. **As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento**. Espaço e Debates, no 39, pp. 10 – 22, 1996. *apud* KLINK, J. 2003.

YEPES, Tito. **Framework for the competitiveness of brazilian cities**. Comunicação no Seminário Internacional: O papel das cidades brasileiras no desenvolvimento econômico nacional. ESAF, Brasília, junho/2007

## ANEXOS

Os anexos estão dispostos na ordem em que foram referidos no corpo do texto principal.

Anexo 01	Relatório BM privatização e investimentos em infra-estrutura	224
Anexo 02	Sumário descritivo e tabela com os valores das 5 emendas ao Acordo de Empréstimo 4140-BR	225
Anexo 03	Quadros 4.1 e 5.1 do PDU de Ilhéus	227
Anexo 04	Equipe técnica completa dos PDUs	231
Anexo 05	Alternativas de empreendimentos listadas no Plano Ilhéus	234
Anexo 06	Comparativo dos Sumários dos Projetos de Lei do PDU Ilhéus e de Eunápolis	237
Anexo 07	Quadros de parâmetros de uso do solo do PDU Alagoinhas	239
Anexo 08	Íntegra da Mensagem do gerente do PRODUR pelo BM, Eleotério Codato	242
Anexo 09	Programas do BM no Brasil: Agregação e recodificação dos programas do BM utilizada nesta pesquisa.	244
Anexo 10	Acordo de Empréstimo 4140-BR de 1997	245
Anexo 11	Relatório PIC1641 de 04/01/1995 Avaliação inicial do PRODUR	248
Anexo 12	Exemplo de Termos de Referência adequados ao Estatuto da Cidade - o PDDU de Morro do Chapéu (sem os anexos)	250
Anexo 13	Matriz Geral da Estratégia de Desenvolvimento do PDU de Juazeiro	269
Anexo 14	Alternativas de empreendimentos sugeridas no PDU de Eunápolis	270
Anexo 15	Verificação do atendimento aos requisitos de conteúdo dos Termos de Referência pelos Planos Diretores Urbanos	271
Anexo 16	Situação dos PDUs das 20 maiores cidades da Bahia: andamento, adequação ao EC, tramitação legislativa - outubro/2006	272
Anexo 17	Agendas Urbanas do BM – Sínteses temporais	274
Anexo 18	Expressões freqüentes no discurso do BM	277
Anexo 19	Referências do enfoque urbano-regional do BANCO MUNDIAL	278
Anexo 20	Destaques e operações do Banco Mundial no Brasil – Cronologia	279

## ANEXO 01 – Comentários ao Relatório do BM a propósito da ampliação de oportunidades para a iniciativa privada na prestação de serviços públicos

Título original do relatório: *HOW TO REVITALIZE INFRASTRUCTURE INVESTMENTS IN BRAZIL: PUBLIC POLICIES FOR BETTER PRIVATE PARTICIPATION*. Foi consultado o Sumário Executivo.

[http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_folder/2958.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/2958.html), visitado em 05.03.2007

O relatório intitulado “**Como revitalizar os investimentos em infra-estrutura no Brasil: Políticas públicas para uma melhor participação privada**”, divulgado pelo BM em 1º de março de 2007, é um exemplo veemente do seu *modus operandi* na busca de alinhamento em torno da linha programática da instituição. Elaborado por equipe do Banco Mundial, com apoio de consultores das universidades de Illinois/EUA, UFF/BR, FGV e IPEA, o Relatório, resultou de um programa de assistência técnica junto ao governo brasileiro, ao longo de três anos, cujo escopo principal não era a promoção de empréstimos e sim o apoio ao processo de privatização das infra-estruturas.

As experiências de provisão, por meio da iniciativa privada, de serviços de infra-estrutura na América Latina, demonstraram em sua fase inicial resultados pouco animadores.

Despite the high level of investment, public opinion shows frustration with private provision of infrastructure services and policymakers are disillusioned with private financing of infrastructure projects. This is not a phenomenon unique to Brazil: governments throughout Latin America and multilateral organizations that once supported privatization are discussing how to increase public investments in infrastructure. The policymaking pendulum has swung back to public provision. (BM, 2007; p. 5)

Preocupado com essa tendência de “reversão do pêndulo da elaboração das políticas de volta ao suprimento público”, o BM se apressou em suprir os países que adotaram essa via com assistência técnica, alternativas operacionais e, sobretudo, ideológicas para a superação dos obstáculos:

Amid a shifting policymaking environment, this report discusses how public policies could attract more and better private investments. (*ibidem*)

O Relatório indica a premência, face às enormes necessidades de infra-estrutura e às limitações para o investimento público, de um retorno dos investimentos privados em todos os setores nos próximos anos, o que pode acrescentar até quatro pontos ao crescimento anual do PIB e reduzir desigualdades.

Elaborado antes da divulgação do Programa de Aceleração Econômica (PAC), lançado pelo governo em janeiro de 2007 para estimular o avanço da atividade econômica, o Relatório aponta a necessidade de melhoria do ambiente jurídico e a redução do risco para os investimentos privados, considerados duas vezes maior no Brasil que no México ou nos EUA, como condições de partida para uma retomada do crescimento e aumento do PIB.

O Relatório chama a atenção para a participação privada em infra-estrutura no Brasil, considerada abaixo da média da América Latina e da maioria dos principais países emergentes, embora as oportunidades de investimento sejam grandes. Indica medidas para que o Brasil transforme necessidades de infra-estrutura em oportunidades de investimento privado, sugerindo a elevação do patamar dos atuais 1% do PIB para pelo menos 3,2% ao ano para manter um estoque mínimo de infra-estrutura até 2010.

Ainda segundo o estudo, um conjunto de medidas destinadas a “melhorar o clima dos investimentos precisam ser adotadas de imediato, objetivando: reduzir as incertezas jurídicas causadas por imprecisões legais e alterações de políticas; melhorar o desenho de concessões, evitando renegociação excessiva de contratos; e aprimorar as condições de funcionamento das agências reguladoras, diminuindo o risco de uma aplicação arbitrária das leis e dos contratos.

As referências acima evidenciam a amplitude do enfoque e a complementaridade das proposições do BIRD, que se imiscui em diversos âmbitos, incluindo o marco legal, as políticas públicas (abertura ao investimento privado), o processo regulatório (aparelhamento das agências) e as prioridades setoriais de investimento (infra-estrutura), tendo em vista o crescimento do PIB com o favorecimento da acumulação privada.

## **ANEXO 02 - Sumário descritivo e tabbela com os valores das cinco emendas ao Acordo de Empréstimo 4140-BR**

Emendas ao Acordo de empréstimo 4140-BR

- . 17.12.1998 – **1ª Emenda** – definiu nova engenharia financeira para o Projeto, realocando recursos e criou o Subprograma de Infra-estrutura Urbana – Doação.
- . 31.07.2000 – **2ª Emenda** – incorporou novo remanejamento de recursos e criou um sub-componente de Infra-estrutura Urbana – Doação para apoiar municípios de pequeno porte, integrantes do Programa Faz Cidadão, sem exigência da contrapartida municipal.
- . 03.04.2001 – **3ª Emenda** – desmembrou o componente de áreas carentes criando o sub-componente Novos Alagados.
- . 04.06.2003 – **4ª Emenda** – proporcionou condições de operacionalização ao componente de sub-empréstimo e realocou recursos entre as categorias.
- . 29.07.2004 – **5ª Emenda** – Otimizou o uso dos recursos disponíveis na Conta empréstimo, mediante alteração dos percentuais de financiamento do Banco nas categorias 1B – Infra-estrutura Faz Cidadão, 1C – Infra-estrutura Sub-empréstimo através da Desembahia e Doação e 2A – Áreas Carentes Novos Alagados, com retroatividade para 01.01.2004 e remanejou recursos da categoria 3 – Desenvolvimento institucional – Prefeituras para a categoria 1C – Infra-estrutura e Sub-empréstimo.

**Tabela A2.01 - Emendas ao AC 4140BR do Banco Mundial com o Estado da Bahia (valores em US\$1.000,00)**

Em US\$1.000,00

SUBPROGRAMA	CONTRATO ORIGINAL 06/1997			1ª Emenda 12/1998			2ª Emenda 07/2000			3ª Emenda 04/2001			4ª Emenda 06/2003			5ª Emenda 07/2004		
	BM	EST/ PREF	TOTAL	BM	EST/ PREF	TOTAL	BM	EST/ PREF	TOTAL	BM	EST/ PREF	TOTAL	BM	EST/ PREF	TOTAL	BM	EST/ PREF	TOTAL
Infra-estrutura Empréstimo	83.900	74.401	158.301	40.900	36.270	77.170	40.900	29.617	70.517	40.900	29.617	70.517	5.113	3.722	8.835	5.116	3.724	8.841
Infra-estrutura Doação	-	-	-	26.000	23.057	49.057	24.760	15.175	39.935	24.760	15.175	39.935	34.060	22.434	56.494	34.060	22.434	56.494
Infra-estrutura Doação - Faz Cidadão	-	-	-	-	-	-	1.240	760	2.000	1.240	760	2.000	3.400	2.084	5.484	3.400	1.432	4832
Infra-estrutura Empréstimo Desembahia e Doações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000	7.241	17.241	11.996	4.374	16.241
Áreas Carentes	4.000	3.547	7.547	15.900	14.100	30.000	15.900	6.814	22.714	7.900	3.385	11.285	18.800	8.057	26.857	18.800	9.102	27.902
Áreas Carentes - Novos Alagados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.000	3.428	11.428	7.000	3.000	10.000	7.000	2.352	9.352
Desenvolv. Institucional - Prefeitura	10.700	13.078	23.778	14.700	-	14.700	14.700	-	14.700	14.700	1.633	16.333	15.700	1.852	17.552	13.700	1.595	15.295
Desenvolv. Institucional - CAR - Bens	500	500	1.000	1.000	1.000	2.000	500	500	1.000	500	500	1.000	900	900	1.800	900	900	1.800
Desenvolv. Institucional - CAR - Consultorias	900	-	900	1.500	-	1.500	2.000	-	2.000	2.000	-	2.000	5.027	-	5.027	5.027	-	5.027
<b>TOTAL</b>	<b>100.000</b>	<b>91.526</b>	<b>191.526</b>	<b>100.000</b>	<b>74.427</b>	<b>174.427</b>	<b>100.000</b>	<b>52.866</b>	<b>152.866</b>	<b>100.000</b>	<b>54.498</b>	<b>154.498</b>	<b>100.000</b>	<b>49.290</b>	<b>149.290</b>	<b>100.000</b>	<b>45.789</b>	<b>145.789</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do Relatório Final do PRODUR – CAR, 2005

## ANEXO 03 - Quadros 4.1 e 5.1 do PDU de Ilhéus

## 4.1 INTERVENÇÕES ESTRATÉGICAS

Ideais de cidade	Focos Catalizadores	Conteúdo
Ilhéus Competente	Novo Modelo de Gestão	Modernização Gerencial
		Capacitação técnica
Regulamentação e Fiscalização		
Maximização de recursos		
	Comunidade Gestora	Participação e transparência
		Agência Gestora de Projetos Estratégicos
Ilhéus Competitiva	Base Econômica Diversificada	Policultura
		Integração da Cadeia Econômica
		Polo Agroindustrial e de Pesca
		Centro de Cargas e Serviços
		Tecnópolis (empresas leves e incubadoras de negócios)
	Negócios Competitivos	Gestão empresarial
		Capacitação técnica
		Perfis de Oportunidades
		Estudos de mercado
	Plano Diretor de Turismo (o turismo requalifica a cidade e fomenta as atividades econômicas)	Portal Turístico
		Porto de Lazer e Vias Náuticas
		Ações Integradas
		Planos de Manejo das APA's
Infra-Estrutura e Patrimônio (paisagísticos, culturais e históricos)		
Ecoturismo, trilhas e roteiros rurais		
Feiras e Convenções		
Ilhéus de Bom Viver	Requalificação da Baía do Pontal	Reforma da Ponte Lomanto Júnior
		Requalificação da área da CODEBA
	Valorização do Centro	Bairro Acadêmico
		Reformas das Praças Cairu e Dois de Julho

Ideais de cidade	Focos Catalizadores	Conteúdo
		Shopping a céu aberto / ruas climatizadas
		Quartirão Cultural
	Parque Municipal da Av. Soares Lopes	Pavilhão de Feiras Projeto Burle Max Equipamentos de esporte, cultura e lazer
	Requalificação da área do Malhado e do Terminal da Petrobrás	Reforma do Porto
		Centro Náutico Marinas
	Fluxo de pessoas e mercadorias	Circulação Viária
		Transportes públicos e fluviais
		Estações de passageiros Entrepósitos comerciais e feiras
Interiorização	Infra-estrutura e serviços públicos nos distritos	
Cidadania e Lazer	Centro Comunitário Equipamentos esportivos e áreas de lazer	
Ilhéus Capital da Mata Atlântica	Educação Ambiental	
	Recuperação de áreas degradadas	
	Ordenamento urbano e ambiental	Zoneamento e fiscalização
	Fortalecimento da Cultura Regional	
Nova Ilhéus	Relocalização do Aeroporto	
	Duplicação da Rodovia Ilhéus/ Itabuna	
	Anel Rodoviário	
	Novas Pontes	Morro do Pernambuco / Av. Soares Lopes, Rua Almada

## 5.1 FOCOS CATALIZADORES, AÇÕES E PARCERIAS

Focos Catalizadores	Ações	Parcerias
Novo Modelo de Gestão Pública	Modernização Gerencial	Seplantec/CAR/PRODUR
	Capacitação Técnica	Fundação Luis Eduardo Magalhães
	Regulamentação dos Serviços Públicos	BNDES/PMAT
	Maximização de Recursos	Secretaria da Fazenda
	Participação e Transparência	Universidades - UESC
	Agência Gestora de Projetos Estratégicos	UPB/ AMURC
		Consultorias
Base Econômica Diversificada e Competitiva	Capacitação Empresarial	Seplantec/CAR/PRODUR/CRA/ CONDER
	Polo Agroindustrial	Fundação Luis Eduardo Magalhães
	Central de Cargas e Serviços Tecnópolis	Seagri; Sebrae; Seinfra; SICM SCT/ Bahiaturisa
	Infra-estrutura Turística	Universidades - UESC
	Centro Náutico	BB;CEF;BN
	Planos de Manejo - APA's	Consultorias; Empresas
Suporte de Infra-Estrutura Urbana	Requalificação de áreas:Baía do Pontal; Centro Comercial; Malhado/Barra; Av. Soares Lopes	Seplantec/CAR/PRODUR/CRA/ CONDER Fundação Luis Eduardo Magalhães
	Reforma da Ponte do Pontal	Seagri;Sebrae; Seinfra; DERBA; SICM
	Reforma das Praças Cairu e Dois de Julho	SCT/ Bahiaturisa
	Ampliação da circulação viária e fluvial	Universidades - UESC
	Entrepósitos comerciais e feiras	BB;CEF;BN
	Preservação do patrimônio (paisagístico, cultural e histórico)	Consultorias; Empresas

Cultura, Cidadania e Lazer	Infra-estrutura e serviços públicos nos Distritos	Seplantec/CAR/PRODUR/CRA/ CONDER
	Centros Comunitários	Fundação Luis Eduardo Magalhães
	Equipamentos esportivos	Seagri; Sebrae; Seinfra; SICM
	Fortalecimento da Cultura Regional	SCT/ Bahiatursa
		Universidades; Secretaria de Educação; SETRAS; UESC
		BB;CEF;BN
		Consultorias; Empresas
		Setras
Meio-Ambiente	Educação Ambiental	Seplantec/CAR/PRODUR/CRA/ CONDER
	Recomposição da Mata Atlântica	Fundação Luis Eduardo Magalhães
	Recuperação da Áreas Degradadas	Seagri; Sebrae; Seinfra; SICM
	Zoneamento e Fiscalização	SCT/ Bahiatursa
		Universidades - UESC
		BB;CEF;BN Consultorias; Empresas
Grandes Intervenções	Pavilhão de Feiras	Seplantec/CAR/PRODUR/CRA/ CONDER
	Relocalização do Aeroporto	Fundação Luis Eduardo Magalhães
	Duplicação da Rodovia Ilhéus/Itabuna	Seagri; Sebrae; Seinfra; DERBA; SICM
	Anéis Rodoviários	SCT/ Bahiatursa
	Novas Pontes	Universidades - UESC
		BB;CEF;BN
		Consultorias; Empresas INFRAERO

**ANEXO 04 - Fichas Técnicas e equipes completas dos PDUs analisados.**

<b>PDU de Ilhéus</b>	
Conclusão	Julho de 2001
Situação EC	NAEC = Não Adaptado ao Estatuto da Cidade
Empresa	TCBR – TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A
Coordenação técnica	LILIANE FERREIRA MARIANO DA SILVA - ARQUITETO URBANISTA ELMO LOPES FELZEMBURG - ENGENHEIRO CIVIL
nome	especialidade/atividade
Maurício de Almeida Chagas	Arquiteto urbanista
José Murilo Philigret Batista	Economista
Silvia Carreira de Menezes Andrade	Arquiteto urbanista
Ione Souto Veiga	Arquiteto urbanista
Tereza Rosana Orrico	Eng. Sanitarista
Nilene Viana Bastos	Arquiteto urbanista
Eliana Anthony Sallenave	Arquiteto urbanista
Alana Coris	Arquiteta urbanista
Dulce Maria Burgos	Assistente social
Ticiana Lamego V. Barretto de Araujo	Arquiteto urbanista
Silvana Cedraz	Advogada
Helena Nascimento	Auxiliar de escritório
Silvana Menezes	Digitadora
Iury Lacerda Bezerra	Estagiário arquitetura
Silvia Soares Silva	Estagiária de Eng. Sanitária
Ilana Freitas F. de C. Cairo	Estagiária de Eng. Sanitária
Renato Machado de Carvalho Filho	Produção gráfica

<b>PDU de Juazeiro</b>	
Conclusão	Dezembro de 2001
Situação EC	NAEC = Não Adaptado ao Estatuto da Cidade
Empresa	CAIRES DE BRITO CONSULTORIA AMBIENTAL
Coordenação técnica	ROBERTO CORTIZO JUSTO – ARQUITETO E URBANISTA
nome	especialidade/atividade
Ronan R. Caires de Brito (Gerente Geral)	Biólogo / Planejamento Ambiental
Eduardo Nascimento	Administrador / Administração Pública
Francisco Teixeira	Administrador / Administração Pública
Joaquim Gonçalves	Arquiteto / Arquitetura e Urbanismo
Tiago Brasileiro	Arquiteto
Ana Paula Cavalcante Albuquerque de Souza	Urbanista
Francisnália de Almeida Silva	Urbanista
João Pedro Leonelli Vilela	Urbanista
Marússia Rebuças de Brito	Socióloga
Edmilson Carvalho	Arquiteto e Economista
Ronaldo Lyrio	Geólogo / Análise Urbano-Ambiental
Herbert Dias	Engenheiro Civil / Infra-estrutura Urbana

