

Agenda de gestão urbana participativa *versus* elite política conservadora: o caso de Salvador

Participatory urban management agenda *versus*
conservative political elite: the case of Salvador

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Resumo

Este texto procura fazer uma breve discussão acerca da evolução da agenda de desenvolvimento urbano dos organismos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial (World Bank), o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UNCHS) - Habitat e o Cities Alliance, procurando observar o avanço desta agenda, que traz no contexto atual uma ênfase na sustentabilidade das políticas, ou seja, além da participação comunitária, o desenvolvimento de programas de educação, geração de emprego e renda, junto com o fortalecimento do capital social das comunidades envolvidas. Para ilustrar, trazemos um exemplo paradoxal que é o caso de Salvador, onde esta nova agenda progressista foi exercida a partir de um governo composto por uma elite política conservadora.

Palavras-chave: agenda de desenvolvimento urbano; organismos multilaterais; participação comunitária; elite política conservadora; sustentabilidade das políticas.

Abstract

This text aims to discuss the evolution of the urban development agenda of multilateral organizations, especially the World Bank, the United Nations Center for Human Settlements (UNCHS) - Habitat and Cities Alliance, trying to observe the progress of this agenda, which currently emphasizes sustainable policies, that is, in addition to community participation, the development of education, employment and income generation programs, along with the strengthening of the social capital of the involved communities. To illustrate this, we provide a paradoxical example that is the case of the city of Salvador, where this new progressive agenda was exercised by a government composed of a conservative political elite.

Keywords: *urban development agenda; multilateral agencies; community participation; conservative political elite; sustainable policies.*

Introdução

Desde a década de 80 uma constatação tem sido reforçada, constituindo um paradigma dominante no que se refere à intervenção urbana em países em desenvolvimento tais como o Brasil. Esta constatação diz respeito ao fato de que a busca de soluções para o problema urbano em países em desenvolvimento requer não apenas a intervenção física no espaço da cidade, mas também a participação da população envolvida. À medida que vão se reduzindo as carências urbanas, por meio de investimentos e reformas no espaço urbano (saneamento, habitação e infraestrutura), esta visão vai sendo aperfeiçoada ao longo da década de 90, quando se observa o início de um novo consenso por parte de governos, terceiro setor e organismos multilaterais de apoio acerca da resolução do problema das populações pobres e faveladas em grandes cidades do terceiro mundo. Este consenso por parte dos envolvidos com a solução dos problemas urbanos em metrópoles de países em desenvolvimento, e que é prevalente no contexto atual, aponta para a necessidade de aliar ao planejamento e às obras de urbanização, programas sociais como educação básica, capacitação profissional e conscientização ambiental, além do fortalecimento da organização comunitária buscando utilizar e potencializar o seu capital social.

Do lado das agências multilaterais de apoio, esta constatação é um efeito lógico do aprendizado de mais de trinta anos de prática de intervenção, resultando numa ênfase maior no relacionamento direto com as cidades e seus atores envolvidos no problema urbano. Junta-se a isso o fato de que ao longo da última

década, com o avanço da globalização econômica e financeira, as grandes cidades, mesmo as metrópoles do terceiro mundo, começam a exercer papéis estratégicos dentro do cenário econômico mundial como locais de atração dos novos investimentos diretos que surgem com as empresas transnacionais industriais e de serviços (Harvey, 1989; Borja e Cartels, 1996).

Do lado dos governos locais das grandes cidades brasileiras, essa compreensão se dá ao longo do tempo pela falência do modelo centralizado de financiamento habitacional e de infraestrutura, verificado desde a década de 80. Assim, experimenta-se um momento nas áreas metropolitanas brasileiras em que a resolução de problemas urbanos relacionados à habitação e à recuperação de áreas pobres e faveladas vai necessitar de uma complexa estrutura de governança urbana que exige maior agilidade e articulação por parte dos governos locais. De processos que envolvem a população a participar da gestão da política, como se verificou em muitas experiências durante a década de 80 e 90 em grandes cidades do país, tem-se mais recentemente a adição do critério de sustentabilidade da intervenção, que requer educar e capacitar as comunidades pobres, além de promover oportunidades de emprego e fortalecer o capital social.

Este texto procura fazer uma breve discussão acerca da evolução da agenda de desenvolvimento urbano dos organismos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial (World Bank), o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UNCHS) – Habitat e o Cities Alliance, procurando observar o avanço desta agenda, que traz no contexto atual uma ênfase na sustentabilidade das políticas, ou seja, além da participação comunitária, o

desenvolvimento de programas de educação, geração de emprego e renda, junto com o fortalecimento do capital social das comunidades envolvidas. Para ilustrar, trazemos um exemplo paradoxal que é o caso de Salvador, onde esta nova agenda progressista foi exercida a partir de um governo composto por uma elite política conservadora.

O texto é composto de duas seções, além desta introdução e de considerações finais. A seção a seguir trata da evolução da agenda do Banco Mundial sobre política urbana em paralelo à evolução da agenda de política urbana no Brasil. E a seção subsequente trata do caso de Salvador, com o desenvolvimento de um programa de recuperação urbana pelo governo do estado da Bahia e sua companhia metropolitana de planejamento em parceria com o Banco Mundial realizado ao longo dos anos 90 e início do século XXI, que seguiu critérios de gestão prescritos pelo Banco em sua agenda mais recente, tais como *governance* e capital social, ainda que a elite política do governo baiano durante a gestão fosse bastante conservadora.