<b>PDU de Juazeiro</b>	
Paulo Lavenère	Advogado / Legislação
Vera Maria Weigand	Advogada / Legislação

<b>PDU de Barreiras</b>	
Conclusão	Fevereiro de 2004
Situação EC	AEC = Adaptado ao Estatuto da Cidade
Empresa	PLANNUS CONSULTORES ASSOCIADOS TEIXEIRA CONSULTORIA PROJETOS E SERVIÇOS LTDA.
Coordenação técnica	Eco. Luiz Alberto Lima Teixeira Arq. Ângela Cristina Pinheiro Timbó
nome	especialidade/atividade
Luiz Alberto Lima Teixeira	Eco. / Direção geral
Washington Luiz Pereira de Souza	Eco. / Supervisão e legislação
Ângela Cristina Pinheiro Timbó	Arq. / Coordenação técnica e legislação
Carlos Almeida Pereira dos Santos	Adm. / Coordenação administrativa e legislação
André Pinho Joazeiro	Arq. / Planejamento urbano
Alexandre Pereira Teixeira	Eco. / Demografia, negócios, renda e trabalho
Regina Stella de Loyola e Paiva	Soc. / Sistemas urbanos básicos, mobilização e sensibilização
Liana Menezes Correia	Ass. Soc. / Mobilização
Dilma Maria Santos Assunção	Eng. / Sistemas urbanos essenciais, meio ambiente e legislação
Marcos Roque Santos Costa	Eng. / Sistemas urbanos essenciais,
Maria das Mercês Sales Pereira	Pro. / Assessoria de relacionamento com as comunidades
Cenilton Matos Fonseca	Eng. / Cadista
Renato José Dias dos Santos	Desenhistas
Antônio Carlos Pimentel de Araújo	
Hugo da Silva Bittencourt Dias	<i>Data show</i>
Karliche Bitencourt	<i>Design gráfico</i>
Leonardo Freire	
Lívia Prates Rivas	
Maria Isabel Batista dos Santos	
Adélcio dos Reis	Motoristas
Jaime Cardoso Barros	
José do Carmo Batista de Souza	
José Vitor Araújo de Melo	

<b>PDU de Eunápolis</b>	
Conclusão	Março de 2000
Situação EC	NAEC = Não Adaptado ao Estatuto da Cidade
Empresa	<b>BA Consultoria, Assessoria e Eventos Ltda.</b>
Coordenação técnica	Arquiteto Paulo Sousa Rocha
nome	especialidade/atividade
Liliane Ferreira Mariane da Silva	Arquiteta / Sub Coordenação
Victor Serrano e Silva	Arquiteto / Cartografia
José Murilo Baptista Philigret	Economista
Noilton Jorge Dias	Antropólogo
Victor Serrano Silva	Arquiteto / Especialista em Desenho Urbano
Terezinha Gonçalves Rios	Arquiteta / Consultora em Legislação Urbanística
Stela Maria Lima da Nova	Secretária

<b>PDU de Alagoinhas</b>	
Conclusão	2001
Situação EC	AEC = Adaptado ao Estatuto da Cidade
Empresa	TECNOSAN Engenharia s/c Ltda.
Coordenação técnica	Arqa. Urba. Raquel Rolnik, Doutora
nome	especialidade/atividade
Eulália Portela Negretos, Mestre	Arqa. Urba. / Planejamento e Projetos Urbanos
Andréia Mendes, Mestranda	Arqa. Urba / Planejamento e Projetos Urbanos
Eng. Celso S. Queiroz, MSCE, CE	Aspectos Sanitários e de Meio Ambiente

Razão social das empresas contratadas para elaboração dos PDUs do PRODUR:

<b>empresas</b>	<b>empresas</b>
UFC	BOURSCHEID
PCL	IHS
AST	PLANNUS
CETead	TECNOSAN
DAMICOS	TECSYSTEM
TEUBA	BA
AQUINO	ECONTEP
CAYRES	GEOHIDRO
COHIDRO	GRUPO NOVO
CTD	INTERAGE
TCI	PBLM
OESTE	SDF
PLANARQ	TC/BR
POLIDESIGNER	UMK

**ANEXO 05 - Trechos do Relatório BM nº 31877, de 30/03/2005: Relatório de Conclusão do Programa.** Seleção de trechos iniciais para fins de ilustração.  
(Remetido pelo gerente do projeto, Eleotério Codato. Também disponível no site do BM)

Document of  
The World Bank  
FOR OFFICIAL USE ONLY

Report No: 31877

IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT (CPL-41400 TF-25256)  
ON A LOAN IN THE AMOUNT OF US\$ 100.00 MILLION TO THE STATE OF BAHIA  
FOR THE BAHIA MUNICIPAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AND MANAGEMENT  
PROJECT  
March 30, 2005

**Finance, Private Sector and Infrastructure Department  
Brazil Management Unit  
Latin America and the Caribbean Region**

This document has a restricted distribution and may be used by recipients only in the performance of their official duties. Its contents may not otherwise be disclosed without World Bank authorization.

CURRENCY EQUIVALENTS  
(Exchange Rate Effective March 28, 2005)  
Currency Unit = Brazilian Real  
R\$ 1.00 = US\$ 0.37  
US\$ 1.00 = R\$ 2.73  
FISCAL YEAR: January 1 - December 31

Vice President: Pamela Cox  
Country Director Vinod Thomas  
Sector Manager John H. Stein  
Task Team Leader/Task Manager: Eleotério Codato

**BRAZIL - BAHIA MUNICIPAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AND  
MANAGEMENT PROJECT  
CONTENTS**

**Page No.**

1. Project Data	1
2. Principal Performance Ratings	1
3. Assessment of Development Objective and Design, and of Quality at Entry	2
4. Achievement of Objective and Outputs	5
5. Major Factors Affecting Implementation and Outcome	10
6. Sustainability	11
7. Bank and Borrower Performance	12
8. Lessons Learned	14
9. Partner Comments	14
10. Additional Information	29
Annex 1. Key Performance Indicators/Log Frame Matrix	30
Annex 2. Project Costs and Financing	31
Annex 3. Economic Costs and Benefits	33
Annex 4. Bank Inputs	35
Annex 5. Ratings for Achievement of Objectives/Outputs of Components	37
Annex 6. Ratings of Bank and Borrower Performance	38
Annex 7. List of Supporting Documents	39

*Project ID:* P006562 *Project Name:* Bahia Municipal Inf. Dev't. and Mgm't.  
*Team Leader:* Eleoterio Codato *TL Unit:* TUDUR  
*ICR Type:* Core *ICR Report Date:* March 30, 2005

## 1. Project Data

*Name:* Bahia Municipal Inf. Dev't. and Mgm't. *L/C/TF Number:* CPL-41400; TF-25256

*Country/Department:* BRAZIL *Region:* Latin America and the Caribbean Region

*Sector/subsector:* General water, sanitation and flood protection sector (78%); General transportation sector (13%); Sub-national government administration (9%)

*Theme:* Access to urban services and housing (P); Municipal finance (P); Municipal governance and institution building (P); Public expenditure, financial management and procurement (P); State enterprise/bank restructuring and privatization (S)

*KEY DATES Original Revised/Actual*

*PCD:* 07/15/1994 *Effective:* 06/19/1997

*Appraisal:* 05/06/1996 *MTR:*

*Approval:* 03/04/1997 *Closing:* 03/30/2002 09/30/2004

*Borrower/Implementing Agency:* STATE OF BAHIA/CAR

*Other Partners:*

STAFF Current At Appraisal

*Vice President:* Pamela Cox Gobind T. Nankani (Acting)

*Country Director:* Vinod Thomas Constance Bernard (Acting)

*Sector Manager:* John Henry Stein Paul Meo

*Team Leader at ICR:* Eleoterio Codato Braz Menezes

*ICR Primary Author:* Eleoterio Codato; Ivo Imparato

## 2. Principal Performance Ratings

(HS=Highly Satisfactory, S=Satisfactory, U=Unsatisfactory, HL=Highly Likely, L=Likely, UN=Unlikely, HUN=Highly Unlikely,

HU=Highly Unsatisfactory, H=High, SU=Substantial, M=Modest, N=Negligible)

*Outcome:* S

*Sustainability:* L

*Institutional Development Impact:* SU

*Bank Performance:* S

*Borrower Performance:* S

QAG (if available) ICR

*Quality at Entry:* S

*Project at Risk at Any Time:* No

## 3. Assessment of Development Objective and Design, and of Quality at Entry

### 3.1 Original Objective:

The primary project objectives were to: (a) improve the living conditions of the urban poor, through: (i) development of detailed, reliable systems for mapping of urban poverty in the state to guide state and local investment strategies; and (ii) a poverty-targeted program of urban upgrading in critically poor urban areas, or *bolsões de pobreza* (pockets of poverty); (b) increase municipal public sector efficiency and sustainability of financing for key municipal services; (c) support privatization and concessioning of service delivery; (d) increase cost recovery of municipal investments; and (e) strengthen municipal financial management capacity, especially for effective expenditure control and capital budgeting.

The project was designed within the guiding framework of the Country Assistance Strategy (CAS) of June 6, 1995 and updated in June 1996 which supported structural reforms at the federal and state levels with an emphasis on lending to the states, increasingly. This emphasis was principally due to the increased importance of the states in the provision of key services and infrastructure, and the finding that projects were successful primarily in states with viable

fiscal positions (and hence investment programs); only in such cases was the needed volume of counterpart funding available. Within that context, the project was consistent with the CAS as Bahia was (and continues to be) a creditworthy state.

The Bank's strategy in the urban sector in Brazil supported the decentralization reforms which took effect with the 1988 Constitution, and fostered among Brazil's municipalities strengthened financial management and increased fiscal responsibility. In addition, it emphasized the importance of targeting benefits to the very poor. Thus, the project was part of a poverty reduction strategy for Brazil that involved economic and sector work, country dialogue and lending in the areas of rural development, health and education as well as urban development.

The project also responded directly to the State's developmental strategy centered on the need to strengthen the administration of urban areas, particularly in the State's interior. While the project objectives were, overall, appropriate and responding to the priorities of the Bank, the Federal Government and the State of Bahia, the risks to achieving the objectives were high. In spite of the good track record of the State, the project was still large and complex, especially when considering the change in approach brought about by the infrastructure component which was based on the use of sub-loans for financing municipal infrastructure investments. As will be discussed later, this was in part responsible for a longer than anticipated implementation period, and the need to reformulate the project after it was approved by the Board. Notwithstanding the underestimation of risk, the project objectives can be considered satisfactory.

### *3.2 Revised Objective:*

The project established changes in the mix of components in 1998. However, these changes did not result in a change in project objectives but rather were aimed at better achieving the original objectives. The component changes are discussed in the section on Revised Components.

### *3.3 Original Components:*

The original project design included four primary components, each with specific sub-components. It is important to note that the components and their description was taken from the Loan Agreement (Schedule 2) and they do not necessarily coincide fully with the description provided in the Staff Appraisal Report (Report No. 16258-BR).

**ANEXO 06 - Comparativo de trechos de propostas de legislação dos Planos Diretores Urbanos das cidades de Ilhéus e Eunápolis**

Minuta de Projeto de Lei do Plano Diretor Urbano de <b>Ilhéus</b>	Minuta de Projeto de Lei do Plano Diretor Urbano de <b>Eunápolis</b>
<b>A.06.1</b> - Excertos referentes à estrutura e componentes do Sistema de Gerenciamento do Planejamento Municipal	
<p><b>TÍTULO II</b>  <b>Dos componentes do SIMGEPLAM</b>  <b>CAPÍTULO I</b>  Da estrutura e atribuições dos componentes do SIMGEPLAM  Art. 17. A estrutura dos componentes do SIMGEPLAN contemplará as seguintes áreas de atuação:  I - apoio técnico de caráter interdisciplinar, com finalidade de orientar ou realizar os estudos e pesquisas necessárias à execução da atividade de planejamento;  II - informações técnicas atinentes ao desenvolvimento urbano do Município; e  III - ações setoriais de planejamento e controle do desenvolvimento urbano, vinculadas à Administração Pública Municipal.  Parágrafo único. Integram o SIMGEPLAN os órgãos da administração direta e indireta, bem como o Conselho de Desenvolvimento e Defesa Ambiental Urbano - CONDEMA.  Art. 18. São atribuições dos componentes do SIMGEPLAN:  I - elaborar e coordenar a execução integrada dos planos e projetos, promovendo sua viabilização junto ao processo de elaboração do orçamento municipal;  II - informar e orientar acerca da legislação urbanística e ambiental municipal;  III - estabelecer fluxos permanentes de informação entre as suas unidades componentes, a fim de facilitar o processo de decisão;  IV - aplicar a legislação do Município atinente ao desenvolvimento urbano ambiental, estabelecendo interpretação uniforme;  V - monitorar a aplicação do Plano com vistas à melhoria da qualidade de vida;  VI - promover, a cada gestão administrativa, uma Conferência Municipal de Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.  Art. 19. O SIMGEPLAN é gerenciado pela Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, à qual cabe: (...)</p>	<p><b>TÍTULO II – Dos Componentes do Sistema</b>  <b>CAPÍTULO I</b>  Da estrutura e atribuições dos componentes</p> <p>Art. 22º - A estrutura do SIMGEPLAN contemplará marginalmente as seguintes áreas de atuação:  I – apoio técnico de caráter interdisciplinar, com finalidade de orientar ou realizar os estudos e pesquisas necessárias à execução da atividade de planejamento;  II – informações técnicas atinentes ao desenvolvimento urbano do Município;  III – Ações setoriais de planejamento urbano vinculadas à Administração Pública Municipal.</p> <p>Parágrafo único – Integram o SIMGEPLAN os órgão da administração direta e indireta, bem como os Conselhos Municipais vinculados ao desenvolvimento urbano.</p> <p>Art. 23º - São atribuições do SIMGEPLAN:  I – elaborar e coordenar a execução integrada dos planos, e projetos, promovendo sua viabilização junto ao processo de elaboração do orçamento municipal;  II – informar e orientar acerca da legislação urbanística e ambiental municipal;  III – estabelecer fluxos permanentes de informação entre as suas unidades componentes, a fim de facilitar o processo de decisão;  IV – aplicar a legislação do Município atinente ao desenvolvimento urbano ambiental, estabelecendo interpretação uniforme;</p> <p>VI – promover, a cada gestão administrativa, uma Conferência Municipal de avaliação do Plano Estratégico.  Art. 24º - O SIMGEPLAN é gerenciado pela Secretaria Municipal Competente, à qual cabe: (...)</p>

Minuta de Projeto de Lei do Plano Diretor Urbano de <b>Ihéus</b>	Minuta de Projeto de Lei do Plano Diretor Urbano de <b>Eunápolis</b>
A.06.2 - Excertos referentes aos mecanismos de participação na gestão	
<p><b>CAPÍTULO III</b>            Dos mecanismos de participação na gestão, de informação e de avaliação.</p> <p>Art. 24. A participação da comunidade na gestão do planejamento urbano do Município ocorre nos seguintes níveis:</p> <p>I - global, através do CONDEMA; e</p> <p>II - regional, através da participação da Região na elaboração dos Planos de Ação Regional e em situações que com ela tenham relação de Planejamento direta.</p> <p>Parágrafo único. Caberá à comunidade e suas entidades propor formas de organizar sua participação.</p> <p>Art. 25. Ficam criados os seguintes mecanismos de ajustes do PDU a serem regulamentados por ato do Poder Executivo, observando os procedimentos estabelecidos na Parte III desta Lei:</p> <p>I - ajuste por Região de Planejamento, mecanismo pelo qual a população e suas entidades organizadas propõem a revisão dos usos, regime volumétrico, atendendo as seguintes condições:</p> <p>a) que da alteração proposta não resulte comprometimento ou subaproveitamento dos equipamentos urbanos e comunitários; e</p> <p>b) que a proposta, após a deliberação na Região de Planejamento, seja encaminhada pelo respectivo representante ao CONDEMA para exame e manifestação.</p> <p>II - ajuste através dos Planos de Ação Regional; ou</p> <p>III - ajuste por iniciativa do CONDEMA ou do poder executivo, através do SIMGEPLAN.</p> <p>Art. 26. O Sistema de Informações é integrado por dados de órgãos governamentais e não-governamentais, com finalidade de construir bancos de informações que atendam às necessidades e às demandas da comunidade e à atividade de planejamento urbano do Município.</p> <p>(...)</p>	<p><b>CAPÍTULO III - Dos Mecanismos de Participação na Gestão, de Informação e de Avaliação</b></p> <p>Art. 30º - A participação da comunidade na gestão do planejamento urbano do Município ocorre nos seguintes níveis:</p> <p>I – global, através do COMDAU;</p> <p>II – regional, através da participação da região na elaboração dos Planos de ação Regional e em situações que lhe tenham relação direta.</p> <p>Parágrafo único – Caberá à comunidade e suas entidades propor formas de organizar sua participação.</p> <p>Art. 31º - Ficam criados os seguintes mecanismos de ajustes deste Plano a serem regulados por legislação específica, observando os procedimentos estabelecidos na Parte III desta Lei;</p> <p>I – ajuste por Região Administrativa, mecanismo pelo qual a população e suas entidades organizadas propõem a revisão dos usos, regime volumétrico, atendendo as seguintes condições:</p> <p>a) – que da alteração proposta não resulte em comprometimento ou sub-aproveitamento dos equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p>b) que a proposta, após a deliberação na Região Administrativa, seja encaminhada pelo respectivo representante ao COMDAU para exame e manifestação;</p> <p>c) ajuste através dos Planos de ação regional;</p> <p>d) ajuste por iniciativa do COMDAU ou do poder executivo, através do SIMGEPLAN.</p> <p>Art. 32º - O Sistema de Informações é integrado por dados de órgãos governamentais e não-governamentais, com finalidade de construir bancos de informações que atendam às necessidades e às demandas da comunidade e da atividade de planejamento urbano do Município.</p> <p>(...)</p>

## ANEXO 07 - Diretrizes gerais e parâmetros de Uso do Solo da proposta de Legislação Urbana do PDU de Alagoinhas

### Quadro A7.01 - Síntese das Diretrizes gerais para Lei de Uso e Ocupação do Solo em Alagoinhas

Zonas de Uso	Caracterização	Objetivos	Estratégias (Diretrizes Gerais)	Instrumentos de Regulação e Gestão Urbana
Zona Adensável e Uso Misto	· são áreas já parceladas, que apresentam suporte de infra-estrutura e onde convivem diferentes tipos de uso do solo	· possibilitar maior densidade populacional e o convívio entre os diferentes tipos de uso.	· Otimizar os lotes desocupados · estabelecer normas de uso e ocupação que possibilite a mistura de usos	· delimitação das áreas como de especial interesse social · classificar o uso conforme seu grau de incomodidade e adotar medidas mitigadoras
Zona de Atividades Potencialmente Poluidoras e Geradoras de Tráfego Pesado	· são áreas que devido a sua localização possibilitam a concentração de atividades geradoras de incomodidade	· retirar o fluxo de veículos pesados e de carga perigosa da malha viária local.	· segregar atividades de alto grau de incomodidade.	· delimitação de zona de uso exclusivo para as atividades de: abatedor, aviário, serraria, marmoraria.
Área de Interesse Ambiental e Paisagístico	· são as áreas de fundo de vales e talvegues, corresponde ao curso do rio Catú e seus afluentes	· preservar as áreas de fundo de vale, a vegetação existente e garantir condições adequadas de drenagem para a cidade	· não ocupar as áreas de fundo de vale, para fins habitacionais.	· delimitar a áreas lindeiras ao rio Catú para a atividade de parque urbano, com o estabelecimento de baixos parâmetros de ocupação do solo.
Área de Preservação Permanente	· áreas de vegetação ciliar significativa e áreas de escarpa	· preservar a área	· proibir todo tipo de ocupação e fiscalizar permanentemente estas áreas	· delimitar a área como de preservação permanente.
Área de Preservação e Recuperação de área de risco	· áreas degradadas por ações antrópicas e áreas de risco potencial	· recuperação ambiental das áreas	· controlar as atividades de mineração e movimento de terra · proibição da ocupação em áreas de risco	· elaborar lei específica que regulamente estas atividades · delimitação de áreas impróprias a ocupação urbana

**Quadro A7.02 - Parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo nas áreas de uso**

Áreas de Uso	Categorias de Uso Permitidas	Lote Mínimo	Recuos	Testada	Taxa de Permeabilização	Observações
Área Adensável de Uso Misto	não incômoda incômoda - sujeito a controle (quadro II)	125m <sup>2</sup>	artigos 8, 9, e 10	5m	15% nos empreendimentos que ocuparem lotes > 500m <sup>2</sup>	-
Área de Atividades potencialmente poluidoras e geradoras de transporte de carga	Incômoda - sujeito a controle (quadro 3)	acima de 500m <sup>2</sup>	-	20m	15% em todos os casos	Área destinada preferencialmente às atividades: · abatedouro/ aviário; · serraria; · marmoraria. Não é permitido o uso residencial
Área de Interesse Ambiental e paisagístico	não incômoda	-	-	-	-	Os parâmetros deverão ser de acordo com o projeto do Parque Linear do Rio Catú Não é permitido o uso residencial
Área de Preservação Permanente	-	-	-	-	-	Não é permitido o uso para atividades de caráter urbano
Área de Preservação e Recuperação de Área de Risco	Incômoda - sujeito a controle (quadro III)	125m <sup>2</sup>	-	-	15% em todos os casos	Os usos serão determinados através do Plano de Ação quanto a recuperação e ao desenvolvimento de atividades especiais

**Quadro A7.03 - Padrões de incomodidade e medidas mitigadoras**

Padrões de Incomodidade	Uso	Medidas Mitigadoras	Observações
<b>Impacto Urbanístico</b> Área construída superior a 500m <sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados)	Residencial Não residencial	Fornecimento de diretrizes:  1. Para a minimização do impacto causado à paisagem urbana.  2. Quanto aos projetos e obras necessários à regulamentação dos sistemas de infra-estrutura, que deverão seguir os parâmetros das concessionárias locais.	-
<b>Poluição Sonora</b> Geração de ruído diurno (das 7:00 às 22:00)  Geração de ruído noturno (das 22:00 às 7:00)	Não residencial	Fornecimento de diretrizes:  1. Quanto ao isolamento acústico, no caso de emissão de ruídos fora dos limites do imóvel;  2. Quanto à redução do impacto gerado por equipamentos que produzem ruído;  3. Quanto à localização e confinamento das fontes de ruído no estabelecimento.	Conforme as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT; número 10151/87 e 10152/87
<b>Periculosidade</b> Utilização e estocagem de materiais: explosivos, inflamáveis, tóxicos, GLP.	Não residencial	Fornecimento de diretrizes:  1. Quanto à localização da utilização dos produtos no estabelecimentos;  2. Quanto à quantidade de produtos a ser estocados;  3. Quanto às normas de estocagem, produção e transporte.	-

<b>Padrões de Incomodidade</b>	<b>Uso</b>	<b>Medidas Mitigadoras</b>	<b>Observações</b>
<b>Geração de Tráfego 1</b> Geração de Tráfego Pesado: - caminhões, ônibus e similares	Não residencial	Fornecimento de diretrizes:  1. Quanto à localização e às dimensões de pátio de cargas e descarga de caminhões;  2. Quanto aos acessos e manobras	-
<b>Geração de Tráfego 2</b> Geração de Tráfego Intenso: - vagas para estacionamento de veículos: local com área construída acima de 500m <sup>2</sup> e que receba mais de 100 pessoas ao dia.	Residencial Não residencial	Fornecimento de diretrizes:  1. Características e dimensionamento dos acessos de veículos e pedestres, com previsão, dimensionamento e disposição de vagas de estacionamento;  2. Características e dimensionamento de embarque e desembarque de passageiros;  3. Obras e serviços necessários para minimizar o impacto negativo no sistema viário	Permitida a instalação somente nas vias arteriais e coletoras.
<b>Poluição por resíduos</b> Até classe III*	Não residencial	Fornecimento de diretrizes:  1. Quanto à destinação dos resíduos sólidos gerados pela atividade, sendo proibido dispô-los a céu aberto ou incinerá-los.	* Conforme NBR 10.004 - Classificação dos resíduos - ABNT
<b>Poluição atmosférica</b> A todas as atividades industriais	Não residencial	Fornecimento de diretrizes:  1. Quanto à instalação de sistemas que reduzam o impacto provocado pela emissão de partículas poluentes na atmosfera e à utilização de combustíveis;	-
<b>Poluição hídrica</b> Padrões de emissão máximos admissíveis de afluentes em coleções de água ou sistema de esgoto - conforme estabelecidos por lei estadual.	Não residencial Residencial	Fornecimento de diretrizes:  1. Quanto ao tratamento preliminar com retenção dos resíduos a serem lançados em rede pública ou corpo d'água.	-

## ANEXO 08 - Mensagem de Eleotério Codato

Transcrição da íntegra da mensagem de Eleotério Codato, coordenador da equipe do Banco Mundial durante as fases iniciais e final do PRODUR, em resposta à consulta feita pelo pesquisador.

1. O Sr. já estava vinculado ao escritório do Banco Mundial no Brasil à época do início das negociações com o Estado da Bahia para financiamento do PRODUR? Caso afirmativo, acompanhou esse processo? Se não, quem era o encarregado dessa negociação na ocasião?

R.: Eu participei das reuniões iniciais entre o Banco Mundial (BM) e o Governo do Estado da Bahia (GEB) para o PRODUR. Porém, por razões de trabalho, retirei-me da equipe do BM que conduziu o restante do trabalho até a aprovação do empréstimo por parte do Conselho Diretor (Board) do BM em março de 1977 e a fase inicial de implementação do PRODUR. Em 2002 voltei a trabalhar com o PRODUR na condição de Gerente da Operação e acompanhei a execução do PRODUR até o seu encerramento, em setembro de 2004. Fui também o responsável pela elaboração do Relatório de Conclusão do Projeto, em março de 2005.

2. Existe algum documento do BM ou que esteja em seus arquivos, ao qual possamos ter acesso, com informações a respeito da origem do PRODUR? Caso não exista o documento, é possível obter essas informações de algum integrante do BM que tenha participado das negociações?

R.: Estou anexando cópia do Perfil do Projeto (Public Information Document - PRODUR-PID) que é o documento inicial que se produz internamente ao BM.

(See attached file: PRODUR-PID.pdf)

3. De quem foi a iniciativa do programa, do Estado da Bahia ou do BM?

R.: A iniciativa do Programa foi do GEB e o desenho do mesmo resultou de um frutífero intercâmbio entre técnicos do GEB e do BM.

4. O componente Desenvolvimento Institucional já constava das primeiras versões do PRODUR? Se não, quando foi inserido e de quem foi a iniciativa?

R.: O componente de Desenvolvimento Institucional sempre fez parte do desenho do PRODUR, desde o seu primeiro momento. Havia por parte dos técnicos do GEB o reconhecimento da necessidade de fortalecer o próprio GEB para a gestão das questões urbanas no Estado da Bahia assim como a de fortalecer a capacidade dos municípios baianos para poderem cumprir suas funções.

5. Os Planos Diretores Urbanos (PDUs) são uma Proposta do PRODUR original, ou vieram posteriormente? De quem foi a iniciativa?

R.: Não estou lembrado a respeito disso mas parece-me que os Planos Diretores Urbanos faziam parte da proposta inicial do PRODUR. Os PDUs eram considerados como um instrumento importante de planejamento para reforçar a capacidade dos municípios na gestão do desenvolvimento urbano.

6. Foi elaborado algum documento do BM avaliando o PRODUR? Caso afirmativo é possível obter cópia? Qual a avaliação do BM a respeito do processo e dos resultados do PRODUR?

R.: Sim. Conforme mencionado anteriormente, foi elaborado o Relatório de Conclusão do Projeto (Implementation Completion Report-ICR) cópia do qual estou anexando a esta mensagem.

(See attached file: PRODUR-ICR.pdf)

As questões 3 a 6 valem do mesmo modo para o programa PROURB, do Governo do Ceará, que também contou com financiamento do BM. Será importante para a análise ter a referência de outro programa similar.

R.: O PROURB e o PRODUR foram concebidos e elaborados quase que simultaneamente e se beneficiaram em grande medida de outros projetos similares que o BM havia financiado no Brasil, incluindo o Projeto SOMMA no Estado de Minas Gerais e o Projeto Paraná Cidades, no Estado do Paraná.

7. Houve alguma avaliação comparativa feita pelo BM a respeito dos programas acima, ambos atendendo a muitos municípios e com foco no Desenvolvimento Institucional? Caso negativo, qual a sua apreciação desses dois programas? R.: Sim. Há uma avaliação feita pelo "Operations Evaluation Department" agora chamado de "Independent Evaluation Group" que compara as experiências de programas de desenvolvimento municipal no

Brasil e nas Filipinas que contaram com financiamento do BM. O relatório foi publicado em dezembro de 1998 e o seu título é o seguinte:

Brazil, Philippines - Building institutions and financing local development : lessons from Brazil and the Philippines - Municipal Development Projects in the State of Parana and the State of Rio Grande do Sul, First and Second Municipal Development Projects, Volume 1

8. Qual a importância para o BM do financiamento do desenvolvimento urbano? Isto correspondeu a alguma mudança nas diretrizes do banco para financiamento a países em desenvolvimento? As diretrizes atuais para apoio do BM a investimentos urbanos continuam as mesmas em relação às que orientaram os programas referidos (BA e CE)? Se houve mudança, quais os fundamentos, objetivos, o que mudou em relação à postura anterior do banco?

R.: Dados recentes do portfólio do BM indicam que aproximadamente 12% do total do volume de empréstimos é para projetos de desenvolvimento urbano. A participação de projetos de desenvolvimento urbano no portfólio do BM tem crescido nos últimos anos em resposta ao crescente índice de urbanização nas diversas partes do mundo, principalmente na Ásia, Sursia (Índia, Bangladesh, Paquistão e outros) e África. O BM continua a apoiar projetos de desenvolvimento urbano no Brasil e outros países como sempre o fez. Porém, devido às mudanças na legislação brasileira nos últimos anos, o BM passou a apoiar projetos municipais individuais em várias cidades tais como: Brasília, Cubatão, Uberaba, entre outras. Além disso, o BM se juntou a outras agências bilaterais e multilaterais para a criação da "Cities Alliance" que promove duas questões urbanas: políticas públicas para as áreas de ocupação informal (favelas) e o planejamento estratégico das cidades. O web site das Cities Alliance é o seguinte:

<http://www.citiesalliance.org/index.html>

Mais recentemente, o BM e a IFC (Corporação Financeira Internacional) conjuntamente criaram o Departamento de Finanças Subnacionais com o objetivo de promover o acesso das entidades subnacionais (municípios, estados e empresas públicas) aos mercados de crédito sem aval soberano. Essas iniciativas demonstram a importância que o BM dá à questão do desenvolvimento urbano e a necessidade de criar mecanismos para atender as necessidades de investimento nessa área.

**ANEXO 09 – Quadro de correlações entre códigos das agregações utilizadas na Tabela 3.01 e a designação dos projetos da planilha de atividades do BM**

<b>código AJT</b>	<b>agregação BM</b>	<b>projetos</b>
INFRA-ESTRUTURA BASICA	Des. Setor privado	Mineração, Siderurgia, Petroquímica, Comércio, exportação
	Transporte	Rodovias, Portos, Ferrovias
	Petróleo e gás	
	Energia	Geração e distribuição de Energia, Energias alternativas,
	Ajuste setorial indústria	Desenvolvimento indústrias
FINANCEIRO	Finanças	Apoio ao setor financeiro,
DESENVOLVIMENTO SETOR PUBLICO	Legislação, Justiça e Segurança	
	gestão pública	Ajuste estrutural
DESENVOLVIMENTO URBANO	Desenvolvimento Urbano	Projetos Metropolitanos, Habitação, Transportes Urbanos, Infra-estrutura Urbana
SANEAMENTO	Água, Saneamento e prevenção de cheias	Água, esgotos, drenagem, prevenção e recuperação de cheias, manejo de resíduos sólidos
	Saúde, Nutrição e população	
EDUCAÇÃO	Educação	Educação profissionalizante, capacitação
		Ciência e Tecnologia
DESENV-RURAL	Proteção social	
	Ajuste setorial - agricultura	assentamentos, industria de fertilizantes, crédito rural
AMBIENTAL	Agricultura, pesca e florestamento	reflorestamento, extrativismo, assistência técnica
	Meio-ambiente	controle de cheias

**ANEXO 10 - Acordo de Empréstimo BM 4140 BR - PRODUR / Estado da Bahia**  
**Trechos selecionados para fins ilustrativos**

CONFORMED COPY

LOAN NUMBER 4140-BR

Loan Agreement

(Bahia Municipal Infrastructure Development and Management Project - PRODUR)  
 between

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT and STATE OF BAHIA

Dated April 28, 1997

LOAN NUMBER 4140-BR

LOAN AGREEMENT

AGREEMENT, dated April 28, 1997, between INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (the Bank) and STATE OF BAHIA (the Borrower). WHEREAS (A) the Federative Republic of Brazil (the Guarantor) and the Borrower, having been satisfied as to the feasibility and priority of the Project described in Schedule 2 to this Agreement, have requested the Bank to assist in the financing of the Project; (B) by an agreement (the Guarantee Agreement) of even date herewith between the Guarantor and the Bank, the Guarantor has agreed to guarantee certain obligations of the Borrower in respect of the Loan; and WHEREAS the Bank has agreed, on the basis, inter alia, of the foregoing, to extend the Loan to the Borrower upon the terms and conditions set forth in this Agreement;

NOW THEREFORE the parties hereto hereby agree as follows:

ARTICLE I

General Conditions; Definitions

(...)

ARTICLE II

The Loan

Section 2.01. The Bank agrees to lend to the Borrower, on the terms and conditions set forth or referred to in this Agreement, various currencies that shall have an aggregate value equivalent to the amount of one hundred million Dollars (\$100,000,000), being the sum of withdrawals of the proceeds of the Loan, with each withdrawal valued by the Bank as of the date of such withdrawal.

Section 2.02. (a) The amount of the Loan may be withdrawn from the Loan Account in accordance with the provisions of Schedule 1 to this Agreement for expenditures made (or, if the Bank shall so agree, to be made) in respect of the reasonable cost of goods and services required for the Project described in Schedule 2 to this Agreement and to be financed out of the proceeds of the Loan.

(b) The Borrower may, for the purposes of the Project, open and maintain in Dollars a special deposit account in a commercial bank on terms and conditions satisfactory to the Bank, including appropriate protection against set-off, seizure or attachment. Deposits into, and payments out of, the Special Account shall be made in accordance with the provisions of Schedule 5 to this Agreement.

Section 2.03. The Closing Date shall be March 31, 2002 or such later date as the Bank shall establish. The Bank shall promptly notify the Borrower and the Guarantor of such later date.

Section 2.04. The Borrower shall pay to the Bank a commitment charge at the rate of three-fourths of one per cent (3/4 of 1%) per annum on the principal amount of the Loan not withdrawn from time to time.

Section 2.05. (a) The Borrower shall pay interest on the principal amount of the Loan withdrawn and outstanding from time to time, at a rate for each Interest Period equal to the Cost of Qualified Borrowings determined in respect of the preceding Semester, plus one-half of one percent (1/2 of 1%). On each of the dates specified in Section 2.06 of this Agreement, the Borrower shall pay interest accrued on the principal amount outstanding during the preceding Interest Period, calculated at the rate applicable during such Interest Period.

(b) As soon as practicable after the end of each Semester, the Bank shall notify the Borrower and the Guarantor of the Cost of Qualified Borrowings determined in respect of such Semester.

(c) For the purposes of this Section:

(i) "Interest Period" means a six-month period ending on the date immediately preceding each date specified in Section 2.06 of this Agreement, beginning with the Interest Period in which this Agreement is signed.

(ii) "Cost of Qualified Borrowings" means the cost, as reasonably determined by the Bank and expressed as a percentage per annum, of the outstanding borrowings of the

Bank drawn down after June 30, 1982, excluding such borrowings or portions thereof as the Bank has allocated to fund: (A) the Bank's investments; and (B) loans which may be made by the Bank after July 1, 1989 bearing interest rates determined otherwise than as provided in paragraph (a) of this Section.

(iii) "Semester" means the first six months or the second six months of a calendar year.

(d) On such date as the Bank may specify by no less than six months' notice to the Borrower, paragraphs (a), (b) and (c) (iii) of this Section shall be amended to read as follows:

"(a) The Borrower shall pay interest on the principal amount of the Loan withdrawn and outstanding from time to time, at a rate for each Quarter equal to the Cost of Qualified Borrowings determined in respect of the preceding Quarter, plus one-half of one percent (1/2 of 1%). On each of the dates specified in Section 2.06 of this Agreement, the Borrower shall pay interest accrued on the principal amount outstanding during the preceding Interest Period, calculated at the rates applicable during such Interest Period."

"(b) As soon as practicable after the end of each Quarter, the Bank shall notify the Borrower and the Guarantor of the Cost of Qualified Borrowings determined in respect of such Quarter."

"(c) (iii) 'Quarter' means a three-month period commencing on January 1, April 1, July 1 or October 1 in a calendar year."

Section 2.06. Interest and other charges shall be payable semiannually on January 15 and July 15 in each year.

Section 2.07. The Borrower shall repay the principal amount of the Loan in accordance with the amortization schedule set forth in Schedule 3 to this Agreement.

Section 2.08. The Executive Director of CAR is designated as representative of the Borrower for the purposes of taking any action required or permitted to be taken under the provisions of Section 2.02 of this Agreement and Article V of the General Conditions.

(...)