Evolução da agenda internacional e da gestão urbana no Brasil

A evolução da agenda das agências multilaterais sobre política urbana será analisada em paralelo à evolução da agenda de política urbana no Brasil. Acredita-se aqui que esses processos são concomitantes e à medida que a realidade política brasileira apontava para novos caminhos estes eram absorvidos pelos organismos

internacionais que passava a incorporar as novas realidades em suas prescrições visando melhores práticas. Assim, ao mesmo tempo que se fala da evolução da agenda de política urbana das agências multilaterais se está falando também da evolução da agenda de política urbana do país por entender esses processos como retroalimentadores recíprocos na busca do estabelecimento de padrões que refletissem a realidade de uma política urbana exequível e viável. Ou seja, à medida que a agenda internacional avançava, a política brasileira também o fazia no que se refere à gestão urbana de grandes cidades no país.

Vamos tomar como base aqui os trabalhos no Brasil de Werna (1996), Klink (2003) além de Melo e Moura (1990) que já desenvolveram análises sobre a evolução da agenda internacional de desenvolvimento urbano, assim como alguns relatórios trazendo avaliações abrangentes das próprias agências multilaterais sobre política urbana, tais como World Bank (1983; 1991) e UNCHS (1988), UNCHS-World Bank-UNDP (1994) e demais referências sobre o assunto que serão usadas durante o texto.

Anos 70 e primeira metade dos 80: produtos de grande escala metropolitana

Pode-se considerar como uma primeira fase da agenda dos organismos multilaterais, com destaque aí para o Banco Mundial no que se refere à política urbana o período compreendido do pós-guerra imediato até a primeira metade dos anos 70. Esse período foi fortemente dominado por uma abordagem de cunho tecnocrático.

Enfatizava-se a elaboração de grandes programas padronizados, com pouco envolvimento dos cidadãos, tendo como característica básica projetos de grande escala, frequentemente importados dos modelos de desenvolvimento urbano europeus ou norte-americanos. Nesse período, a prioridade estava nos produtos concretos, em geral homogêneos, como foram as experiências dos grandes conjuntos habitacionais suburbanos que deveriam assegurar eficácia e eficiência nas escalas de intervenção das agências de desenvolvimento e dos governos federal e estaduais (Werna, 1996). O perfil dos empréstimos na área urbana assume este contorno nessa época desde 1971, quando se iniciam as operações urbanas do Banco Mundial no Brasil (Melo e Moura, 1990).

O resultado principal deste período é que o impacto para seu público-alvo foi pequeno, ou seja, os grupos sociais de baixa renda foram pouco beneficiados. O padrão de financiamento dos projetos era normalmente alto e com isso terminaram nas mãos de famílias de renda média/alta, mesmo assim estas tendo uma série subsídios e concessões do BNH. Ao longo do tempo, este tipo de intervenção entrou em crise devido aos problemas financeiros do Estado, que não conseguiu viabilizar o financiamento da habitação popular com base em padrões tão elevados. Esse sistema obviamente acabou resultando em um número cada vez maior de dificuldades ao se tentar obter os recursos financeiros necessários dos beneficiários na esfera da cidade.

No que se refere aos programas integrados de desenvolvimento em escala metropolitana, destacam-se o Programa RM/NE iniciado em 1980 pelo Banco Mundial, juntamente com o governo federal, e que visava financiar um

conjunto de projetos urbanos nas três regiões metropolitanas do Nordeste: Recife, Salvador e Fortaleza. O Programa RM/NE foi iniciado na Região Metropolitana de Recife em 1982, indo até 1988 com o nome de Projeto Grande Recife.¹ Na região Metropolitana de Salvador, o Programa RM/NE tem início em 1986 e finaliza em 1997, sob a gestão do governo do estado da Bahia, por meio de sua companhia metropolitana, a Conder, com o nome de Projeto Metropolitano.²

A política urbana no Brasil nesse período estava alicerçada no Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 e extinto em 1986, instituição financiadora, formuladora e cogestora da política urbana no país. Mantido por recursos do FGTS, o BNH inicia suas ações na área habitacional, porém, ao longo do tempo, foi se tornando uma agência multissetorial de desenvolvimento urbano financiando, além da habitação, os setores de saneamento e transportes (Arretche, 1996; Melo, 1993). Nesse período, por meio de financiamento do BNH, é criado o Planasa – Plano Nacional de Saneamento (1971) que tinha como agências promotoras nos estados as companhias estaduais de saneamento básico. Na área de habitação, as cogestoras e executoras nos estados eram as COHABs e as prefeituras. As razões para a extinção do BNH segundo os autores que investigaram este assunto, tais como Arretche (2000) e Melo (1993), se constitui numa teia complexa de causas, que estão ligadas, em linhas gerais, à crise do FGTS no contexto da recessão econômica do início da década de 80, quando, ao carregar a maior parte do seu montante no desembolso indenizatório, levou à redução de arrecadação líquida, fazendo com que o BNH ao longo do tempo se tornasse

insolvente. E também à desarticulação da estrutura burocrática do BNH combinada com uma fraca coalização política durante a redemocratização para assegurar a reorganização da política habitacional do país em novas bases transformando o BNH numa nova agência de financiamento.

Em paralelo a isso, na esfera do planejamento dentro da estratégia centralista do governo federal visando, mais uma vez, integrar o planejamento e desenvolvimento econômico e social do país cria as regiões metropolitanas em torno de nove capitais brasileiras,³ junto com a criação das companhias metropolitanas de planejamento. Planejamento este de cunho urbanístico, isto é, zoneamentos urbanos e planos urbanísticos guiados por diretrizes de expansão e controle do crescimento urbano em área metropolitana.

No início da década de 80 a abordagem tecnocrática e centralizada passa por uma rápida mudança, que indicava o embrião da avaliação crítica que seria observada ao longo dos anos 80 pelo Banco Mundial acerca dos resultados desse paradigma (World Bank, 1983). Essa mudança ainda que incremental no padrão de desenvolvimento urbano gira em torno de um modelo mais flexível em relação ao anterior. Os programas passam a ser focados para as populações pobres, sendo elaborados dentro de uma escala menor e com o envolvimento e participação direta das comunidades locais. Como resultado, obtiveram-se melhores informações sobre as necessidades e carências, que levaram a projetos com padrões urbanísticos mais realísticos, isto é, mais viáveis do ponto de vista financeiro e também mais alinhados com as condições econômicas das famílias de baixa renda. Os programas do

tipo lote urbanizado, característicos desta fase, não apenas provaram ser muito mais factíveis, mas também aumentaram de forma substancial a flexibilidade do sistema de acordo com a demanda por habitação ao longo do tempo. Normalmente, os programas eram combinados e complementados com mutirões ou até mesmo com programas de autogestão. Entretanto, esses casos de sucesso dos programas não conseguiram ser replicados massivamente, dado que não estavam suficientemente ligados a estruturas institucionais mais amplas e políticas públicas gerais no nível das cidades. Além disso, no caso brasileiro, existia o contexto de forte centralização de recursos onde as cidades estavam submetidas a condicionantes do federalismo fiscal do país, que influenciou dramaticamente o sucesso de projetos urbanos.

Um exemplo desta época é a criação, em 1979, pelo governo federal, do Promorar (Programa de Erradicação de Sub-habitação), que recebeu empréstimos do Banco Mundial. O Promorar visava a erradicação das favelas com regularização da posse de terra e a substituição de barracos por casas de alvenaria na mesma área de moradia.⁴ Foi o único programa desenvolvido pelo governo federal, até aquele momento, que possibilitava a permanência da população ocupada em área anteriormente habitada (Maia, 1996, p. 96). As unidades eram entregues em terrenos de 75m², ocupando superfície de 25m² com cômodo polivalente e banheiro, oferecendo possibilidade de ampliação (Taschner, 1997, pp. 50-51). Além do Promorar, cabe lembrar aqui também o Ficam (Financiamento para a Fabricação de Materiais de Construção) e o João de Barro. Antes do Promorar, o governo federal criou o Profilurb (Programa de Financiamentos de Lotes Urbanizados) –

site and service, programa habitacional para famílias de baixa renda que tinha como objetivo permitir a população pobre adquirir uma parcela de terra já servida de infraestrutura básica – luz, água e esgoto (Taschner, 1997, p. 50).

Assim, pode-se definir esse primeiro momento da agenda do Banco Mundial com relação à política urbana como caracterizado por projetos de grandes escalas – projetos integrados de desenvolvimento em escala metropolitana, assim como projetos setoriais e focalizados de habitação popular. Nesta fase são valorizados os produtos e ainda é dada pouca importância ao *modus operandi*, ou o processo de gestão das políticas, algo que só se observará a partir de meados dos anos 80. No que se refere ao padrão dominante de gestão urbana no país que acompanhava em paralelo as prescrições políticas do Banco Mundial pode-se definir como um modelo tecnocrático, centralizado e fechado de intervenção, baseado no financiamento de grandes agências nacionais e sem muita participação das comunidades locais.

Segunda metade dos anos 80 e início dos 90: processo de gestão e a *governance* urbana

À luz das falhas observadas ao longo da década de 70, as políticas de desenvolvimento urbano dos organismos internacionais começaram no final dos anos 80 e início dos 90 a caminhar para a chamada “abordagem do processo”. Sua principal característica foi a conscientização de que bons projetos e programas em si são insuficientes para assegurar desenvolvimento urbano em países em desenvolvimento (World Bank, 1983). O envolvimento das comunidades,

que começou a ser tendência em projetos urbanos no final dos anos 80, ganha intensidade e a capacitação de lideranças e das comunidades tornou-se um elemento relevante. A capacitação não só beneficiaria os atores envolvidos nos projetos, mas os tornaria facilitadores de um processo mais amplo de aprendizado político pela prática. A primeira iniciativa dos organismos multilaterais neste sentido foi a criação, ao final dos anos 80, do Programa de Gestão Urbana (PGU), ação conjunta coordenada pelo Habitat (UNCHS) com o apoio do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Fundamentalmente, a ideia essencial do PGU é promover estratégias e mecanismos de capacitação para mobilizar recursos humanos materiais e financeiros para organizar a inserção de governos e agências municipais, comunidades de base e ONGs no desenvolvimento de projetos urbanos e habitacionais. É nítido que, a partir deste marco, torna-se importante na agenda internacional de política urbana todo o ciclo do projeto com ênfase nas etapas de monitoramento e a avaliação. Ou seja, há uma preocupação agora com o estabelecimento de boas práticas que poderiam ser replicadas para uma escala maior se fosse dada a devida atenção para o processo de aprendizagem durante a fase de formulação e implementação. Isso implica o aumento do trabalho direto entre as agências internacionais por um lado, e as cidades como novos atores territoriais, por outro lado, visando criar indicadores de avaliação dos processos e não mais simplesmente dos produtos. Ou seja, os investimentos daí para frente deveriam ser avaliados pela capacidade de pessoal para gerenciamento também e pela capacidade institucional de sustentabilidade.

Em 1991, o Banco Mundial publica sua agenda de política urbana (World Bank, 1991) para os anos 90 seguindo as diretrizes do PGU e estabelecendo quatro pontos a serem seguidos que mostram claramente a adoção de uma abordagem de processo para o desenvolvimento urbano: a) melhoria da produtividade urbana (pelo fortalecimento do setor privado); b) combate a pobreza; c) proteção ao meio ambiente; d) investimento em pesquisa. Essa agenda do Banco Mundial para política urbana encontra-se em um momento em que esta agência está passando por um processo de redefinição do papel do estado nos países em desenvolvimento. Seu relatório de 1992, intitulado: *Governance and Development* (World Bank, 1992), propõe o fortalecimento das instituições democráticas nos países em desenvolvimento com o envolvimento da iniciativa privada na provisão de serviços públicos, a descentralização política e administrativa e a participação e controle social (*accountability*) por meio do *empowerment* da sociedade civil. O Banco Mundial, a partir de *Governance and Development*, está reafirmando a importância da sociedade civil para a qualidade da democracia e o bom desempenho dos governos. Para isso, o fortalecimento da sociedade civil seria do ponto de vista do Banco Mundial a única forma de contrabalançar o poder de burocracias ineficientes e corruptas dos países em desenvolvimento (Frischtak, 1994).