#### SCHEDULE 1

##### Withdrawal of the Proceeds of the Loan

1. The table below sets forth the Categories of items to be financed out of the proceeds of the Loan, the allocation of the amounts of the Loan to each Category and the percentage of expenditures for items so to be financed in each Category:

Loan Allocated % of (Expressed in Expenditures Category Dollar Equivalent) to be Financed

(1) Subloans under 83,900,000 53% of amounts Part C of the Project disbursed and, in the case of a Subloan financing foreign expenditures only, 100% of amounts disbursed

(2) Grants under Part D 4,000,000 53% of amounts of the Project disbursed, and, in the case of a Grant financing foreign expenditures only, 100% of amounts disbursed

(3) Grants under Part A 10,700,000 45% of amounts of the Project disbursed and, in the case of a Grant financing foreign expenditures only, 100% of amounts disbursed

(4) Goods under Part B 500,000 50% of the Project

(5) Consultants' services 900,000 100% under Part B of the Project

TOTAL 100,000,000

2. For the purposes of this Schedule the term "foreign expenditures" means expenditures in the currency of any country other than that of the Guarantor for goods or services supplied from the territory of any country other than that of the Guarantor.

3. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 above, no withdrawals shall be made in respect of:

(a) payments made for expenditures prior to the date of this Agreement, except that withdrawals, in an aggregate amount not to exceed the equivalent of \$5,000,000, may be made on account of payments made for expenditures before that date but after a date which is 12 months before the date of this Agreement;

(b) expenditures made by a Beneficiary under a Subproject which requires the prior approval of the Bank pursuant to the provisions of Section 3.03 (b) of this Agreement, unless the Bank shall have approved such Subproject; and

(c) expenditures under an Infrastructure or an Urban Upgrading Subproject, unless the Beneficiary has entered into an agreement, satisfactory to the Bank, undertaking to carry out a Municipal Reform Subproject and/or an Institutional Development Subproject, whenever the carrying out of such Municipal Reform Subproject and/or Institutional Development Subproject has been recommended by the corresponding Diagnosis and Recommendations.

4. The Bank may require withdrawals from the Loan Account to be made on the basis of statements of expenditure for expenditures:

- (a) financed under Subloans and Grants; and
- (b) under contracts for goods and consultants' services costing less than the equivalent of \$350,000 in the case of goods, \$100,000 in the case of consulting firms' services and \$50,000 in the case of individual consultants' services, all under such terms and conditions as the Bank shall specify by notice to the Borrower.

#### SCHEDULE 2

##### Description of the Project

The objectives of the Project are: (a) to improve the living conditions of the urban residents in the Borrower's territory, primarily the urban poor; and (b) to increase the efficiency of the services provided directly or indirectly by the Municipalities and the sustainability of the financing of key services provided by the Municipalities.

The Project consists of the following parts, subject to such modifications thereof as the Bank and the Borrower may agree upon from time to time to achieve such objectives:

Part A: Municipal Reforms and Institutional Development

1. Preparation of diagnoses and, when necessary, recommendations for: (a) the privatization of the enterprises controlled by Municipalities or for the concessioning of municipal services; and (b) the strengthening of the management, institutional and financial capabilities of Municipalities.

2. Carrying out of projects consisting of one or more of the following activities: privatization of enterprises controlled by Municipalities or concessioning of municipal services; and restructuring of Municipalities' enterprises, through downsizing of staff and other administrative reforms, to facilitate privatization or concessioning of municipal services.

3. Carrying out of projects consisting of one or more of the following activities: strengthening, through the provision of technical assistance, staff training and acquisition of equipment (including hardware and software), of the management, institutional and financial capabilities of Municipalities, including, inter alia, the upgrading of property tax cadastres, improvement of procedures, policies and physical infrastructure for billing and collection of property and other taxes and tariffs, improvement of procurement procedures, and preparation or updating of master plans, codes and technical standards for construction work.

##### Part B: Strengthening of CAR and Poverty Study

1. Strengthening of the technical and administrative capabilities of CAR, through the provision of technical assistance and staff training, and acquisition of related equipment (including hardware and software).

2. Carrying out of a study to evaluate the impact of the Project on the improvement of the living conditions of the urban poor in the Borrower's territory, such study to include a poverty mapping.

##### Part C: Urban Infrastructure

Carrying out of projects consisting of one or more of the following activities:

- (a) installation and/or expansion of water treatment and production systems, water supply networks and domestic water supply connections, and operational and commercial improvements such as installation of water meters, water leak detection and rehabilitation of related equipment;

- (b) installation and/or expansion of sewage treatment systems, networks and domestic connections;

- (c) acquisition of equipment for solid waste collection and final disposal, and construction of landfills;

- (d) street paving, macro- and micro-drainage, and flood and erosion control works, and channeling of creeks;

- (e) other activities complementary to those under paragraphs (a) to (d) above, such as street lighting, urbanization, construction of sidewalks and planting of trees and shrubbery;

- (f) construction of municipal markets and slaughterhouses; and

- (g) construction or expansion of air, road and water transport passenger shelters, and touristic bureaus.

##### Part D: Urban Upgrading

Carrying out of projects consisting of one or more of the activities referred to in Part C (a) through (e) of the Project in locations where the average monthly household income is three minimum salaries or less.

\* \* \*

The Project is expected to be completed by September 30, 2001.

## **Anexo 11 – Relatório do BM a partir da consulta inicial do PRODUR (Report PIC - 1641) – texto integral, original em inglês**

Project Name: Brazil-Bahia Urban Environmental Infrastructure Project  
 Region: Latin America and The Caribbean  
 Sector: Infrastructure  
 Project ID: BRPA6562  
 Borrower: State of Bahia  
 Implementing Agency: Companhia de Desenvolvimento e Acao Regional (CAR)  
 Av. Luiz Viana Filho, 0 -Conjunto SEPLANTEC  
 41.745-000 - Salvador-BA (BRASIL)  
 Telephone: (71) 371-0589  
 Fax: (71) 371-0015

Date PID Prepared January 4, 1995  
 Appraisal Date May 1995  
 Projected Board Date March 6, 1997

1. Background. The 1988 constitutional reforms enhanced the importance of municipalities in Brazil's federal system, so that they have both greater responsibilities --in particular in the area of provision of infrastructure and social services --and increased revenues from own and transfer sources. At the same time, against the background of macroeconomic crisis and high urbanization rates, municipalities confront increasing challenges in the adequate and efficient provision of services. While Brazil's mature infrastructure networks are among the most extensive in the region, these ageing assets have not been adequately maintained and are insufficient to meet growing demand for service. With population pressure and economic crisis, the informal economy has provided services in an unregulated fashion which has led to degradation of the urban environment, particularly in favela areas where the urban poor live. Poverty in Brazil has increasingly become an urban problem, as the urban share of poor has grown over the decade. Further, with economic crisis has come institutional and financial failure of federal infrastructure delivery programs. Finally, despite decentralization, municipal financial health continues to depend largely on federal and state transfers, particularly in the Northeast.

These factors point to a need to strengthen municipalities' capabilities to efficiently manage both their financial resources and their service provision responsibilities.

2. The Northeast. The Northeast of Brazil presents a range of unique issues in the Brazilian context. Climatic and geographic conditions have made this region one of Brazil's poorest historically. Average GDP per capita in 1990 was just US\$1,173 -- less than half of the national level. Average rainfall is a low 1,000 millimeters. Industry does not dominate economic activity in the same way as it does in Brazil's southern regions, and agriculture remains an important source of revenues. In many states in the Northeast, tourism plays the most significant role in the economy. The major cities of the Northeast are situated along its coastal region, and include three of the country's nine metropolitan regions: Fortaleza (Cear ); Recife (Pernambuco); and Salvador (Bahia). Poverty prevails: the population of the region is 29% of the nation's total, while GDP is just 13% of the total. Migration of the rural poor to urban areas over the last decade has caused dramatic urbanization rates.

3. The State of Bahia. The State of Bahia comprises 567,000 square kilometers. In 1985, Bahia's GDP represented 5% of Brazil's GDP, and was the sixth largest in the country and, in per capita terms, the second largest in the Northeast. Service-related activities (mainly tourism) account for 55% of Bahia's GDP, while industry provides 30% and agriculture 15%. Industrial activities are concentrated mostly in and around the capital, Salvador. The State's 11.8 million population is divided into about 40% (4.8 million) rural and 60% (7.0 million) urban. The Salvador metropolitan region has a population of about 2.0 million. Bahia has 415 municipalities; six of which have populations over 100,000; about 35 of which have populations between 20,000 and 100,000; and the remainder of which have populations below 20,000. Rapid urbanization rates have led to a dramatic reduction in rural population (from about 66% of total in 1960 to 40% in 1991) and a corresponding increase in urban population (from about 34% in 1960 to **60%** in 1991).

Poverty is pervasive, with 63.2% of the State's population below the poverty line (household income of twice the monthly minimum wage or less). While about 80% of the State's urban population has access to safe water, only 11.5% is served by formal sewerage systems, in just 12 out of 415 municipalities.

4. Project Objectives. The overall objective of the proposed project is to support the institutional capacity-building efforts of the Government of Bahia in implementing its urban development program for economically sustainable growth. Specific objectives would include: (a) strengthening municipal financial and institutional management capacity; (b) improving living conditions in low-income neighborhoods in selected cities; and (c) improving environmental management and investment decisions at the State and municipal levels. The Bank's strategy in Brazil is to support policies and investments that will encourage economic growth and social development in the context of macroeconomic stability. Strategy in the urban sector has been to support the decentralization reforms which took effect with the new constitution, and foster among Brazil's municipalities strengthened financial management and increased fiscal responsibility, supporting the macroeconomic policies of the federal government.

5. Project Description. The project's objectives would be achieved through two primary components: an institutional development (ID) component (about 10% of project costs); and an urban infrastructure (UI) component (about 90% of costs). The ID component would consist of technical assistance, training, studies, project preparation and management, and information technology equipment, to support the modernization and administrative reforms of municipal governments and selected State agencies involved in project implementation. The UI component would consist of investments in the basic urban infrastructure sectors, primarily drainage and erosion control, solid waste collection and disposal, water and sewerage connections for low-income areas, street paving, public lighting and traffic management.

6. Project Implementation and Financing. The Borrower would be the State of Bahia, which would use the Bank loan to capitalize a municipal development fund (FDM) to finance eligible civil works and equipment under the UI component. The State would also contribute to the capitalization of the FDU, and would provide counterpart funds for poverty-targeted subsidies and matching grants. The State would provide about half the total required counterpart funds for the project, with the remaining counterpart provided by municipal sub-borrowers. Project implementation would be coordinated by the State's Companhia de Desenvolvimento e Acao Regional (CAR), the executing agency. With the exception of the first-year program, which would be identified at appraisal, CAR would select sub-borrowers on the basis of agreed technical, economic, financial and environmental criteria set out in an Operational Manual. The Manual would also include guidelines for preparation of loan and technical assistance applications, procurement, disbursement and other project implementation procedures. CAR would also oversee execution of the ID component, to be implemented largely through private consultants. Municipalities would implement the infrastructure component, with the assistance of sectoral technical agents and specialized consultants.

7. Because it will support basic sanitation infrastructure, the project is expected to yield environmental benefits related to improved solid waste collection and disposal, improved drainage and sewerage collection, reduced leakage and water losses, and greater coherence in management of water and sewerage services at the municipal level. Environmental analyses will be prepared for individual sub-projects as needed, based on the requirements of Bank guidelines and Brazilian legislation. The technical assistance component may include financing of development of draft municipal environmental legislation and strengthening of municipal environmental councils, where appropriate.

The project is rated category "B."

Contact Point: Public Information Center

The World Bank  
1818 H Street N.W.  
Washington D.C. 20433  
Telephone No.: (202) 458-5454  
Fax No.: (202) 522-1500

Note: This is information on an evolving project. Certain components may not necessarily be included in the final project.

## **Anexo 12 - Exemplo dos Termos de Referência para contratação dos PDUs**

Adotou-se como base a versão dos Termos de Referência preparada para o PDU de Morro do Chapéu, idêntico em todos os detalhes aos Termos de Referência adotados para a contratação dos planos da maior parte das cidades contempladas no PRODUR. Corresponde ao modelo mais tardio e também mais elaborado dentre as versões lançadas ao longo do programa, podendo assim ser considerado representativo dos conteúdos básicos do conjunto desses documentos.

# TERMO DE REFERÊNCIA PARA PLANO DIRETOR URBANO COM ABRANGÊNCIA MUNICIPAL

VERSÃO FEVEREIRO 2002  
Inclui as exigências Constitucionais e as  
constantes no Estatuto da Cidade

***Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal***  
***Prefeitura Municipal de MORRO DO CHAPÉU***

## **TERMOS DE REFERÊNCIA**

---

### **SUMÁRIO**

#### **APRESENTAÇÃO**

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. PRESSUPOSTOS**
- 3. RELAÇÕES ENTRE O PLANO DIRETOR E O TERRITÓRIO MUNICIPAL**
- 4. COMPONENTES DO PLANO DIRETOR URBANO COM ABRANGÊNCIA MUNICIPAL**

#### **RELATÓRIOS**

##### **A. RELATÓRIOS DE ANDAMENTO**

##### **B. RELATÓRIO DO PLANO ESTRATÉGICO**

###### **B1. AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE**

- B2. CENÁRIOS SOCIOECONÔMICOS**
- B3. CENÁRIO DAS PROPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS**

###### **B4. CENÁRIO DE PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS**

- B5. CADERNO DO PACTO TERRITORIAL**

##### **C. RELATÓRIO DO PLANO DIRETOR URBANO COM ABRANGÊNCIA MUNICIPAL**

- C1. CENÁRIOS ATUAIS E PROSPECTIVOS**
- C2. PARTIDO URBANÍSTICO E MODELO DE DESENVOLVIMENTO ESPACIAL**
- C3. ESTRATÉGIAS, POLÍTICAS E DIRETRIZES**
- C4. PROJETOS ESTRATÉGICOS**
- C5. BALCÃO DE INFORMAÇÕES**
  - BANCO DE DADOS**
  - BANCO DE IMAGENS**
  - MAPOTECA**
- C6. CADERNO DE OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO**
- C7. INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS**

##### **D. RELATÓRIO FINAL, RELATÓRIO DE LEGISLAÇÃO E PRODUTOS PARA DIVULGAÇÃO**

#### **PLANTAS**

##### **E1. PLANTAS DE APOIO AOS CENÁRIOS SOCIOECONÔMICOS**

- 1. Planta Esquemática da Inserção do Município na Região**
- 2. Planta do Município**

##### **E2. PLANTAS ESQUEMÁTICAS DE APOIO AOS CENÁRIOS INSTITUCIONAIS**

- 3. Planta Esquemática das Proposições Institucionais Convencionais e Alternativas**

##### **E3. PLANTA INDICATIVA DO PACTO TERRITORIAL**

- 4. Planta(s) Indicativa(s) dos Pleitos de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo, de Infra-Estrutura, de Melhoria da Imagem Urbana**

##### **E4. PLANTAS TEMÁTICAS DE APOIO AOS CENÁRIOS FÍSICO-TERRITORIAIS**

- 5. Planta Básica Urbana**
- 6. Plantas Esquemáticas de Ocupação do Solo**
- 7. Plantas Esquemáticas de Zoneamento**
- 8. Plantas Esquemáticas de Infraestrutura**

**E5. PLANTAS INDICATIVAS DO PROJETO DE CIDADE**

- 9. Plantas Temáticas para Orientações Estratégicas
- 10. Planta do “Projeto de Cidade”
- 11. Planta Indicativa do Partido Urbanístico
- 12. Planta de Consolidação do Plano Diretor
- 13. Planta de Consolidação do Estatuto da Cidade

**E6. PLANTAS DE APOIO À LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

- 14. Planta de apoio à lei do perímetro urbano
- 15. Planta(s) de apoio à lei de zoneamento urbano
- 16. Planta de apoio ao parcelamento do solo

**E7. ILUSTRAÇÕES****F. INSTRUMENTOS JURÍDICOS**

- F1. LEI DO PLANO DIRETOR URBANO COM ABRANGÊNCIA MUNICIPAL
- F2. LEI DO PERÍMETRO URBANO
- F3. LEI DE ORDENAMENTO DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO
- F4. CÓDIGO DE OBRAS OU EDIFICAÇÕES
- F5. CÓDIGO DE POSTURAS OU DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA
- F6. CÓDIGO AMBIENTAL
- F7. ADEQUAÇÃO DA LEI ORGÂNICA
- F8. ADEQUAÇÃO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO

**5. OBJETIVOS E ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS****6. ESCOPO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS****6.1. ORGANIZAÇÃO PARA O TRABALHO**

- FORMAÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA
- EXPERIÊNCIA DA EQUIPE TÉCNICA
- ORGANOGRAMA
- QUADRO DE ALOCAÇÃO

**6.2. ESCOPO DE TRABALHO**

- CONHECIMENTO DO PROBLEMA
- ABORDAGEM CONCEITUAL
- METODOLOGIA

**6.3. PLANO DE TRABALHO**

- PROCEDIMENTOS
- FLUXOGRAMAS E ANEXO

---

**ANEXOS (não incluídos nesta reprodução):**

- . SUGESTÕES PARA O DETALHAMENTO METODOLÓGICO
- . I - SUGESTÕES METODOLÓGICAS
- . II - SUGESTÕES PARA A LEGISLAÇÃO
- . LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

## APRESENTAÇÃO

Estes Termos de Referência apresentam os pressupostos do Plano Diretor Urbano de MORRO DO CHAPÉU, abrangendo o território municipal.

Recomendam procedimentos característicos do planejamento normativo, do planejamento participativo, do planejamento estratégico de cidades, no sentido de torná-lo mais objetivo e realista. Desenvolvem em seguida o que expressa como componentes básicos: cenários atuais e prospectivos; pacto territorial; partido urbanístico e modelo de desenvolvimento espacial; estratégias, políticas e diretrizes; projetos estratégicos; balcão de informações; caderno de oportunidades de desenvolvimento; instrumentos administrativos e instrumentos jurídicos a serem apresentados em relatórios e plantas. Oferecem um apanhado dos objetivos e orientações metodológicas básicas, além de detalhar o escopo da Proposta Técnica.

A CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, através do PRODUR – Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra – Estrutura, elaborou o presente documento no intuito de orientar as Consultoras na elaboração da Proposta Técnica, e, conseqüentemente, do Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal de MORRO DO CHAPÉU, convém estar atento às especificações e procedimentos para construção da planta básica juntamente com o Cadastro Técnico, em elaboração através do PRODUR.

Cabe destacar as intenções do PRODUR, relativamente ao combate à pobreza e ao preceito constitucional de *participação comunitária* nos processos de decisão sobre o peculiar interesse dos municípios, particularmente no que toca ao processo de desenvolvimento urbano e ao cumprimento do que estabelece o Estatuto da Cidade, em especial aos itens obrigatórios aos Planos Diretores Urbanos.

### 1. INTRODUÇÃO

O presente documento, anexo do Edital de Licitação, objetiva orientar a elaboração do Plano Diretor Urbano de MORRO DO CHAPÉU, abrangendo o território municipal, de acordo com os pressupostos do PRODUR e as exigências do Estatuto da Cidade, além de dar referências objetivas ao processo de julgamento da Proposta Técnica, a ser realizado pela Comissão de Licitação nomeada pela Prefeitura Municipal.

Nos Termos de Referência são estabelecidas referências que permitirão transformar a Proposta Técnica selecionada no principal parâmetro de acompanhamento da elaboração do PDU. Particular ênfase deverá ser atribuída ao Plano de Trabalho e ao Fluxograma do MS-Project ou similar, que serão referências insubstituíveis para a assinatura do Contrato.

Caberá aos concorrentes, na Proposta Técnica, traçar um quadro preliminar da problemática local e detalhar procedimentos metodológicos específicos a cada produto, inclusive para os diplomas legais, que devem ser concebidos como um sistema de leis e decretos adequados ao porte da Prefeitura e da cidade a que se destinam.

Algumas sugestões, em anexo, visam facilitar o detalhamento metodológico. Sua incorporação tácita às propostas técnicas, sem novas contribuições, poderá levar à desclassificação da concorrente por insuficiência técnica.

### 2. PRESSUPOSTOS

A atividade de imprimir novo impulso ao desenvolvimento urbano pode ser conduzida, pelo menos, em duas etapas, cujas atividades devem estar integradas entre si:

- Na primeira, deverá predominar a elaboração de um Plano Estratégico;

- Na segunda, deverão ser desenvolvidos os estudos técnicos para o Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal.

Na etapa do plano estratégico, a indicação inicial dos “pontos fortes e fracos” do desenvolvimento urbano de MORRO DO CHAPÉU visa desenhar, em rápidos traços, um perfil ou cenário da cidade a partir da ótica de seus moradores e esboçar sua “visão de futuro”, interpretada como “projeto de uma cidade ideal” desejada por todos (alterando e expandindo a metodologia SWOT). As sugestões e recomendações feitas durante estes exercícios iniciais de planejamento devem servir como guias para a sistematização de “projetos estratégicos”, que atendam aos interesses de grupos específicos com eles comprometidos, e que sejam capazes de reproduzir a base econômica local, além de servir como estruturantes do espaço urbano desejado para a cidade de MORRO DO CHAPÉU.

Os principais objetivos deste plano estratégico que subsidia o PDU devem refletir os atuais interesses do Executivo e da comunidade de MORRO DO CHAPÉU em alcançar vantagens competitivas no cenário externo (na região, e, se possível, até mesmo no território nacional ou no mundo) e melhorar a qualidade de vida de sua população, em um horizonte de longo prazo e uma visão integral da realidade urbana.

Do ponto de vista da gestão urbana, o plano estratégico exige participação coordenada de todos os agentes econômicos e atores sociais, envolvendo ações concentradas nos problemas relevantes e nas oportunidades de desenvolvimento, sempre buscando o diálogo, a negociação e a flexibilização de decisões para facilitar a administração dos conflitos de interesse. Do ponto de vista técnico, o plano estratégico deve recorrer a recursos do planejamento estratégico convencional, através do estabelecimento de cenários técnicos e sintéticos de caráter substancialmente propositivo. Tais cenários deverão ser cotejados com a realidade local através de consultas seletivas e de qualidade que permitam, pouco a pouco, a sensibilização e mobilização das comunidades que serão afetadas, na medida em que este for sendo implantado.

Na etapa de elaboração do Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal de MORRO DO CHAPÉU, os resultados do Plano Estratégico devem ser compatibilizados com estudos técnicos, em função do contexto socioeconômico, com as condições sócio-ambientais e urbanísticas, com a disponibilidade de recursos financeiros e com a capacidade gerencial do Executivo e da comunidade. Operacionalmente, a compatibilização do Plano Estratégico com o Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal requer canais fluentes entre as esferas públicas e privadas.

### **3. RELAÇÕES ENTRE O PLANO DIRETOR E O TERRITÓRIO MUNICIPAL**

O Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal de MORRO DO CHAPÉU, para a administração pública local, é o marco inicial do processo de planejamento espacial. Constitui-se num conjunto de peças propositivas e instrumentos de estímulo (incentivos e isenções fiscais) ou restrição (leis e decretos) objetivando balizar a atuação dos diversos agentes produtores, usuários e gestores do espaço urbano, no sentido da cidade desejada por todos.

É um plano que não se estende às áreas rurais, embora deva considerar a influência destas sobre a estruturação do espaço urbano do Município. No que pese o PDU estar voltado explicitamente para tal estruturação, não se pode perder a perspectiva do papel articulador e integrador que as áreas urbanas desempenham, em relação às atividades desenvolvidas no território municipal. Há que se levar em conta, o desempenho da nucleação urbana em relação ao apoio e capitalização das atividades extra cidadinas, (que se desenvolvem no território municipal ou até mesmo em seu entorno), bem como o impacto que estas atividades podem ter na área urbana, além dos requerimentos destas atividades, em termos de suporte urbano, para o desenvolvimento das mesmas.

### **4. COMPONENTES DO PLANO DIRETOR URBANO COM ABRANGÊNCIA MUNICIPAL**

Considerando as definições do PRODUR, os componentes do Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal de MORRO DO CHAPÉU são:

- Cenários atuais e prospectivos;
- Pacto territorial;
- Partido urbanístico e modelo de desenvolvimento espacial;
- Estratégias, políticas e diretrizes;
- Projetos estratégicos;

- Balcão de informações;
- Caderno de oportunidades de desenvolvimento;
- Instrumentos administrativos;
- Instrumentos jurídicos.

Estes componentes devem ser apresentados sob a forma de:

- Relatórios;
- Plantas;
- Relatórios de Legislação;

## **RELATÓRIOS**

Os relatórios são:

- Relatórios de Andamento;
- Relatório do Plano Estratégico (relatório intermediário ou primeiro relatório básico);
- Relatório do Plano Diretor (segundo relatório básico);
- Relatório Final
- Relatório de Legislação

### **A. RELATÓRIOS DE ANDAMENTO**

Para efeito de acompanhamento e fiscalização dos trabalhos, deverão ser apresentados relatórios mensais de andamento, indicando, de acordo com a Proposta Técnica e o Contrato:

Atividades e tarefas realizadas;  
 Procedimentos metodológicos adotados para cada atividade ou tarefa;  
 Participação dos profissionais responsáveis pelas atividades concluídas e em andamento, devidamente comprovada;  
 Participação dos técnicos da Prefeitura;  
 Participação da comunidade, devidamente documentada;  
 Cronograma cumprido e a cumprir.

### **B. RELATÓRIO DO PLANO ESTRATÉGICO**

Este relatório deve compreender os cenários socioeconômicos e institucionais, devidamente especializados, e o caderno do “pacto territorial”.

#### **B1. AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE**

Inclui uma síntese do plano de sensibilização e mobilização, as técnicas e métodos utilizados para agregar o conhecimento popular de MORRO DO CHAPÉU, a documentação de chamadas e convites, atas, fotos e pautas de reuniões.

#### **B2. CENÁRIOS SOCIOECONÔMICOS**

Os cenários socioeconômicos (urbanos locais, regionais, nacionais e mundiais), substituindo os convencionais diagnósticos e prognósticos (os quais reproduzem dados já conhecidos), visam ressaltar oportunidades e vantagens competitivas que favoreçam a melhoria da qualidade de vida para toda comunidade de MORRO DO CHAPÉU, ao se reberem no espaço urbano e regional. Tais cenários devem permitir comparações, através de desenho, entre tendências preexistentes e alterações decorrentes da implantação de proposições institucionais, de novos empreendimentos privados ou de intervenções urbanas.

As tendências devem se reportar ao desempenho das atividades socioeconômicas e aos efeitos espaciais da globalização e regionalização sobre a ocupação e do uso do solo das áreas urbanas, tais como redução dos espaços destinados às atividades industriais, expansão das áreas comerciais, aumento da quantidade de favelas e de áreas ambientalmente degradadas. Devem, ainda, levar em conta o volume de população, a densidade de ocupação domiciliar e produtiva, o nível de emprego e

as condições de renda, além de incluir um quadro, o mais completo possível, de facilidades de investimentos e crédito.

Atividades de agricultura, industriais ou extrativas minerais, que ocorram no território municipal ou seu entorno, pela sua importância, dimensões e expectativas geradas, apresentam impactos sobre áreas urbanas. Tais impactos precisam ser aferidos, tanto em seus aspectos atuais, quanto em seus aspectos tendenciais.

Sugere-se observar os seguintes aspectos em relação a estas atividades:

- interferência no espaço urbano, nas diversas localidades do território Municipal de MORRO DO CHAPÉU, com eventuais alterações no cotidiano da população local;
- expansão da mancha urbana e de estruturação do espaço urbano, pelo aumento de eventuais correntes migratórias atraídas por estas atividades;
- geração de novas atividades e empregos urbanos;
- variação nos fluxos de transportes;
- eventuais alterações ambientais, que apresentem reflexos sobre as áreas urbanas;
- mudanças no quadro nosológico, devido a possíveis alterações ambientais; geradas pela ausência de providências de saneamento, por exemplo;
- difusão de tecnologias, com reflexos no setor terciário e nas mudanças de hábitos culturais;
- possibilidade de surgimento de novas atividades e empreendimentos estruturantes do espaço urbano;
- geração de novas demandas por equipamentos e infra-estrutura urbana;
- perspectivas de aumento da arrecadação tributária.

### **B3. CENÁRIO DAS PROPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS**

Além dos traços mais importantes da estrutura administrativa da Prefeitura de MORRO DO CHAPÉU que devem ser considerados no ambiente de planejamento e gestão urbana, este cenário deve conter a espacialização das proposições institucionais e legais **existentes** na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Plano de Governo e no Orçamento.

Pode incorporar, também, outras propostas existentes nos trabalhos, estudos, planos, projetos e programas do Governo Estadual e Federal, além daquelas oriundas de determinações constantes do Estatuto da Cidade. Entre os objetivos para avaliação crítica destas proposições estão: possibilidade de participação da população no processo de produção e gestão do desenvolvimento urbano; perspectivas de atração de capital para atividades econômicas no meio urbano; facilidades para melhoria do ordenamento da ocupação do solo, com garantia de preservação dos espaços de valor ambiental e paisagístico; estímulo ao desenvolvimento econômico, considerando prioritariamente as diferentes atividades existentes na área, sua acessibilidade, alcance e atratividade.

### **B4. CENÁRIO DE PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS**

Os cenários alternativos visam estabelecer iniciativas não-governamentais de inclusão das populações mais pobres de MORRO DO CHAPÉU no processo de desenvolvimento a partir do uso de equipamentos e ações sociais de modo criativo para novos empreendimentos. Exigem conceituação clara e precisa das áreas não convencionais de atuação em educação (cidadania, meio ambiente, trabalho), saúde e nutrição, lazer, cultura e esportes, além de indicações sobre a viabilidade dos empreendimentos, envolvendo instituições públicas e privadas.

### **B5. CADERNO DO PACTO TERRITORIAL**

O pacto territorial pressupõe a avaliação dos moradores de MORRO DO CHAPÉU sobre pontos “fortes” e “fracos” territorializados na cidade e em cada um de seus bairros. O caderno do pacto territorial visa facilitar a adequação dos projetos estratégicos tanto às demandas localizadas por serviços, infraestrutura e equipamentos sociais, quanto aos pleitos por um melhor ordenamento da ocupação e do uso do solo ou melhoria da imagem urbana. Deve estar em consonância com a indicação preliminar dos projetos estratégicos e com o esboço da estratégia de intervenção.

## **C. RELATÓRIO DO PLANO DIRETOR URBANO COM ABRANGÊNCIA MUNICIPAL**

Deve conter:

### **C1. CENÁRIOS ATUAIS E PROSPECTIVOS**

Os cenários visam os seguintes objetivos, dentre outros:

- balizar o conhecimento da cidade de MORRO DO CHAPÉU para efeito de consulta a seus moradores;
- apresentar o conhecimento dos moradores sobre sua cidade (em feedback);
- enriquecer o conhecimento anterior, empiricamente apreendido, com análises técnicas da situação atual e de prováveis situações futuras;
- indicar os traços mais importantes da estrutura administrativa da Prefeitura que devem ser considerados para a continuidade do processo de planejamento e gestão comunitária.

### **C2. PARTIDO URBANÍSTICO E MODELO DE DESENVOLVIMENTO ESPACIAL**

Entende-se que o partido urbanístico esclarece, em nível de desenho, as principais diretrizes de ordenamento da ocupação e do uso do solo, relacionando-as com a estratégia de intervenção de curto prazo e com a localização dos projetos estratégicos para MORRO DO CHAPÉU.

Entende-se que o modelo espacial esclarece a estrutura urbana em termos de:

- zoneamento ambiental;
- zoneamento de ocupação do solo;
- zoneamento de uso do solo;
- sistema viário.

Para atender às disposições do Estatuto da Cidade, este modelo deverá delimitar as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização e, indicar, também:

- zonas da cidade em que poderá incidir o direito de preempção;
- áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado;
- áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo;
- áreas em que poderão ser montadas operações consorciadas.
- Unidades de conservação.

### **C3. ESTRATÉGIAS, POLÍTICAS E DIRETRIZES**

As estratégias de desenvolvimento urbano visam apontar os principais caminhos para consolidação do Município e da cidade MORRO DO CHAPÉU, na região, no Estado e no país.

Das estratégias propostas, devem emanar as políticas que permitam a elaboração do partido urbanístico, a sustentação para projetos de empreendimentos ou negócios, a distribuição espacial dos equipamentos de uso social, as intervenções recomendadas para o sistema viário ou para as redes de infra-estrutura urbana, por área prioritária de intervenção. Na medida do possível, tais políticas deverão incluir linhas básicas ou diretrizes para ações de curtíssimo prazo, a localização e o desenho das intervenções e empreendimentos prioritários, em escala adequada, além de recomendações para alteração de textos legais.

Em resumo, o escopo deste capítulo do Relatório deve conter:

1. Síntese das alternativas estratégicas de desenvolvimento urbano, de modo a concentrar esforços institucionais e evitar desperdícios; (não trabalhar com otimismo e pessimismos na formulação de estratégias e sim com alternativas que variem em função da viabilidade de realizações concretas);

2. Avaliação e seleção da alternativa prioritária, levando em conta: variáveis econômico-sociais, financeiras e urbanísticas;
3. Políticas setoriais para implantação dos projetos da alternativa selecionada, com estimativas de investimentos;
4. Sugestões e diretrizes para implantação das propostas assim como identificação dos agentes econômicos, atores sociais e agentes comunitários ou instituições capazes de participar da mesma;
5. Sugestão de uma política de marketing capaz de atrair interessados com base nas vantagens econômicas dos diversos investimentos e na gestão dos negócios urbanos;
6. Caracterização final da viabilidade econômica do conjunto das propostas apresentadas;
7. Recomendações para implantação do sistema de gestão.

#### C4. PROJETOS ESTRATÉGICOS

Os projetos estratégicos para MORRO DO CHAPÉU são projetos de empreendimentos ou negócios urbanos, cujo escopo e viabilidade devem ser indicados através do diálogo e negociação entre agentes econômicos, atores sociais, representantes institucionais e a Consultora. Para serem inseridos no processo de planejamento, deverão ser submetidos, em caráter preliminar a análises técnicas preliminares de viabilidade, com ênfase na captação de recursos, esquemas de compensação social, indicação de parcerias viáveis entre os poderes públicos e a iniciativa privada, avaliação de custos e benefícios.

Os esquemas financeiros para projetos estratégicos são necessários porque:

- Devem buscar novas fontes para captação de recursos e investimentos, se possível, a fundo perdido;
- Podem garantir a implantação das etapas do planejado;
- Devem ser compatíveis com os programas plurianuais, compatibilizando comprometerimentos anteriores com prioridades estabelecidas;
- Devem observar as leis orçamentárias e de Responsabilidade Fiscal;
- Devem ser aprovados pela Câmara, no Orçamento Programa, assim como orientar ações das Secretarias Municipais.

Os projetos estratégicos e sua distribuição espacial deverão estar em conformidade com os cenários institucionais e socioeconômicos, de modo que criem condições para o marketing urbano, favoreçam a imagem da cidade, favoreçam melhores meios de circulação e acessibilidade interzonais e contribuam para o ordenamento da ocupação e do uso do solo. Devem ser concebidos, assim, para articular a alavancagem do desenvolvimento local com a estruturação urbana e o combate à pobreza.

#### C5. BALCÃO DE INFORMAÇÕES

O Balcão de Informações para o Público tem por objetivo prioritário a divulgação do PDU de MORRO DO CHAPÉU. O projeto do Balcão deve incluir a indicação preliminar de equipamentos de “hardware e software” mais adequados à sua implantação, assim como sua viabilidade e custos. Deve ser adequado ao volume de informações que a Prefeitura Municipal deseja ou tem condições de tornar transparentes.

Deverá ser constituído pelos principais produtos do PDU e pelas informações primárias que permitiram a montagem de cada um deles, tais como dados e ilustrações sobre a cidade e seu processo de planejamento. Estas informações podem ser distribuídas entre dois bancos eletrônicos e uma mapoteca.

##### **BANCO DE DADOS**

É o banco das informações socioeconômicas indispensáveis para o processo de planejamento de MORRO DO CHAPÉU. A seleção destas informações, no primeiro momento, deve ser rigorosamente orientada para elaboração de propostas, que permitam buscar novos recursos ou para o

desenvolvimento de programas e projetos de parceria entre os poderes públicos e a iniciativa privada. Entre estas informações, deve constar a listagem de agentes ou atores do desenvolvimento local (entidades, associações, organizações sociais, lideranças).

### **BANCO DE IMAGENS**

É o banco digitalizado de fotos, gravuras, ilustrações, perspectivas e desenhos da área urbana de MORRO DO CHAPÉU.

### **MAPOTECA**

É o banco composto pelas plantas constitutivas do Plano Estratégico, de plantas de apoio ou propositivas, esquemáticas ou temáticas.

## **C6. CADERNO DE OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO**

O Caderno de Oportunidades de Desenvolvimento de MORRO DO CHAPÉU deve conter a identificação de prováveis oportunidades empresariais e pessoais, com especial destaque para os projetos estratégicos e empreendimentos. É um resgate do conjunto de perspectivas de negócios urbanos apresentadas pelos agentes econômicos durante os debates sobre o “projeto de cidade”. Não passa de um desenho de tendências para dar suporte a este “projeto”, não sendo o resultado de um estudo econômico específico ou de um Plano de Desenvolvimento Municipal.

## **C7. INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS**

Os instrumentos administrativos para MORRO DO CHAPÉU, em princípio, são os que se referem aos novos modelos de planejamento e gestão.

A proposta de estrutura para planejamento visa adequar a estrutura administrativa municipal aos propósitos do Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal, incluindo monitoramento e controle ambiental, da ocupação e uso do solo em todo o território municipal.

A proposta de gestão visa criar estruturas municipais que facilitem parcerias entre o poder público e a comunidade organizada para implantação do Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal e, em particular, dos projetos estratégicos. Inclui esquemas de acompanhamento técnico-administrativo e de participação do empresariado e da comunidade em geral na implantação da estratégia de intervenção e dos projetos estratégicos.