A governança urbana passa a prevalecer na década 90 como padrão de desenvolvimento urbano. Neste momento, as agências multilaterais passam a trabalhar com indicadores de desempenho nos programas ligados a habitação e infraestrutura compostos por variáveis do

tipo: arcabouço institucional das cidades; redes de atores locais; estabelecimento de parcerias público-privado (com ONGs e empresas); grau de descentralização política e administrativa. O conceito de boa governança reforça o fato de que o governo local é um ator importante, mas não o único, na elaboração e implementação de políticas urbanas. O papel do governo local é articular e facilitar, ao invés de implementar, as políticas urbanas dentro de um sistema de redes de atores locais, composta por empresas e suas associações, sindicatos de trabalhadores, ONGs, organizações comunitárias, universidades, centros de pesquisa e a imprensa local, entre outros (Diniz e Coelho, 1995). Além disso, as cidades são consideradas mais do que a soma total dos beneficiários dos projetos. Elas representam os novos atores territoriais, cada vez mais ligados a uma economia internacional aberta, e com vantagens específicas para a criação de competitividade urbana e de novos espaços para a democratização da gestão urbana (Borja e Castells, 1996).

No Brasil, ao final da década de 80 e início dos anos 90, a agenda da política urbana de capitais e grandes cidades vai encontrando um consenso congruente com a reflexão das agências multilaterais como o Banco Mundial e o Habitat. Este consenso gira em torno da constatação, por parte de gestores, políticos e sociedade civil, de que a falência, desde a década de 80, de um modelo centralizado de financiamento habitacional e de infraestrutura urbana requer uma complexa estrutura de governança que exige maior agilidade e articulação por parte dos governos locais. Assim, processos de participação e controle social tornaram-se palavra de ordem para governantes

de capitais e grandes cidades no país, como se verificou em muitas experiências durante a década de 90. A participação social no processo de administração municipal é contemplada na Constituição de 1988 e regulamentada por leis complementares que preveem o estabelecimento de conselhos deliberativos no que tange a descentralização das políticas sociais, com a municipalização dos serviços de saúde e assistência social, bem como na área de educação e defesa da criança e do adolescente. Além disso, inúmeros governos locais de capitais e grandes cidades ocupados por partidos ou coalizões de partidos progressistas, ao longo da década de 90, vão desenvolver práticas objetivando democratizar a gestão e com isso ampliar o exercício da cidadania e realizar uma inversão de prioridades na agenda de governo, visando dar ênfase ao atendimento às carências urbanas mais imediatas. Experiências já bastante conhecidas e muito difundidas, como orçamento participativo, mutirões habitacionais, fóruns de cidade e conselhos municipais são exemplos de ativismo democrático na gestão local. Uma outra dimensão da renovação da agenda de gestão municipal no Brasil na década de 90 refere-se a iniciativas de governos locais em desenvolver parcerias com o setor privado em políticas de desenvolvimento visando superar crises de governabilidade causadas por escassez de recursos públicos (Ribeiro, 1995). É a chamada perspectiva do empreendedorismo local em que o governo atua como articulador de forças sociais a partir da criação de mecanismos de cooperação público-privado, assim como a partir da formação de consensos em torno de projetos estratégicos (Moura, 1996, pp. 34-35). Passa a ter relevância no

desempenho da atividade governamental a utilização de práticas de gerenciamento empresarial e marketing na gestão pública, este último visando à promoção interna e externa da cidade (Harvey, 1989; 1989a; 1989b).

Século XXI: da governança ao capital social

Ao final da década de 90, a agenda de política urbana internacional calcada pelos critérios de governança aprofunda a discussão acerca do combate à pobreza em áreas urbanas faveladas no mundo. O consenso principal no contexto atual por parte de governos, ONGS e organismos multilaterais de apoio é que a complexidade do problema urbano para populações pobres de países em desenvolvimento aumenta na medida em que se constata que apenas a intervenção física no espaço físico das cidades com participação e controle da população não é o suficiente para tornar sustentáveis os programas de reestruturação urbana e combate à pobreza das populações residentes em favelas. Junto com o planejamento e as obras de urbanização e habitação, torna-se necessário aliar programas sociais como educação básica, capacitação profissional e conscientização ambiental, além do fortalecimento da organização comunitária buscando utilizar e potencializar o capital social das comunidades. Diante disso, foi criado em 1999, a Cities Alliance, um fórum composto por organismos multilaterais tendo à frente o Banco Mundial e o Habitat que visa apoiar iniciativas dos governos de países em desenvolvimento em parceria com a sociedade na erradicação de favelas e

melhoria das condições de vida urbana para as comunidades carentes nas cidades do terceiro mundo. Além disso, procura difundir entre a comunidade internacional experiências bem-sucedidas nessa área. Em seu último relatório anual de 2002 (Cities Alliance, 2002), dois projetos no Brasil aparecem como exemplos a serem replicados, o Programa Ribeira Azul em Salvador que será comentado a seguir e o programa Bairro Legal desenvolvido pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo.