## **D. RELATÓRIO FINAL, RELATÓRIO DE LEGISLAÇÃO E PRODUTO PARA DIVULGAÇÃO**

O **relatório final** deve incluir a **síntese** dos Planos Estratégico e Diretor para a cidade de MORRO DO CHAPÉU, com todos seus componentes. Seu escopo mínimo é o seguinte:

1. Participação da Comunidade
2. Síntese dos Cenários
3. Síntese do Pacto Territorial
4. Síntese dos Projetos Estratégicos
5. Síntese do Partido Urbanístico e do Modelo de Desenvolvimento Espacial
6. Estratégias, Políticas e Diretrizes
7. Caderno de Oportunidades
8. Anteprojeto do Balcão de Informações
9. Instrumentos Administrativos

Pretende-se que este relatório contenha um máximo de 100 (cem) páginas, podendo ser acompanhado por um volume de anexos iconográficos, para ampla divulgação.

O relatório de legislação deve conter:

- *Lei do Perímetro Urbano*
- *Lei do Plano Diretor*
- Lei de Ordenamento da Ocupação e do Uso do Solo

- Código Ambiental (ou do Meio Ambiente)
- Código de Obras (ou de Edificações)
- Código de Posturas (ou de Polícia Administrativa)
- Proposta de Revisão da Lei Orgânica do Município
- Proposta de Alterações para o Código Tributário

Os produtos para divulgação são, resumidamente, três:

1. **O relatório final e o relatório de legislação (três cópias)**, a serem apresentados sob a forma de brochura, capa dura, impressão em frente e verso, tamanho A4;
2. **CD-ROM de trabalho (três cópias)** contendo todas os trabalhos realizados desde o início da elaboração do PDU: relatórios, plantas, imagens. É importante que as plantas sejam entregues em arquivos no formato dxf, de preferência vetorizadas. É vedada a entrega em arquivos para plotagem;
3. **CD-ROM de apresentação (três cópias)**, contendo os Bancos de Dados e de Imagens para montagem do Balcão de Informações.

## PLANTAS

As plantas e mapas a serem elaborados a partir das bases disponíveis, de acordo com as necessidades do planejamento, são:

- *de apoio aos cenários socioeconômicos e institucionais;*
- *indicativas do pacto territorial;*
- *temáticas de apoio aos cenários físico-territoriais. São relativas aos serviços públicos e infraestrutura, a leituras visuais de manchas sócio-espaciais, ao zoneamento geo-ambiental e de uso do solo, aos padrões de ocupação, dentre outras;*
- *indicativas do “projeto de cidade”, com as indicações necessárias a seu entendimento;*
- *de apoio à legislação urbanística.*

**A planta básica urbana é a única de caráter técnico e, nos casos em que a elaboração do Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal esteja associada à montagem do Cadastro Técnico, deve atender às especificações e procedimentos descritos nos Termos de Referência para o mesmo.** As demais plantas e/ou mapas são indicativos e esquemáticos, a serem executadas em escala gráfica e, de preferência, no tamanho A3.

### E1. PLANTAS DE APOIO AOS CENÁRIOS SOCIOECONÔMICOS

1. **Planta Esquemática da Inserção do Município na Região;**  
Indica problemas e potencialidades, condições de acessibilidade, áreas de proteção;
2. **Planta Esquemática do Município;**  
Inclui áreas rurais, urbanas e de expansão urbana, assim como de proteção ambiental e interesse turístico.

### E2. PLANTAS ESQUEMÁTICAS DE APOIO AOS CENÁRIOS INSTITUCIONAIS

3. **Planta das Proposições Institucionais**  
Convencionais e Alternativas.

### E3. PLANTA INDICATIVA DO PACTO TERRITORIAL

4. **Planta(s) Indicativa(s) dos Pleitos**  
Dizem respeito às reivindicações para Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo, para Infra-Estrutura e Melhoria da Imagem Urbana.

#### E4. PLANTAS TEMÁTICAS DE APOIO AOS CENÁRIOS FÍSICO-TERRITORIAIS

##### 5. **Planta Básica Urbana**

Pode se restringir ao arruamento, acrescida de indicações geomorfológicas importantes para os exercícios de planejamento, nos casos em que não estiver integrada ao Cadastro;

##### 6. **Plantas Esquemáticas de Ocupação do Solo**

São interpretativas e indicam a intensidade de ocupação e as tipologias predominantes;

##### 7. **Plantas Esquemáticas de Zoneamento**

São interpretativas do contexto geo-ambiental e de uso do solo;

##### 8. **Plantas Esquemáticas de Infraestrutura.**

Dizem respeito à extensão da área atingida por cada sistema, sua acessibilidade, perspectivas de expansão e áreas onde a demanda social é mais intensiva.

#### E5. PLANTAS INDICATIVAS DO PROJETO DE CIDADE

##### 9. **Plantas Temáticas para Orientações Estratégicas**

Permitem indicações preliminares para o ordenamento espacial dos projetos estratégicos. Devem dar destaque aos locais e edificações de interesse histórico, cultural, arqueológico e paisagístico;

##### 10. **Planta do “Projeto de Cidade”**

Indica a distribuição estratégica dos usos e atividades no solo, a partir dos projetos indicados pelos habitantes da cidade;

##### 11. **Planta Indicativa do Partido Urbanístico**

É a planta preliminar que inicia o processo de elaboração do plano diretor, incorporando as informações da planta anterior. Resumidamente, ela indica possibilidades de adensamento, expansão, expansão e melhoria dos sistemas de infra-estrutura, inclusive o viário, para orientar a cidade do futuro, indicando articulações prioritárias entre diferentes núcleos de ocupação ou entre estes e áreas de influência dos projetos estratégicos. Manchas, sinais gráficos e informações escritas devem ser utilizados para facilitar a exposição de idéias.

#### E6. PLANTAS DE APOIO À LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

##### 12. **Planta de apoio à lei do perímetro urbano**

##### 13. **Planta(s) de apoio à lei de zoneamento urbano**

É parte integrante da lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo e consolida expectativas de:

- adensamento e expansão;
- zoneamento estratégico da ocupação do solo;
- distribuição estratégica dos usos e atividades no solo, a partir dos projetos indicados pelos habitantes da cidade;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- institucionalização de áreas destinadas a proteção sócio ecológica;
- expansão e melhoria dos sistemas de equipamentos e serviços, infra-estrutura, circulação e transportes.

##### 14. **Planta de Consolidação do Estatuto da Cidade**

Na medida do possível, pode se tornar, também, parte integrante da lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, buscando indicar áreas:

- em que incidirão o direito de preempção;
- passíveis de ultrapassagem do coeficiente de aproveitamento básico;
- de alterações de uso;
- para aplicação de operações consorciadas;
- onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

#### **15. Planta de apoio ao parcelamento do solo.**

### **E7. ILUSTRAÇÕES**

Ilustrações relativas a leituras visuais de marcos significativos, acessos, fachadas de rua, perfis marcantes e padrões das massas de ocupação do solo.

## **INSTRUMENTOS JURÍDICOS**

### **F1. LEI DO PERÍMETRO URBANO**

Minuta de lei, apoiada por mapas, definindo:

- limites da cidade e de suas áreas de expansão;
- áreas de expansão destinadas ao parcelamento de glebas.

### **F2. LEI DO PLANO DIRETOR URBANO COM ABRANGÊNCIA MUNICIPAL**

Minuta de lei, apoiada por mapa(s), formalizando e definindo:

- fundamentação, finalidades e objetivos;
- definições estratégicas;
- partido urbanístico;
- políticas e diretrizes gerais e específicas para planos, programas, projetos e ações;
- diretrizes gerais e esquemas para o processo de planejamento e gestão para implantação do Plano Diretor;
- instrumentos tributários e financeiros que reforcem o processo de planejamento urbano; e
- instrumentos jurídicos e políticos complementares.

### **F3. LEI DE ORDENAMENTO DA OCUPAÇÃO E DO USO DO SOLO**

Minuta de lei, apoiada por mapa(s), formalizando e definindo:

- fundamentação, finalidade e objetivos;
- zoneamento da ocupação e do uso do solo, com indicações, se necessário for, de áreas eventuais para aplicação de regimes especiais de controle, de áreas onde deverá ser aplicada a transferência onerosa do direito de construir, e de áreas onde verá incidir o direito de preempção;
- zoneamento ambiental;
- parcelamento do solo;
- distribuição espacial e implantação de empreendimentos de interesse social;
- parâmetros e restrições por zona;
- critérios aplicáveis em razão do empreendimento, da atividade ou da associação do empreendimento com a atividade;
- tratamentos específicos para a desconformidade de uso;
- sanções.

### **F4. LEI OU CÓDIGO AMBIENTAL (OU DO MEIO AMBIENTE)**

Constitui-se na consolidação do conjunto de determinações legais de manejo, preventivas, correionais e de preservação, incidentes sobre o meio ambiente do Município, com o objetivo de recuperá-lo e/ou valorizá-lo e com indicações claras sobre sua operacionalização. Responde a princípios como:

- responsabilidade coletiva;
- respeito às diferenças sociais urbanas;
- respeito às condições dos ecossistemas;
- valor de áreas de interesse ecológico, paisagístico ou cultural.

#### **F5. CÓDIGO DE OBRAS (OU DE EDIFICAÇÕES)**

Inclui normas relativas a:

- processualística de licenciamento e fiscalização das construções (habilitação e responsabilidade técnica, aprovação do projeto, expedição e invalidação dos alvarás de construção e de habite-se);
- técnicas de projeto e construção, nas quais devem merecer especial atenção as áreas destinadas à reforma de edificações tombadas e edificações em áreas populares (áreas carentes).

#### **F6. CÓDIGO DE POSTURAS (OU DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA)**

Estabelece normas gerais de convívio social e formas de utilização dos espaços públicos e privados, com estreita vinculação às práticas locais. Determina, dentre outros, o funcionamento de atividades e o uso de logradouros públicos.

Este conjunto mínimo de documentos legais do Município deve ser concebido como um sistema de leis e decretos inter-relacionados e indissociáveis. Admitem-se enfoques que agreguem ou desmembre leis, com o sentido de lhes oferecer maior consistência. A junção de vários assuntos em um só documento legal pode facilitar o trabalho de consulta, aplicação e fiscalização. Outros instrumentos disponíveis que, por sua complexidade, tem aplicabilidade condicionada pela situação técnico-administrativa local, podem compor este conjunto básico.

#### **F7. REVISÃO DA LEI ORGÂNICA**

A proposta de revisão da Lei Orgânica visa compatibilizar esta às propostas de gestão, caso contrariem os dispositivos existentes.

#### **F8. ADEQUAÇÃO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO**

A propostas de adequação do Código Tributário visam compatibilizá-lo com os dispositivos extrafiscais da Lei do Plano Diretor e às penalidades e multas propostas nos Códigos Ambiental, de Obras e de Posturas.

### **5. OBJETIVOS E ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS**

São objetivos gerais do processo de planejamento:

- d) Garantir a participação da sociedade civil na construção do “projeto de cidade” e incorporá-la no processo de implantação;
- e) Elevar a qualidade de vida urbana para o conjunto da população da cidade;
- f) Criar condições de desenvolvimento, orientando o crescimento urbano e articulando as atividades sobre o espaço.

As áreas de trabalho deste processo são essencialmente duas: a que recorre ao planejamento estratégico e aquela voltada para o planejamento físico-ambiental e normativo.

Na primeira, predomina a participação, calcada na vivência dos cidadãos/moradores. Na segunda, predomina a técnica, baseada em informações secundárias e análises espaciais.

Durante os trabalhos da fase onde predomina o planejamento estratégico, é possível iniciar as atividades de levantamento de planejamento físico-ambiental. Da adequada articulação entre áreas de trabalho e fases de planejamento, depende o êxito da empreitada.

As relações entre os diferentes agentes de produção do Plano Diretor, no âmbito do PRODUR - Governo do Estado, Prefeitura Municipal, Comunidade e Empresa de Consultoria, devem seguir as seguintes orientações:

- a) membros da comunidade devem estar no centro do planejamento de caráter estratégico;
- b) a Prefeitura deve estar envolvida tanto nas atividades de mobilização comunitária e de lideranças quanto na comunicação social;
- c) a consultora deverá articular as atividades de produção técnica com aquelas relativas à coleta de visões e proposições da população.

Deve-se ter em mente que a Prefeitura é também responsável pela convocação da população para os eventos, assim como pela indicação dos mesmos técnicos designados para acompanhamento e fiscalização das atividades contratadas (avaliação dos produtos) como participantes de todos os eventos de planejamento.

No processo de elaboração do Plano Estratégico, as fases do trabalho substantivo são três: montagem dos cenários, elaboração dos projetos estratégicos, organização da estratégia de intervenção.

A participação política do Executivo na montagem dos cenários é fundamental. Reuniões com o prefeito, entrevistas de qualidade com seus secretários e encontros técnicos dão a substância para a espacialização das propostas institucionais. Já a mobilização das demais instituições da sociedade civil, sob liderança da Prefeitura, pode contribuir para a organização e montagem das propostas institucionais alternativas.

O estabelecimento do pacto territorial, por fim, exige um cuidadoso trabalho de sensibilização, mobilização e consulta de toda a sociedade organizada. Nesta fase, a atuação da consultora envolve pesquisas, assessoramento técnico às reuniões, elaboração dos relatórios socioeconômicos, organização dos relatórios sobre o pacto territorial e montagem das plantas de proposições institucionais convencionais e alternativas. As pesquisas favorecem a articulação espacial de intenções e possibilidades.

Recomendam-se formas sistemáticas de participação, em que o futuro da cidade possa ser montado a partir das necessidades, anseios e reivindicações dos cidadãos. Esta participação deve ser flexível o suficiente para permitir a incorporação do conhecimento popular ao saber técnico. Quando não for possível recorrer a reuniões gerais com a sociedade civil organizada, admitem-se **pesquisas de opinião ou pesquisas qualitativas**, desde que:

- sejam bem justificadas, em consonância com a realidade local e aquiescência da Prefeitura;
- não sejam feridos os objetivos gerais do planejamento estratégico;
- esta postura não implique em aumento de custos e prazos.

Os seguintes princípios devem ser observados durante a fase de levantamentos e análises para evitar:

- ênfase na coleta de informações, visando análises objetivas e organicamente articuladas com objetivos de planejamento;
- detalhamentos excessivos nos trabalhos analíticos, perseguindo rigor e precisão através da coerência entre os diferentes aspectos de um plano.

Há levantamentos voltados tanto para a fase de planejamento estratégico, quanto para a fase de elaboração do Plano Diretor:

- a) para a fase de planejamento estratégico são os levantamentos dos pontos fracos (necessidades) e fortes (potenciais) que alimentam cenários urbanos, projetos de cidade e projetos estratégicos;
- b) para a fase de elaboração do Plano Diretor os levantamentos envolvem ocupação, uso do solo e infra-estrutura, alimentando as estratégias de desenvolvimento territorial.

Os seguintes princípios devem ser cuidadosamente observados durante a fase de planejamento propriamente dita:

- indicar metas e objetivos viáveis e em acordo com os interesses da comunidade e da Prefeitura;
- esboçar estratégias de desenvolvimento urbano que apontem no sentido da sustentabilidade, da autodeterminação e da eficácia, eficiência e equidade dos sistemas propostos;
- traçar políticas e diretrizes direcionadas, evitando um leque muito abrangente de recomendações, com poucas prioridades, pois quem as tem em excesso acaba por não ter nenhuma;
- distinguir conceitualmente, programas, projetos e ações.

A participação dos agentes econômicos e atores sociais envolvidos é decisiva para elaboração dos projetos estratégicos. Ao Executivo cabe dar a palavra final sobre os mesmos, e à Consultora, as análises técnicas preliminares de viabilidade.

Na organização da estratégia de intervenção, toda a ênfase repousará nas perspectivas de ordenamento do espaço urbano e na formalização dos instrumentos institucionais (esquemas financeiros e de acompanhamento), em acordo com os cenários econômicos prospectivos.

- A atuação da consultora, articuladamente à Prefeitura e à sociedade civil, envolve, deste modo, promoção de eventos, comunicação social, difusão e divulgação do Plano. A comunicação social tem a indicação de mídias e diretrizes para mobilização da comunidade como objetivo básico, promovendo uma nova imagem para a Prefeitura Municipal.
- A divulgação e difusão do Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal devem consolidar políticas de comunicação social.

Para facilitar tais tarefas, a equipe técnica deverá estar atenta à simplicidade e acessibilidade da linguagem dos relatórios.

**Para maiores esclarecimentos, consultar o ANEXO - SUGESTÕES PARA O DETALHAMENTO METODOLÓGICO.**

## **6. ESCOPO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS**

As Propostas Técnicas deverão ser apresentadas para julgamento, segundo os seguintes itens:

### **6.1. ORGANIZAÇÃO PARA O TRABALHO**

#### **FORMAÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA**

Só podem ser considerados os **membros designados para o quadro permanente**, segundo o Edital de Licitação. Para efeito de pontuação, doutorandos são considerados mestres. Mestrands que ainda não defenderam suas dissertações, mas cumpriram suas disciplinas, são considerados especialistas. Diretores de Empresa não podem acumular a função de coordenadores técnicos em mais de dois Planos, caso a Empresa venha a ser contratada, após licitação. A formação de coordenadores administrativos e executivos, assim como de vice-coordenadores técnicos não é considerada.

#### **EXPERIÊNCIA DA EQUIPE TÉCNICA**

São considerados todos os trabalhos dos profissionais da equipe permanente e da equipe de consultores, por área de conhecimento. Somente são considerados os trabalhos similares. A experiência de coordenadores administrativos e executivos não é considerada.

Como provas curriculares, no caso da formação e experiência, é suficiente o diploma de mais alto grau e uma **listagem máxima dos dez trabalhos similares** mais recentes desenvolvidos pelo membro da equipe.

### **ORGANOGRAMA**

Indica a capacidade de organização funcional da equipe, no ambiente de produção, esclarecendo a hierarquia e as interfaces adequadas entre as funções exercidas por cada membro, assim como entre esta e o PRODUR, a Prefeitura e a comunidade.

Este organograma pode ser dividido em dois:

- o primeiro, de **natureza conceitual**, representando graficamente as relações entre o PRODUR, a Empresa, a Prefeitura e a comunidade, objeto específico da abordagem conceitual
- o segundo, de **caráter funcional**, representando graficamente a organização interna do trabalho da Empresa, com indicação dos responsáveis e diferenciação clara entre a equipe permanente e a de consultores, que pode ser consolidada em quadro complementar que defina, por escrito as competências por posição, qualificação e as responsabilidades de cada membro.

### **QUADRO DE ALOCAÇÃO**

Demonstra a capacidade da Empresa para gerenciar seus recursos humanos, através da indicação precisa de **homens-hora por atividade**, devidamente distribuída no tempo.

Deve ser apresentada em tamanho A3, sob a forma de diagrama de barras. Equivale ao cronograma de permanência dos técnicos no trabalho. Permite avaliar a capacidade gerencial e compreender as relações entre esta capacidade, a competência técnica e as possibilidades de funcionamento da equipe. Deve ser apresentada em até cinco páginas em tamanho A4, acompanhada pelo gráfico de barras correspondente.

## **6.2. ESCOPO DE TRABALHO**

### **CONHECIMENTO DO PROBLEMA**

Concretiza-se no cenário preliminar sobre a realidade regional, municipal e urbana, de MORRO DO CHAPÉU relacionando-as entre si, sem esquecer sua inserção na realidade nacional e internacional, bem ilustrada com fotos e acompanhada de plantas esquemáticas com caráter interpretativo.

O eixo do cenário é a perspectiva de desenvolvimento, apresentada em linguagem simples e acessível. É importante que a equipe técnica demonstre que fez suas primeiras prospecções locais, destacando problemas e potencialidades espaciais (ambientais, de ordenamento do uso e ocupação do solo, do traçado viário, de imagem) e de desenvolvimento econômico-social (crescimento demográfico, dinamismo dos agentes econômicos, níveis de pobreza, potencialidades de organização social).

Cenários descritivos e baseados em informações indiretas pouco revelam sobre a qualidade da equipe técnica. A apresentação deve ter dez páginas de texto em tamanho A4; oito fotos em anexo ou integradas ao texto; dois mapas anexos sobre a região e a cidade em tamanho A3.

### **ABORDAGEM CONCEITUAL**

Inclui a compreensão do processo de elaboração do Plano Estratégico e do Plano Diretor de MORRO DO CHAPÉU, refletindo seu ideário e propósitos.

Esta compreensão refere-se ao papel da empresa dentro do PRODUR, tanto em relação à Prefeitura, quanto em relação à comunidade, com indicações conceituais sobre as limitações e potencialidades do trabalho. Deve esclarecer os objetivos de trabalho, desde o momento em que se deflagra o processo de planejamento estratégico - quando se trabalha as visões e imagens da cidade

por seus moradores - até o momento em que estes participam das decisões finais sobre os seus projetos estratégicos e o Plano Diretor.

O Plano Estratégico deve incorporar:

- conceitos de planejamento que permitam a construção de cenários socioeconômicos para balizar estratégias de desenvolvimento espacial favoráveis ao desenvolvimento econômico;
- abordagem estratégica do desenvolvimento urbano, baseada em métodos modernos do planejamento empresarial, razão pela qual se propugna uma gestão conjunta do mesmo com agentes econômicos, cujo produto palpável é relatório de oportunidades. Isto significa que a cidade pode ser vista como um produto de marketing que favoreça a construção de parcerias em curto prazo;
- conceitos do planejamento participativo contemporâneo, de caráter focalizado que favoreçam pactos territoriais com agentes sociais.

Isto significa que a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, sem abrir de sua liderança política e de sua gestão técnica, devem construir o Plano Estratégico com a participação dos agentes econômicos e atores sociais desde os passos iniciais para sua elaboração até sua implantação e gestão, com apoio da Consultora (até cinco páginas em tamanho A4).

### METODOLOGIA

A metodologia indica o domínio dos métodos e técnicas mais adequadas a cada **etapa e/ou fase de planejamento**, articulando-as e integrando-as à compreensão do processo:

- para a fase de planejamento participativo, deve apontar os métodos e técnicas para sensibilização, mobilização e consulta de agentes econômicos e atores sociais;
- para a fase de elaboração do PDU, os métodos e técnicas para sistematização, análise e processamento das informações em cada área de trabalho;
- para a fase de implantação e gestão do plano, métodos e técnicas para organização institucional e financeira.

A metodologia deve estar em plena consonância com os princípios e conceitos da Abordagem Conceitual e as etapas indicadas devem servir de base para o Plano de Trabalho.

A indicação da quantidade e dos **escopos de cada produto** também faz parte da metodologia. Deve ser acompanhada por um quadro resumo, em tamanho A3, de modo a definir o trabalho a ser desenvolvido:

- relatórios de andamento, técnicos e finais (escopo e n<sup>o</sup> de páginas, formatos);
- mapas (tamanho, escalas);
- minutas de lei que sejam de real interesse para o porte e complexidade da cidade.

## 6.3. PLANO DE TRABALHO

### PROCEDIMENTOS

Os métodos e técnicas gerais devem ser traduzidos coerentemente em procedimentos detalhados a serem empregados nas diversas atividades e/ou tarefas, sistematizados e ordenados **em cada uma das diferentes etapas ou fases indicadas no corpo da metodologia proposta** para chegar aos produtos intermediários e finais. Isto significa a descrição e detalhamento dos procedimentos metodológicos relativos a cada atividade ou tarefa necessária à montagem dos diferentes produtos, com indicação de seus **objetivos, programação e duração**. De preferência, as atividades deverão ser apresentadas em fichas padronizadas.

As atividades participativas, técnicas e de montagem de documentos devem ser diferenciadas entre si. As atividades participativas dizem respeito aos eventos, devendo ser indicados, em detalhes, a quantidade prevista, a formatação, a clientela, a expectativa de resultados. As atividades técnicas dizem respeito aos levantamentos e pesquisas, às avaliações e análises, às projeções e estimativas, à formulação das estratégias, políticas, diretrizes, planos, programas, projetos e ações. As atividades de montagem dos documentos dizem respeito à elaboração final de cada um.

A apresentação e inclui o cronograma de atividades, sob a forma de diagrama de barras, que relacione tais atividades ou tarefas com os tempos previstos para sua realização (até oito páginas em tamanho A4; cronograma anexo em tamanho A3).

### **FLUXOGRAMAS**

Devem consolidar os pressupostos metodológicos e ser **compatíveis com as atividades descritas nos Planos de Trabalho**, diferenciando fluxos entre as atividades participativas, técnicas e de montagem dos diferentes produtos especificados na Metodologia, desde o início até o fim dos trabalhos.

A representação gráfica dos fluxos deverá ser clara, com particular atenção aos fluxos de retroalimentação das informações, indispensáveis em um processo participativo.

Os fluxos deverão ser traduzidos em termos de tempo, sob a forma de **diagrama do MS-Project** (ou similar), para efeito de elaboração do contrato. O fluxograma poderá ser apresentado em tamanho A3).

## Anexo 13 – Matriz geral da estratégia de desenvolvimento do PDU de Juazeiro

### QUADRO RESUMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO MATRIZ GERAL

	QUADRO REFERÊNCIAL (DAB)	POLÍTICAS	DIRETRIZES
<b>ECONOMIA E REGIÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Localiza-se no mais importante entroncamento intermodal de transporte do sertão nordestino;</li> <li>Expansão econômica baseada na agricultura irrigada convivendo com declínio da base econômica tradicional.</li> </ul>	<b>AMPLIAR E DIVERSIFICAR A PRODUÇÃO E O COMÉRCIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivar e ampliar o papel de entreposto regional;</li> <li>Incentivar a produção agrícola tradicional;</li> <li>Ampliar e diversificar a agro-indústria;</li> <li>Fortalecer os serviços, o turismo e o lazer;</li> <li>Gerar emprego e renda;</li> <li>Política de convivência e superação da seca.</li> </ul>
<b>A SOCIEDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crescimento demográfico alto e movimentos migratórios intensos;</li> <li>Altas taxas de analfabetismo e evasão escolar;</li> <li>Insuficiência de vagas no ensino fundamental e médio;</li> <li>Equipamentos e instalações escolares inadequadas;</li> <li>Cobertura vacinal em torno de 80%;</li> <li>Incidência alta de hanseníase e febre tifóide;</li> <li>Rede básica e hospitalar insuficientes;</li> <li>Aumento da expectativa de vida;</li> <li>Desestruturação familiar, aumento da criminalidade.</li> </ul>	<b>MELHORAR AS CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas especiais para as tendências demográficas;</li> <li>Melhoria dos indicadores educacionais;</li> <li>Melhoria das condições de saúde pública;</li> <li>Incentivar a cultura, o lazer e os esportes;</li> <li>Medidas para diminuir os desvios sociais.</li> </ul>
<b>A CIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estruturação urbana desordenada e carente de infraestrutura;</li> <li>Sistema viário desordenado e insuficiente;</li> <li>Predomina a horizontalidade e a vazura urbana;</li> <li>Sistema de transportes urbanos razoáveis;</li> <li>Abastecimento de água atende 82% da população;</li> <li>Rede de esgoto atende 44% da população;</li> <li>Cidade sujeita a inundações periódicas;</li> <li>Coleta e disposição do lixo tem problemas.</li> </ul>	<b>REESTRUTURAÇÃO URBANA AMBIENTAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano urbanístico;</li> <li>Melhoria dos indicadores urbanos ambientais;</li> <li>Melhoria do saneamento básico;</li> <li>Solucionar os problemas de inundações;</li> <li>Solucionar agressões ambientais.</li> </ul>
<b>ADM. PÚBLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administração pública centralizada, burocrática e conservadora;</li> <li>Custeio compromete a capacidade de investimento;</li> <li>Pouca transparência e participação comunitária;</li> <li>Legislação desatualizada;</li> <li>Expectativas de mudanças com a nova administração;</li> </ul>	<b>AUMENTAR A EFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reestruturação organizacional;</li> <li>Promoção da cidadania;</li> <li>Atualização da legislação.</li> </ul>

## Anexo 14 – Alternativas de empreendimentos propostos no PDU de Eunápolis

Extraído do Caderno de Negócios Urbanos do PDU de Eunápolis, pp. 5 a 7

Os principais empreendimentos e atividades voltados prioritariamente para **a atração e reprodução de capitais** podem ser divididos em quatro grandes grupos:

1. **atividades empresariais** (Central de Apoio ao Caminhoneiro, Parque de Eventos, Hospital Modelo, Centro de Zoonose, Hemocentro, Centro Empresarial, Centros de Desenvolvimento dos Esportes, Incubadoras de empresas),
2. **atividades comerciais e de serviços para consumo extensivo** (Centro e sub-centros comerciais urbanos, Shoppings Center, corredores de atividades múltiplas);
3. **atividades para consumo direcionado** (Área para festividades e mega-eventos, Parque hoteleiro, Parque Eco-Turístico do Rio Buranhém, Horto Florestal, Zoológico, Incubadoras de empresas e Shoppings Temáticos),
4. **atividades de armazenamento e abastecimento** (Mercado Regional de Frutas, Porto seco e Centrais de Abastecimento).

Os principais empreendimentos e atividades voltados prioritariamente para melhoria das condições de **reprodução da força de trabalho** podem ser divididos em quatro grandes grupos que se relacionam estreitamente entre si:

5. **atividades educacionais** (Campus Universitário, centro de educação contemporânea: ambiental, para a cidadania e para o trabalho),
6. **atividades culturais** (Biblioteca, Centro Cultural, Centros de convivência de bairros, Parque Ecoturístico do Rio Buranhém),
7. **atividades de lazer** (Parque de vizinhança, e trilhas ecológicas, encostas e vales)
8. **atividades esportivas** (Vila olímpica, núcleo de piscinas, núcleo de esportes pólo esportivo, com centro de treinamento esportivo e ginásio polivalente).

A conceituação de empreendimentos e atividades no plano econômico não descarta sua importância sob o ponto de vista de melhoria da qualidade de vida. Pelo contrário, uma preocupação constante cerca os interesses de lucro: compensações sociais claras e indicações precisas sobre o papel do Estado. Reconhecendo as dificuldades de investimentos públicos, buscam-se parcerias viáveis nas quais empreendimentos e atividades possam também intervir positivamente no meio urbano.

Nestas parcerias, além do papel do Estado, busca-se também uma justa correlação entre as atividades de empresas privadas e de organizações sociais que possa favorecer a implantação de estratégias empresarias conjugadas a estratégias de compensação social ou a estratégias alternativas para o desenvolvimento social.

Entende-se, nesta linha de raciocínio, que as organizações sociais, sem fins lucrativos, possam operar como uma espécie de filtro de interesses públicos para a atuação das empresas privadas, cujo fim primeiro e último é o lucro.

Os empreendimentos são os principais a serem conduzidos em parceria com a iniciativa privada para que as áreas estruturantes se tornem o núcleo vital dos locais estratégicos. Podem efetivamente contribuir para "reprodução urbana e para a reprodução econômica local". Por isto, são fundamentais as recomendações relativas ao porte e especificidade dos centros comerciais.

## ANEXO 15 - Verificação do atendimento aos requisitos de conteúdo dos Termos de Referência pelos Planos Diretores Urbanos

### Quadro A15.01 – Matriz de adequação/atendimento dos PDUs à estrutura proposta nos Termos de Referência da CAR

		PLANO DIRETOR URBANO							PLANO ESTRATÉGICO					LEGISLAÇÃO - Minutas de PL							OUTROS			
		Cenários atuais e prospectivos	Modelo Desenvolvim Territorial	Diretrizes Estratégicas, Políticas	Projetos Estratégicos	Caderno de Oportunidades	Instrumentos Administrativos	Balcão de Informações	Cenários Sócio-Econômicos	Cenário Proposições Institucionais	Cenário Proposições Alternativas (não institucionais)	Caderno do Pacto Territorial	Participação da Comunidade	Uso do Solo	PDU	Perímetro Urbano	Código / Política Ambiental	Código de Obras / Posturas	Código Policia Administrativa	Código Tributário	Lei Organica (ou emenda à existente)	Mapas e ilustrações de projetos	Fontes financiamento	Outras (peças não solicitadas)*
MUNICÍPIO	EMPRESA																							
Alagoinhas	TECNOSAN	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1
Barreiras	PLANNUS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Eunápolis	BA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0
Ilhéus	TC/BR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0
Juazeiro	CAIRES	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0

Fonte: Elaboração do autor a partir da análise dos PDUs

Convenções: 1 = atendeu; 0 = não atendido na versão analisada.

\* O item final do quadro (Outros) registra a ocorrência nos PDUs de elementos não solicitados nos Termos de Referência, onde se destacam:

- O PDU de Alagoinhas traz uma análise de alternativas para o desenvolvimento municipal a partir de recursos disponíveis em programas das demais esferas;
- O PDU de Barreiras fez uma auditoria das contas municipais, analisando os aspectos positivos e negativos do desempenho.

**ANEXO 16 - Situação dos PDUs das 20 maiores cidades da Bahia: andamento, adequação ao EC, tramitação legislativa.**

**Quadro A16.01 – Recorte ilustrativo da tabela de atributos utilizada para processamento espacial de dados dos PDUs do PRODUR: 11/2006**

<b>município</b>	<b>população 2000</b>	<b>situação</b>	<b>critério</b>	<b>adequação estatuto da cidade</b>	<b>tramitação</b>	<b>origem recursos</b>	<b>consultora</b>	<b>população relativa*</b>
Salvador	2443107	1	3	9	9	0		50
Feira de Santana	480949	9	1	0	9	2	PLANARQ	10
Vitória da Conquista	262494	9	1	0	9	4	UFC	5
Ilhéus	222127	2	1	0	9	2	TC/BR	4,5
Itabuna	196675	9	1	0	9	2	PLANARQ	4
Juazeiro	174567	1	1	0	9	3	CAIRES	3,5
Camaçari	161727	2	3	0	9	1	CAIRES	3
Jequié	147202	1	1	9	9	1		3
Alagoinhas	130095	9	1	0	9	0	TECNOSAN	2,5
Lauro de Freitas	113543	1	3	9	9	0		2
Barreiras	113308	3	1	1	2	0	PLANNUS	2
Teixeira de Freitas	107486	9	1	9	9	0	GRUPO NOVO	2
Paulo Afonso	96499	9	1	0	9	2	CAIRES	2
Porto Seguro	95721	2	5	9	9	2	OESTE	2
Simões Filho	94066	1	3	9	9	0	TCI	2
Eunápolis	84120	9	1	0	9	2	BA	2
Valença	77509	9	1	9	9	0	ECONTEP	1,5
Santo Antônio de Jesus	77368	9	1	9	9	0	AQUINO	1,5
Candeias	76783	9	3	9	9	0	CETEAD	1,5
Jacobina	76492	9	1	0	9	2	UFC	1,5

Fonte: adaptado da planilha da SEDUR com situação dos PDUs do Estado da Bahia em novembro de 2006 – quadro de códigos adiante.

\* População relativa é um parâmetro de referência para o tamanho relativo da população das cidades de determinado território (estados, regiões). É obtido através de uma razão simples entre a população de menor tamanho e as demais, geralmente atribuindo-se a esta o valor 1.

Quadro A16.02 - Códigos utilizados no Quadro A16.01

Tabela	Campo	Valores	Correspondência / significado
Planos Diretores Urbanos da Bahia	<b>Critério</b> definidor da elaboração do PDU	1	População
		2	Região Metropolitana
		4	Área Turística
		3	(1+2)
		5	(1+4)
		6	(2+4)
		7	(3+4)
	<b>Adequação</b> Estatuto da Cidade	0	Sem adequação
		1	Adequado
		9	Sem informação
	<b>Tramitação</b> Legislativa	0	Não encaminhado
		1	Em análise
		2	Aprovado
		9	Sem informação
	<b>Origem</b> dos recursos	1	Município
		2	Estado
		3	(1+2)
		4	União
		5	(1+4)
		6	(2+4)
		7	BIRD
		8	BIRD+Município
		9	BIRD+Estado
	<b>Situação</b> em nov/2006	1	Em andamento
		2	Em conclusão
		3	Concluído
		9	Sem informação

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SEDUR

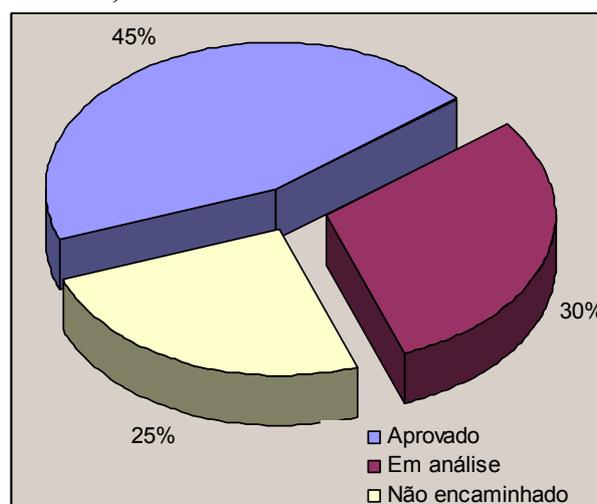
#### Andamento PDUs/BA em 11/2006

Aprovados	18	
Em análise	12	
Não encaminhados	10	
Sem informação	142	78%
TOTAL PDU	182	100%

A figura ao lado ilustra a proporção de PDUs aprovados (45%) ou em trâmite administrativo (30%), dentre os que a SEDUR dispunha de informações – apenas 40 municípios, 22% do total de 182 cidades com PDUs à época.

Não se pode inferir que essa proporção seja extensiva ao conjunto, pois não se trata de uma amostra representativa.

Figura A16.01 – Situação dos PDUs em relação à tramitação legislativa: SEDUR, 11/2006



Fonte: Elaboração própria, dados SEDUR/BA

## ANEXO 17 - Agendas urbanas do BM - sínteses temporais

A título de síntese da apresentação da trajetória das idéias veiculadas no discurso do BM e adotadas pela sua prática, apresentamos a seguir alguns Quadros com esquemas temporais que marcaram as principais inflexões. O primeiro, elaborado pelo BM, indica os diversos direcionamentos de enfoque ao longo do tempo quanto ao desenvolvimento local.