Além disso, entra uma nova variável para o combate à pobreza urbana que é o capital social ou o estabelecimento de laços de confiança e solidariedade capazes de aumentar a produção de capital humano e capital fixo (Putnam, 1996; 1993). Para o Banco Mundial, nos anos recentes, o capital social tem sido identificado como um componente importante de desenvolvimento econômico e social, tanto no nível macro quanto no nível microeconômico. Capital social refere-se a instituições, relações, redes e normas que moldam a quantidade e qualidade das interações sociais (www.worldbank.org/poverty/scapital). Essas relações conduzem os atores a mobilizar os melhores recursos e a encontrar os melhores objetivos. Apesar de ainda não possuir nenhum relatório específico analisando como as várias formas de capital social habilitam os pobres a participar ativamente dos benefícios do processo de desenvolvimento, o Banco Mundial dedica um espaço substancial à contribuição de diversos técnicos e diversos estudos de caso sobre experiências de produção de capital social em todos os países em desenvolvimento.

O caso de Salvador: o paradoxo da agenda progressista atual do banco mundial com uma elite conservadora

Programa Ribeira Azul em Salvador

Em Salvador, a grande área urbana localizada na chamada cidade baixa, que vai desde a enseada dos Tainheiros até a enseada do Cabrito, possui uma característica comum em toda sua ocupação, a existência de favelas dentro do mar, compostas de barracos sustentados por palafitas. Com a consolidação da ocupação, ao longo do tempo, a principal e maior zona nessa área, foi denominada Alagados.⁵ As primeiras ocupações naquela região datam de 50 anos atrás e durante o final da década de 70 e início da década de 80, a região de Alagados passou por intervenções da Hamesa (Habitação e Melhoramentos Urbanos S/A), extinta empresa de habitação do governo do estado. Entretanto, o que se observou, desde aquele período até o início da década de 90, é que a invasão de palafitas em Alagados se multiplicou ao invés de diminuir ou desaparecer. Uma vez concluída a intervenção em Alagados, novas invasões dentro do mar naquela região ocorreram formando os Novos Alagados.

A partir de 1993, o governo do estado da Bahia, por meio da Conder,⁶ em parceria da ONG italiana Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI)⁷ e o Banco Mundial, passa a desenvolver intervenções contínuas na região visando a retirada das palafitas

e o reassentamento dos moradores para casas com infraestrutura urbana em áreas contíguas aos antigos barracos.

O PRA surge em 1994 como um programa de recuperação urbana da favela de Novos Alagados compondo parte do Projeto Metropolitano. O Projeto Metropolitano, que contava com empréstimo do Banco Mundial, foi iniciado em 1986.⁸ Entre 1988 e 1991, não obteve alocação de recursos da União nem do governo estadual. Em 1992, o Projeto foi reformulado, estabelecendo-se um montante de US\$77 milhões para sua aplicação, sendo US\$36,6 milhões a participação do Banco Mundial e a contrapartida de US\$40,4 milhões restantes bancada exclusivamente pelo governo do estado da Bahia. A maior parte dos recursos foi aplicada em limpeza pública – US\$24 milhões (31,3%) – e recuperação urbana – US\$22,5 milhões (29,4%), onde está inserida urbanização da favela de Novos Alagados. Como projetos de recuperação urbana na cidade de Salvador que foram realizados pela Conder com recursos do Projeto Metropolitano destacam-se: a recuperação da favela Novos Alagados, a recuperação dos Parques de Abaeté, de Pituauçu e a construção do Parque Costa Azul, a participação na recuperação do Centro Histórico Pelourinho com a instalação da iluminação subterrânea, a construção de um edifício garagem e a elaboração de estudos técnicos para o lugar (Conder, 1997). No projeto de recuperação da favela de Novos Alagados, entre 1993 e 1997, foram construídas 1.692 habitações com custo total de U\$5.000.000,00, dos quais cerca de U\$3.500.000,00 foram recursos oriundos do Projeto Metropolitano.

A partir de 1998, a Urbis, junto com a Conder em parceria com a AVSI,

desenvolveram o Programa Viver Melhor, que tinha como alvo de intervenção a área de Alagados I e Alagados II. Em 1999 é que surge o PRA, que possuía como missão aumentar a escala de intervenção na reestruturação urbana das favelas a partir da experiência de Novos Alagados, desta vez com um alcance maior, buscando atingir uma parte da região do subúrbio de Salvador localizada entre a Enseada dos Tainheiros e a Enseada do Cabrito. A área total de intervenção prevista para o PRA é de 4 km², que corresponde a 1,3% da área do município de Salvador e busca beneficiar 150.000 pessoas correspondendo a 42.500 domicílios – sendo 2.500 destes em palafitas e 40.000 em áreas adjacentes, o que representa 25% do total da população favelada da cidade. O perímetro de atuação do PRA é composto por um conjunto de doze comunidades: Alagados I; Alagados II; Alagados III, Alagados IV e V; Alagados VI; Baixa do Caranguejo; Joanes Centro-Oeste; Mangueira; Mudança; Novos Alagados I; Novos Alagados II e São João.

Foram beneficiadas mais de 10.000 pessoas, que passaram de ex-moradores das palafitas, que foram erradicadas. Até o momento as obras concluídas são: Novos Alagados (1ª etapa); Joanes Centro-Oeste; Mangueira; Mudança; Alagados I e II e Baixa do Caranguejo. No momento encontram-se em andamento as obras em Novos Alagados (2ª etapa); Alagados IV e V e Joanes Azul (1ª parte). E as próximas obras previstas são Alagados III e Joanes Azul (2ª parte). Além disso, uma parte da construção de uma pista de borda que ocupará toda a margem da orla onde antes existiam palafitas já foi feita e a obra no momento encontra-se em continuidade.

O gasto orçamentário anual do projeto somou cerca de U\$ 52 milhões de dólares. Desse valores participaram junto com o governo do estado da Bahia, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a AVSI, o Ministério das Relações Exteriores da Itália (MAE) e o Banco Mundial. O PRA é desenvolvido desde seu início em parceria com a AVSI e tem adotado uma metodologia de trabalho que busca incluir à recuperação física do espaço urbano (água, esgoto, pavimentação, drenagem e energia elétrica) a dimensão socioambiental (preservação do manguezal), a promoção social (educação básica, capacitação profissional e programas de geração de emprego e renda) assim como o envolvimento da comunidade (associativismo e cooperativismo).

O Projeto de Apoio Técnico e Social (PATS) que representa a parte do PRA onde se desenvolve a área social e de cidadania foi impulsionado com a vinda da missão de 2000, composta por representantes do MAE, do Banco Mundial da ONU-Habitat e do Cities Alliance. Foi com a discussão realizada por estes organismos com o governo do estado que o PRA teve a orientação de inserir um Plano Social dentro do PRA como pré-requisito necessário para o aporte de recursos. Com base, portanto, nas discussões e orientações, dos representantes do MAE, a Conder elaborou o PATS que foi aprovado pelo Comitê de Orientação para o Desenvolvimento Cooperativo da Itália. Note-se que todos recursos doados pelo MAE estão vinculados ao PATS.

No que tange ao processo decisório, o PRA possuía uma instância que traça as diretrizes e avalia o PRA formada por um Comitê Consultivo que é composto por: 1 membro representando a Conder, 1 membro da Prefeitura

Municipal de Salvador, 1 membro do Ministério das Relações Exteriores da Itália (MAE), 1 membro do Banco Mundial, 1 membro da AVSI e 5 representantes comunitários que são escolhidos pelo Grupo de Representantes da Comunidade. Essa instância abriga 52 lideranças das 11 comunidades na área de atuação do PRA e foi formado em outubro de 2002.

Elite política conservadora e a adoção de uma agenda de gestão progressista

Os aspectos de *governance* observados no programa Ribeira Azul foram uma exigência do Banco Mundial e da ONG AVSI que participaram como cogestoras da política. A Conder é um órgão que se caracteriza historicamente por ter uma linha de ação tecnocrática, que se coaduna com o perfil político da elite que dirige o estado da Bahia liderada pelo senador Antônio Carlos Magalhães (ACM). Inclusive, esse é um dos motivos que ajudam a explicar a sobrevivência de uma companhia de planejamento metropolitano, dado que se observa que na maioria das capitais os órgãos metropolitanos de planejamento ou foram extintos, ou existem com uma função assessoria às Prefeituras (Fernandes, 1998, 2002; Souza 1997, 2001). Apesar de se constituir numa grande força política hegemônica para o estado da Bahia, dentro da cidade de Salvador, o grupo político liderado pelo Senador ACM do PFL não possuía a aprovação suficiente do eleitorado soteropolitano para torná-lo legitimado hegemonicamente tal qual era no resto do Estado. Isso fica demonstrado nos consecutivos insucessos eleitorais dos candidatos que concorreram para prefeito de Salvador, apoiados

por ACM nos pleitos municipais da capital pós-redemocratização. Apenas em 1996, ACM consegue levar à vitória um candidato sob seu apoio, após três derrotas consecutivas nos anos de 1985, quando foi vencido por Mário Kértzs do PMDB, 1988, derrotado por Fernando José, também do PMDB e em 1992 com a vitória de Lídice da Matta, do PSDB. Ao perder a eleição municipal de 1992, a tática de ACM como governador o estado foi estabelecer uma competição entre esferas de governo na gestão urbana de Salvador, procurando desenvolver uma série de obras importantes na cidade por meio da Conder. Com isso visava desqualificar o Executivo municipal, tentando mostrar que a prefeitura não possuía autonomia para governar a cidade, dado que não realizava satisfatoriamente o que era de sua competência exclusiva e ao mesmo tempo procurava demonstrar a eficiência e a competência da esfera estadual, dado que as obras importantes do município eram desenvolvidas pelo governo do estado. Em quase todas as intervenções do governo estadual na cidade de Salvador, estas aconteceram com a prefeitura à margem de sua análise e/ou deliberação. Desse modo, foram realizados todos os grandes projetos urbanos implantados em Salvador, como a recuperação do Centro Histórico Pelourinho, a recuperação dos Parques de Abaeté e de Pituçu, o programa de saneamento ambiental Bahia Azul, a construção do novo aterro sanitário da cidade, a construção do Parque Costa Azul, de uma marina na Baía de Todos os Santos, a recuperação da favela Novos Alagados e a ampliação do Aeroporto Luís Eduardo Magalhães. Esses projetos e obras foram realizados sob a gestão da Conder, tornando-a uma espécie de super-prefeitura paralela de Salvador.

Bom ressaltar que o grupo político que compunha a Prefeitura entre os anos 1993-1996 e que era de oposição ao grupo do PFL ligado à ACM, é que se mostra mais sintonizado com a questão do avanço da agenda internacional de política urbana, uma vez que a própria prefeita Lídice da Mata do PSDB tinha uma história ligada à luta pela reforma urbana, sobretudo no que se refere às questões de participação social e autonomia municipal, tendo sido vereadora entre 1982 e 1986 pelo PMDB e participado ativamente na elaboração e aprovação de algumas leis importantes que criavam diversos mecanismos de participação social na gestão municipal (Ivo, 2000, p. 93).⁹

O grupo político ligado ao PFL e liderado pelo Senador ACM¹⁰ seguiu sempre um padrão de administração pública calcada num processo decisório fechado, que o caracteriza como uma liderança capaz de formar quadros tecnocráticos de perfil dinâmico e pragmático, porém pouco afeitos a mecanismos de participação, controle social ou parceria público-privado. Este grupo político nunca esteve ligado às discussões de renovação da agenda internacional de política urbana, nem no que se refere ao movimento de reforma urbana da constituição de 1988.

Um fator importante para explicar a razão pela ligação de um governo de perfil tão conservador com políticas de corte mais progressistas agenciadas pelo Banco Mundial encontra-se no fato de que durante a década de 90 o governo da Bahia sob a gestão do PFL vai ser bem-sucedido na realização do Projeto Metropolitano, fazendo com que a elite política do estado ganhasse prestígio junto ao Banco Mundial. Além disso, o governo da Bahia vai realizar uma política de ajuste fiscal

também bem-sucedida (Borges, 2000) que reforça ainda mais a posição de destaque que o estado da Bahia ganhou junto ao Banco Mundial. E isso pode ser evidenciado no relatório do Banco publicado em 2001 – *Broadening the Base of Growth* – onde o estado da Bahia é considerado como um caso exemplar de “boa governança” e política fiscal exitosa, sendo colocado em par com o exemplo recente mais conhecido de “bom governo” no Nordeste brasileiro que é o estado do Ceará. A visão que as agências internacionais possuem da elite política da Bahia mostra o paradoxo existente no estado onde um governo composto por uma elite conservadora, apesar disso mostra-se muito dinâmico e eficiente na conduta da administração pública. Ou seja, boa administração convive com desenvolvimento político baixo, uma vez que as práticas de conduta do debate político democrático ainda são questionadas no Estado dado à predominância por três décadas de uma mesma liderança política.

Considerações finais

O artigo procurou discutir a evolução da agenda de política urbana das agências internacionais, sobretudo no que se refere a programas de habitação e recuperação de favelas e áreas urbanas degradadas. O foco do texto recaiu sobre as referências conceituais que guiaram

agências como o Banco Mundial, a ONU-Habitat e o Cities Alliance, nesta questão fazendo avançar a agenda. Ao mesmo tempo, buscou-se observar como a questão da gestão urbana no país avançou ao lado das agências internacionais. Foi analisado o contexto atual da agenda internacional, em que predomina conceitualmente a utilização de mecanismos de governança, participação e estímulo à formação de capital social.

Neste último aspecto o artigo trouxe um exemplo de uma grande capital brasileira – Salvador, que mostra um interessante paradoxo, onde o governo do estado, apesar de governado há mais de uma década por uma elite política conservadora – caracterizada pelo tecnocratismo e pouco diálogo democrático, desenvolve uma importante política de reurbanização de favelas com apoio do Banco Mundial caracterizada pelo envolvimento da sociedade no processo de gestão. Isso evidencia o lado dinâmico do grupo político em questão, que mostra ser capaz de se alinhar à tendência mais recente em voga nas agências multilaterais, sobretudo o Banco Mundial, na orientação aos governos de países em desenvolvimento acerca da conduta das políticas de desenvolvimento urbano, de que políticas urbanas devem contemplar não só a recuperação física do espaço, mas a participação e o controle social, bem como o combate à pobreza com políticas assessórias de geração de emprego e renda que estimulem a produção do capital social das populações envolvidas.

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Bacharel em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Rio Grande do Norte, Brasil).

asaferna@uol.com.br

Notas

- (1) O Projeto Grande Recife foi coordenado pela empresa metropolitana de Planejamento do governo do estado, a Fidem (Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife) e visava uma ação de requalificação, valorização e comercialização imobiliária para setores de classe média e alta, integrada com a urbanização de áreas faveladas na região ribeirinha do Capibaribe. Como esta região despontava com considerável potencial urbano pela localização e pela disponibilidade de áreas ociosas, foram propostos parques e conjuntos residenciais para diferentes faixas de renda. Além disso, ocorreram intervenções nunca concluídas e algumas realizadas, como a criação de conjuntos populares e os parques de Caiara e Santana.
- (2) O Projeto Metropolitano desenvolvido pela Conder será comentado em maiores detalhes a seguir quando trataremos do caso em tela no texto.
- (3) Pela Lei Complementar n. 14, de 8/6/1973, art. 2º, são criadas as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre.
- (4) Uma avaliação do Promorar no Nordeste durante os anos em que durou, entre 1980 e 1989, é feita por Moura et al. (1990).
- (5) Os Alagados compõem a maior parte das favelas com palafitas existentes naquela região e se estendem por inúmeros bairros da cidade baixa e subúrbio ferroviário, inclusive o bairro da Ribeira, um dos maiores que acabou dando o nome ao Programa Ribeira Azul.
- (6) A Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder), foi criada em 1974, como empresa pública ligada à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Desde sua origem, a Conder atua não só como empresa de planejamento metropolitano que fornece assistência técnica aos municípios da RMS, mas também como órgão executor de obras. Em 1998, a Conder passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e ampliou sua área de atuação para todo o Estado. Em janeiro de 1999, a Conder incorporou a URBIS – Habitação e Urbanismo da Bahia S/A.
- (7) A AVSI é uma ONG reconhecida pelo Ministério das Relações Exteriores da Itália (MAE) e credenciada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na condição de consultora. Foi criada em 1972 e atua em 4 continentes com 60 projetos de ajuda ao desenvolvimento nos setores da saúde, infância, educação, formação profissional, recuperação das áreas marginais urbanas e desenvolvimento rural. Dezenas de voluntários profissionais – médicos, engenheiros, agrônomos, psicólogos, educadores, prestam serviço nos países por períodos não inferiores de dois anos. A AVSI é sustentada por um fundo em que 50% de sua captação é feita de doações

privadas. Ela tem uma atuação nos países com organizações associadas e no Brasil sua associada é a CDM (Cooperação para o Desenvolvimento da Moradia Humana). Além de Salvador tem projetos nas cidades de Belo Horizonte e Vitória.

- (8) O Projeto Metropolitano como comentado anteriormente é um produto do Programa RM/NE iniciado em 1980 pelo Banco Mundial, juntamente com o Governo Federal, e que visava financiar um conjunto de projetos urbanos nas três regiões metropolitanas do Nordeste: Recife, Salvador e Fortaleza. O Programa RM/NE foi iniciado na Região Metropolitana de Recife em 1982, indo até 1988 com o nome de Projeto Grande Recife. Na região Metropolitana de Salvador, o Programa RM/NE tem início em 1986, sob a gestão do governo do estado da Bahia, por meio de sua companhia metropolitana, a Conder, com o nome de Projeto Metropolitano.
- (9) São dessa época, a Lei de Regionalização do Orçamento Municipal e a criação do Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano (Condurb). Em 1983 sancionou-se a Lei n. 3.345/83 – Lei do Processo de Planejamento e Participação Comunitária, que tornava a participação social uma atividade permanente na cidade. Em julho de 1984, foi editada a Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 3.377/84) e em 1985 foi aprovada a Lei Orgânica do Município de Salvador (Lei n. 3.572/85), antes, portanto, da exigência contida na Constituição de 1988. Em novembro de 1985, foi sancionada a Lei n. 3.592/85, que dispõe sobre o enquadramento e a delimitação de Áreas de Proteção Socioecológica (APSE). Em dezembro de 1985, o conjunto de medidas acerca da participação e do controle social consolidou-se no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), regulamentado pela Lei 3.525/85.
- (10) Consideramos como principais quadros políticos pefelistas diretamente ligados e formados na burocracia do governo do estado durante as gestões de ACM: o ex-senador Waldeck Ornélas; o governador Paulo Souto; o senador Rodolfo Tourinho Dantas; o deputado federal José Carlos Aleluia, o prefeito de Salvador Antônio Imbassahy; o ex-deputado e atual conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia Manoel Castro. Ao longo do tempo este grupo formado também por outros políticos, apesar de ainda coeso, vai mostrar divergências residuais em relação à liderança do Senador ACM.

Referências

- ARRETCHE, M. (1996). “Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional”. In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.). *Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap, pp. 107-137.
- _____. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, São Paulo, Revan/Fapesp, pp. 135-195.
- BORGES, A. (2000). *A retórica da eficiência: as políticas do ajuste fiscal na Bahia*. Dissertação de Mestrado. Salvador, UFBA.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (1996). As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, Cebrap, n. 45, pp.152-166.
- CITIES ALLIANCE (2002). Annual Report (www.citiesalliance.org).

- CONDER – Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (1997). Avaliação do Projeto Metropolitano. Salvador, Seplantec/Conder, dezembro.
- DINIZ, E. e COELHO, M. P. (1995). *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo, 54p.
- FERNANDES, A. S. A. (1998). *Empresarialismo urbano em Salvador: a recuperação do Centro Histórico Pelourinho*. Dissertação de Mestrado. Recife, MDU/UFPE.
- _____ (2002). *Governos locais de capitais brasileiras: a democratização da gestão municipal em Recife e Salvador (1986-2000)*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FRISCHTAK, L. L. (1994). *Governance capacity and economic reform in development countries*. World bank, Washington, Technical Paper, 254.
- HARVEY, D. (1989). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola, 1994.
- _____ (1989a). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Analer*, 71-B, pp. 3-18.
- _____ (1989b). *The urban experience*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- IVO, A. L. (2000). “A política desejada e as certezas lógicas: o planejamento estratégico e o plano urbano em Salvador”. In: IVO, A. L. (org.). *O poder da cidade. Limites da governança urbana*. Salvador, EDUFBA, pp. 87-120.
- KLINK, J. (2003). *Em busca de uma agenda urbana da perspectiva da cidade: revisitando a dialética entre agências internacionais, financiamento e desenvolvimento urbano*. Anais do XXVII Encontro da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração (XXVII ENANPAD). Atibaia/SP, 20 a 24 de setembro.
- MAIA, M. L. A. (1996). *NGOS as mediators. Their role in expertise, language and institutional exemption in urban development planning in Recife, Brazil*. Tese de doutorado. University College London/ Development Planning Unit.
- MELO, M. A. (1993). Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e reforma da Política Social na Nova República. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, pp. 119-164.
- MELO, M. A. e MOURA, A. S. (1990). Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 4, dezembro, pp. 99-126.
- MOURA, A. S. et al. (1990). *Promorar e autoconstrução no nordeste. Subsídios para uma avaliação institucional*. Recife, FUNDAJ/Massangana.
- MOURA, S. (1996). Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. *Organizações e Sociedade*, dezembro, pp. 33-61.
- PUTNAM, R. (1993). The prosperous community: social capital and public life. *The American Prospect*, n. 13 (spring) (<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>).
- _____ (1996). *Comunidade e democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, tradução de Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (1993).
- RIBEIRO, L. C. de Q. (1995). “A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana”. In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 107-160.

- SOUZA, C. (1997). *Decentralization, local and metropolitan influence: the case of Salvador (Brazil)*. Prepared to the Conference "The Challenge of Environmental Management in Metropolitan Areas". Londres, University of London.
- _____ (2001). *A região metropolitana de Salvador: trajetória e influência das escolhas institucionais*. Salvador, mimeo.
- TASCHNER, S. P. (1997). Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. *Cadernos de Pesquisa do LAP. Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação*, n. 18, FAU/USP, março/abril.
- UNCHS (1988). *Global Shelter for the Year 2000*. UNCHS, Nairobi.
- UNCHS-World Bank-UNDP (1994). *Urban Management programme annual report 1993*. World Bank, Washington.
- WERNA, E. (1996). As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. *Espaço e Debates*, n. 39, pp. 10-22.
- WORLD BANK (1983). *Learnig by doing. World bank lending for Urban Development, 1972-1982*. World Bank, Washington.
- _____ (1991). *Urban Policy and Economic development – an Agenda for the 1990s*. World Bank, Washington.
- _____ (1992). *Governance and development*. World Bank, Washington.

Texto recebido em 20/jun/2009
Texto aprovado em 22/ago/2009