### QUADRO 3: ETAPAS DE ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL QUANTO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

Etapa (anos)	Foco de atuação	Instrumentos propostos
1960 – 1980	Atração de investimentos diretos externos. Investimentos em infra-estrutura (água, esgoto, drenagem, energia elétrica, etc.).	Empréstimos subsidiados, objetivando o investimento industrial. Isenção fiscal e concessões de recursos. Execução de infra-estrutura urbana.
1980 a meados de 1990	Fomento ao crescimento dos negócios existentes na cidade. Continuidade da ênfase na atração de investimentos externos, desta vez direcionados aos setores mais produtivos e para determinadas regiões da cidade.	Investimentos em infra-estrutura urbana. Implantação de incubadoras de empresas. Fornecimento de treinamento para pequenas e médias empresas. Suporte técnico para as empresas.
Fim dos anos de 1990 em diante	Desenvolvimento de estratégias mais amplas objetivando o crescimento das firmas locais. Promoção de um clima de negócios na cidade. Aprimoramento da força de trabalho e da educação. Parcerias público-privadas. Privatização e permissão de investimentos privados nos serviços públicos. Aumento das vantagens competitivas locais.	Investimento para aperfeiçoamento da mão-de-obra local. Suporte e fomento à realização de redes de colaboração internas (público-privado, privado-privado). Investimentos internos para apoiar o crescimento de clusters. Investimentos para a melhoria da qualidade de vida na cidade.

Fonte: World Bank (2002).

extraído de ARAÚJO, 2004.

Outras possíveis sistematizações complementam e até se contrapõem em alguns aspectos, como a que segue, baseada em Osmont:

- até anos 70 - infra-estrutura de produção
- anos 70 - ênfase na redução da pobreza urbana - desenvolvimento urbano
- anos 80 - ênfase na gestão / modelo neoclássico / consenso de Washington
- anos 90 - *governance*, inclusão, equidade e participação; planejamento estratégico.

Ribeiro Filho propõe o quadro temporal de diretrizes do BM no que diz respeito ao papel (importância) do Desenvolvimento Institucional:

até anos 80 - DI apenas para agências que implementavam Programas Urbanos

80 > 90 - DI para ajustes urbanos em sintonia com ajustes estruturais (neoliberais)

90 > 00 - *governance* como modelo de gestão

00 > - cidades como *máquinas* do crescimento econômico

“Constatando os fracassos repetidos do ajuste ao longo da década, atribuídos principalmente aos Estados e administrações inconsistentes ou corrompidos, os técnicos do BM passam a recomendar ações a montante [do nível programas/projetos], a fim de propiciar um quadro político-institucional adequado.” (Osmont, 1995, p.257)

## O Banco Mundial ontem e hoje (segundo ele mesmo)

Aspecto	Ontem	Hoje
<b>Enfoques mais definidos</b>		
Aprofundamento da definição da pobreza	Econômica	Multidimensional
Apoio a estratégias de redução da pobreza dos países-membros	Nenhuma	Quase 25 completos / quase 50 interinos
Apoio a estratégias de desenvolvimento abrangentes	Nenhuma	Em mais de 50 países
Apoio a ações de anti-corrupção e governança	Poucos	Em mais de 95 países
<b>O Banco está mais perto e disponível</b>		
Mais diretores de países em campo	0%	73%
Mais funcionários regionais em campo	28%	44%
Menor tempo de preparo dos projetos	24 meses	16 meses
<b>Há mais abertura e participação através de</b>		
Divulgação das estratégias de Assistência aos países	Nenhuma	97%
Envolvimento da sociedade civil nos projetos	Menos de 50%	72%
Aumento do valor de elementos gerenciados pelas comunidades nos projetos	US\$700 milhões	US\$2 bilhões
<b>Resposta a conflitos e dívida</b>		
Aconselhamento e empréstimos pós-conflito	15 países	40 países e territórios
Operações de redução de dívidas (HIPC)	Nenhuma	27 países (em curso) 10 países (completo)
Valor nominal dos compromissos de redução de dívida	Nenhum	Mais de US\$52 bilhões
<b>Incentivos ao desenvolvimento do setor privado</b>		
Componentes fornecidos pelo setor privado em projetos de infra-estrutura	21%	39%
Compromissos de investimento da IFC	US\$ 2,1 bilhões	US\$ 3,9 bilhões
Cobertura de garantias da AMGI	US\$ 0,8 bilhão	US\$ 1,4 bilhão
<b>Aumento da disseminação de conhecimentos</b>		
Rede mundial de centros de aprendizagem a distância (GDLN)	Inexistente	64
Número de conferências da Rede Mundial de Aprendizagem a Distância (GDLN)	Nenhuma	11.812
Número de redes operacionais estabelecidas	Menos de 30	Mais de 110
Número de vídeo conferências nos escritórios dos países	Nenhuma	8.709
<b>Melhorias na qualidade operacional</b>		
Qualidade no desenvolvimento de projetos	78%	94%
Qualidade nos produtos analíticos e de aconselhamento	72%	90%
Qualidade na supervisão de projetos	63%	92%
<b>Melhorias nos resultados</b>		
Mais resultados satisfatórios nos projetos	69%	79%
Menos projetos em risco	29%	15%

Fonte: Banco Mundial - atualizado em abril de 2004

O modo de operação varia de um enfoque voltado a programas (*project oriented*) dos anos 80, para a estruturação de políticas públicas (*policy oriented*) dos anos 90.

Stiglitz assim organiza as tendências na linha programática do BM:

anos 60 – proposições para melhorar a eficiência na alocação dos recursos no conjunto da economia incentivando a acumulação do capital; foco na implantação das infra-estruturas e estruturação das economias de escala com viés concentrador;

nessa visão os países menos desenvolvidos eram considerados como equiparáveis aos desenvolvidos quanto às políticas a serem implementadas.

anos 70 – incorpora o papel dos governos como parte da equação, apesar das reservas, pressupondo os governos, cujas ações são muitas vezes taxadas de “interferência”, como despreparados para a missão de regulação da economia e potencialmente deturpadores desse objetivo com práticas de favorecimento de aliados ou mesmo de peculato. O alvo principal das políticas focava a redução das barreiras (protecionismo, subsídios) ao livre mercado – como se a concorrência dos países desenvolvidos pudesse ser enfrentada com “boas políticas”.

anos 80 – redirecionamento do foco para ajustes macro-econômicos do desequilíbrio fiscal (contas governamentais, despesas x arrecadação) e de políticas monetárias que impediam o bom funcionamento dos mercados. (Stiglitz, 2003).

## Anexo 18 - Expressões frequentes no discurso do BM

O **Capital Social**, é entendido como “as normas e redes que permitem às pessoas atuar de maneira coletiva” (Woolcock e Narayan, 2000, p.2, *apud* Kraychete, 2005 p.82 e 83). Os pobres em geral formam redes de capital social do tipo “bonding” (agregador), enquanto os demais (os que não são pobres) tendem a estruturar relações do tipo “bridging” (elos, pontes) entre grupos dessemelhantes.

O **consenso** é visto essencial para o êxito das estratégias de desenvolvimento, pois assegura a participação como “caminho para buscar a legitimidade e evitar sobressaltos sociais” (Kraychete, 2005 p. 82).

**Consenso como convergência de interesses**, abstraindo-se as diferenças entre grupos e classes, que têm diferentes capacidades de auferir melhores posições e de extrair mais vantagens nos resultados do desenvolvimento.

Crescimento econômico propalado como algo de igual interesse para todos, quando o resultado social [ou o preço a pagar] é, no mínimo, a manutenção do *status quo*, quando não a ampliação dos fossos sociais.

Consenso como “efeito comum e transitório do encontro de lógicas diversas, com relativo grau de autonomia” (Fernandes, p.79) e necessitando ser confrontado com questões específicas > é o que em parte tentamos demonstrar na dissertação: há um efetivo esforço para a construção de consensos, seja pela imposição de pautas (nos Termos de Referência, p.ex.), seja pela inclusão da participação popular que as referende. Dentre essas pautas, há uma maior ênfase na construção de uma identidade (atual) que no resgate da historicidade, salvo quando esses valores já se encontravam presentes no ambiente cultural e/ou no imaginário dessas comunidades (exemplo de Cachoeira).

“A constituição de uma agenda mínima, subscrita por pessoas portadoras de visões abrangentes razoáveis - mesmo que incompatíveis em outros aspectos que não os princípios da justiça -, é denominada por Rawls de **consenso de sobreposição**.” Kraychete, 2005 p.43 Essas noções remetem ao conceito de *governança*, surgido entre final dos anos 80 e início dos 90, que pode ser assim definido:

“em geral: exercício da autoridade, do controle, da gestão, do poder de governar; de modo mais conforme aos objetivos do BM: maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em desenvolvimento.” (Osmont, 1995, p.10)

## ANEXO 19 - Referências do enfoque urbano-regional do BANCO MUNDIAL

As abordagens do urbano em escala regional complementam aos aspectos intra e inter-urbanos tratados no texto. Na coletânea “Estruturação do espaço urbano-regional” organizada por Raphael Bar-el<sup>131</sup>, vemos a sistematização das linhas de ação apontadas para o desenvolvimento de um sistema pleno de “cidades secundárias”, aquelas que se localizam em segundo nível numa hierarquia de importância da rede urbana em determinado território.

Em essência, três linhas principais de ações parecem indispensáveis.

1. Fortalecimento das economias das “cidades secundárias” existentes através de: (a) ampliação dos serviços sociais básicos e das facilidades municipais, e infra-estrutura para suporte às atividades produtivas e melhoria dos recursos humanos; (b) melhoria da estrutura física a fim de tornar estas cidades mais eficientes e com tendência a atividades econômicas produtivas; (c) fortalecimento da base econômica e da estrutura de emprego; e (d) fortalecimento da capacidade de planejamento administrativo e financeiro do governo municipal para gerenciar o desenvolvimento urbano.
2. Incentivo ao crescimento e à diversificação de cidades menores e de centros de mercados.
3. Fortalecimento das ligações físicas, econômicas, sociais e políticas entre as “cidades secundárias” e entre elas e as localidades maiores e menores (Shachar, 1997).

Além dessas macro-políticas, em complemento à estratégia de desenvolvimento é proposto um conjunto secundário de micro-políticas que reafirmam e detalham as políticas macro, em consonância com o ideário do BM.

---

<sup>131</sup> A coletânea foi compilada como subsídio conceitual para o Programa de Desenvolvimento Urbano do Ceará - PROURB/CE, divulgada no sítio do programa <http://www.cidades/prourb.ce.gov.br>. Trechos do artigo de Arie Shachar.

ANEXO 20 – Destaques e operações do Banco Mundial no Brasil - Cronologia 1944-2002  
Cronologia elaborada pelo BM, disponível no site da instituição; eventos selecionados pelo autor.

<b>1944</b>	
<i>Julho</i>	Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas em Bretton Woods, New Hampshire (EUA). 45 países estão representados, inclusive o Brasil. São negociados os <b>Artigos de Entendimento</b> do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD - Banco Mundial) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). O Ministro da Fazenda Arthur de Souza Costa encabeça a delegação brasileira.
<b>1945</b>	
<i>26 de junho</i>	A Organização das Nações Unidas é implantada.
<b>1946</b>	
<i>14 de janeiro</i>	O Brasil é o 32º país a assinar os Artigos de Entendimento do Banco Mundial.
<i>8 a 18 de março</i>	Reunião inaugural da Junta de Governadores do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, na cidade de Savannah, Georgia (EUA). São adotados regulamentos, os Diretores Executivos são eleitos, e a cidade de Washington, DC é escolhida para a sede das duas instituições. O capital subscrito do Banco é de US\$7,67 bilhões.
<i>27 de maio</i>	O Presidente brasileiro Eurico Gaspar Dutra promulga a Convenção sobre o BIRD, oficializando a participação do Brasil no Banco.
<i>18 de junho</i>	Eugene Meyer, dos EUA, é eleito para a presidência do Banco.
<i>25 de junho</i>	O Banco Mundial inicia formalmente seu funcionamento
<b>1947</b>	
<i>9 de maio</i>	Os Diretores Executivos aprovam o primeiro acordo de empréstimo do Banco, de US\$ 250 milhões, com o Governo da França, para a construção pós-guerra. Em valores corrigidos, este permanece como o maior empréstimo já feito pelo Banco.
<i>16 de julho</i>	Primeira missão do Banco ao Brasil.
<i>15 de novembro</i>	A Assembléia Geral das Nações Unidas aprova moção formalizando seu relacionamento com o BIRD.
<b>1948</b>	
<i>25 de março</i>	Os Diretores Executivos aprovam o primeiro acordo de empréstimo para um país em desenvolvimento - US\$ 13,5 milhões para energia hidroelétrica no Chile.
<b>1949</b>	
<i>27 de janeiro</i>	Primeiro empréstimo para o Brasil: US\$ 75 milhões para o Projeto de Energia e Telefones - financiamento número 0011.
<i>Julho a novembro</i>	O Banco lança a sua primeira pesquisa econômica abrangente (sobre os bens e necessidades econômicas da Colômbia), visando indicar as linhas mais promissoras de desenvolvimento, os principais obstáculos no caminho e como eles poderiam ser vencidos.
<b>1950</b>	
<i>13 de setembro</i>	São feitos os primeiros empréstimos à África (US\$5 milhões para a Etiópia) e para outros bancos de desenvolvimento (US\$ 2 milhões, também para a Etiópia).
<b>1951</b>	
<i>13 de setembro</i>	Financiamentos de US\$40 milhões para o Congo Belga e US\$ 30 milhões ao Reino da Bélgica. Os empréstimos são para um plano de desenvolvimento de dez anos do Congo Belga (o primeiro empréstimo de "impacto").
<b>1952</b>	
<i>13 e 14 de agosto</i>	O Japão e a República Federal da Alemanha tornam-se membros do Banco, respectivamente. O BIRD tem agora 53 membros.
<b>1953</b>	
<i>15 de outubro</i>	São aprovados os três primeiros empréstimos para o Japão, totalizando US\$40,2 milhões. Os empréstimos, para o Banco de Desenvolvimento do Japão, são reempréstados em desenvolvimento energético.
<b>1955</b>	
<i>11 de março</i>	O Instituto de Desenvolvimento Econômico (EDI) é implantado, com apoio das

	Fundações Ford e Rockefeller. o EDI serve de centro de instrução para os funcionários do Banco, e seu primeiro curso tem a participação de 14 funcionários, todos de países diferentes.
<b>1962</b>	
<i>17 de setembro</i>	A primeira operação do Banco para educação é aprovada - um crédito de US\$ 5 milhões da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) para a construção de escolas na Tunísia.
<i>21 de novembro</i>	O Fundo Especial das Nações Unidas, o Governo do Brasil e o Banco Mundial concordam em preparar um plano de desenvolvimento de longo prazo dos seis sistemas fluviais mais importantes do Estado de Minas Gerais, visando geração de energia, prevenção de enchentes e irrigação. O Banco age como agência executora, desembolsando os recursos do Fundo Especial.
<b>1965</b>	
	O Banco Mundial estabelece uma Missão Residente no Rio de Janeiro.
<b>1966</b>	
<i>14 de outubro</i>	É estabelecido o Centro Internacional para Acerto de Disputas de Investimento (CIADI).
<b>1968</b>	
<i>1 de abril</i>	Robert S. McNamara torna-se o quinto Presidente do Banco Mundial.
<b>1971</b>	
	O Banco estabelece um escritório em Brasília.
<i>18 de maio</i>	O primeiro acordo de empréstimo do Banco para controle da poluição é assinado para projeto de contaminação fluvial no Estado de São Paulo.
<b>1974</b>	
	O Banco estabelece um escritório em Recife.
<b>1978</b>	
<i>Agosto</i>	O primeiro Relatório do Desenvolvimento Mundial (WDR) é publicado, sob os temas das perspectivas para a aceleração do crescimento e a redução da pobreza, além da identificação das principais políticas que afetam essas perspectivas. A série de WDR torna-se a principal publicação anual do Banco.
<b>1980</b>	
<i>25 de março</i>	É aprovado o primeiro empréstimo de ajuste estrutural, para a Turquia, no valor de US\$ 200 milhões.
<i>15 de maio</i>	Os Diretores Executivos decidem que a República Popular da China representa a China no Banco.
<b>1987</b>	
<i>15 de abril</i>	O Banco estabelece uma Missão Residente em Brasília, chefiada por George Papadopololos. É a quinta missão na América Latina.
<b>1990</b>	
<i>30 de janeiro</i>	O maior empréstimo já realizado pelo BIRD (em termos nominais) é aprovado para o programa de redução de dívida do México - US\$1,26 bilhão.
<i>1 de julho</i>	A IFC estabelece uma Missão em São Paulo, chefiada por Stanley R. Greig.
<i>16 de julho</i>	É lançado o Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990, que traça uma estratégia de redução da pobreza baseada sobre experiências de países em desenvolvimento de todo o mundo.
<b>1992</b>	
<i>22 de março</i>	É criado o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) - uma iniciativa do Grupo dos Sete países industrializados em parceria com o Brasil para encontrar caminhos para proteger e desenvolver sustentavelmente a Amazônia e a Mata Atlântica. O Banco Mundial é o administrador do programa.
<b>1995</b>	
<i>3 de março</i>	A Coréia do Sul torna-se o 26o país a "formar-se" do Banco (não mais necessitar de empréstimos), e o primeiro a progredir de uma condição de tomador exclusivo de recursos da AID a tornar-se doador.
<b>1996</b>	
<i>1 de outubro</i>	Aberto o Centro de Parcerias com Empresas, para fortalecer as parcerias com o

	setor privado.
<b>1997</b>	
	O Departamento do Brasil é descentralizado e passa a operar de Brasília, onde o Diretor, na época o Sr. Gobind Nankani, fica sediado.
<i>4 de março</i>	O Banco aprova seu primeiro empréstimo sub-nacional de reforma - US\$ 125 milhões para o programa de privatizações do Estado do Rio Grande do Sul.
<i>31 de março</i>	A Diretoria Executiva aprova por unanimidade o Pacto Estratégico, um programa fundamental de reformas para tornar o Banco mais eficiente em sua missão de lutar contra a pobreza.
<b>2000</b>	
<i>8 de março</i>	A Comissão sobre Instituições Financeiras Internacionais (conhecida como Comissão Meltzer) do Congresso dos EUA, divulga um relatório crítico, que advoga uma redução drástica do Banco e do FMI.
<i>16 de abril</i>	As reuniões do Comitê de Desenvolvimento em Washington são perturbadas por grandes protestos contra a globalização.
<i>Outubro</i>	Inaugurado o escritório do Banco Mundial em Fortaleza.
<b>2001</b>	
<i>1 de outubro</i>	O novo Diretor do Banco Mundial para o Brasil, Sr. Vinod Thomas, assume o cargo.
<b>2002</b>	
<i>18 a 21 de novembro</i>	O Presidente Wolfensohn visita Belém, Recife, Rio de Janeiro e Brasília, reunindo-se com o Presidente Fernando Henrique Cardoso e com o Presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva.