

Influência das agências de financiamento às políticas públicas de planejamento urbano

Influence of financing agencies on public policies for urban planning

Inara Pagnussat Camara(1); Henrique Kujawa(2)

1 Universidade de Lisboa, (Lisboa, PT) e Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Videira, SC, Brasil.

E-mail: inara.pagnussat@hotmail.com

2 Faculdade Meridional (IMED), Passo Fundo, RS, Brasil.

E-mail: henrique.kujawa@imed.edu.br

Revista de Arquitetura IMED, Passo Fundo, vol. 9, n. 1, p. 24-42, Janeiro-Junho, 2020 - ISSN 2318-1109

DOI: <https://doi.org/10.18256/2318-1109.2020.v9i1.3818>

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*

Editor-chefe: Grace Tibério Cardoso

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui! / click here!](#)

Resumo

Os agentes da produção do espaço urbano sofrem influência de interesses e conflitos que envolvem instituições e setores do mercado e do Estado inerentes aos diferentes modelos de desenvolvimento. Para que haja melhorias na qualidade urbana, políticas públicas são necessárias com o intuito de criar – ou recriar – espaços. As políticas que auxiliam na transformação do espaço urbano possuem contornos conceituais poucos significativos e com inúmeros problemas, de naturezas diversas, seja à definição de tributos, efetivação, perspectivas, controle ou avaliação de resultados. Dessa forma, torna-se necessário compreender a relação mutável dos espaços com a cidade, a vida urbana e a “mão invisível do mercado” que é o capital que emerge fora das relações sociais. Esta pesquisa analisa a relação entre as políticas públicas e o BID - financiador para a requalificação do Parque da Gare, influenciando economicamente, socialmente e politicamente na cidade de Passo Fundo, RS. A metodologia é exploratória descritiva, iniciando com a revisão bibliográfica e analisando dados do processo de financiamento da Gare. Diante desta pesquisa, percebemos a forte influência que o mercado do capital tem sobre o desenho e planejamento urbano, reorganizando diretrizes e leis locais.

Palavras-chave: Políticas públicas. Gestão pública. Planejamento. Financiamento. Espaços públicos.

Abstract

The agents of urban space production are influenced by interests and conflicts involving institutions and sectors of the market and the state inherent to the different models of development. In Order to improve urban quality, public policies are necessary in order to create – or recreate – spaces. The policies that assist in the transformation of urban space have few significant conceptual outlines and with countless problems, of diverse natures, whether the definition of taxes, effectuation, perspectives, control or evaluation of Results. Thus, it is necessary to understand the changeable relationship of spaces with the city, urban life and the “invisible hand of the market” which is the capital that emerges outside of social relations. This research analyzes the relationship between the PUBLIC policies and the IDB-financier for the requalification of the Parque da Gare, influencing economically, socially and politically in the city OF Passo Fundo, RS. The methodology is descriptive exploratory, starting with the bibliographic review and analyzing data from the financing process of the Gare. In this research, we perceive the strong influence that the capital market has on urban design and planning, reorganizing directives and local laws.

Keywords: Public policy. Public management. Planning. Financing. Public spaces.

1 Introdução

Nas últimas décadas, a análise e avaliação de políticas públicas ganharam maior atenção devido à movimentos de reforma do Estado promovendo ajustes político-institucionais balizados por neoliberais. As referidas reformas, segundo seus defensores, visam adequar estas ações do Estado às novas condições da sociedade contemporânea que vivenciam mudanças rápidas e estruturais ou ainda, conforme Alvim e Castro (2010) “interdependência de processos econômicos em escalas mundiais” (ALVIM; CASTRO, 2010, p. 9).

Na Europa, a área de políticas públicas¹ surge como desdobramentos de “teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas (SOUZA, apud HOCHMAN *et al.*, 2007, p. 67). Com base nestas novas solicitações, as atribuições dos Estados nacionais sofreram modificações consideráveis onde busca-se organização para alcançar maior eficiência em relação ao emprego de recursos perante a obtenção de resultados, como no sentido de sua eficácia, ou seja, seu melhor desempenho em relação aos objetivos almejados. A legitimidade, a duração e a efetividade social das políticas são outras questões que se colocam tanto do ponto de vista social como do ponto de vista político (ALVIM; CASTRO, 2010, p. 9) além de que, perante a democracia, o que o governo faz ou não deve ser analisado cientificamente e por pesquisadores independentes.

Especificamente, as políticas para promover e transformar processos e conformação do espaço urbano – as políticas urbanas – não há uma escala muito diferente. No Brasil, os contornos conceituais são pouco significativos e possuem inúmeros problemas de naturezas mais diversas seja relacionado à definição de tributos ou a efetivação de perspectivas e acompanhamentos, a avaliação de resultados ou ainda, aos meios e instrumentos utilizados de forma clara e sustentável.

Após a Constituição de 1988 com a redemocratização do país e a descentralização administrativa institucionalizada pelo Plano Diretor, houve a necessidade dos municípios brasileiros se estruturarem para gerir o meio urbano (OLIVEIRA, 2007, p. 9) e também para potencializar as vantagens competitivas de cada núcleo urbano (SOMEKH; GASPAR, 2012), promovendo nova articulações entre municípios, com objetivo de enfrentar a crise fiscal (LEAL, 2003). Segundo Leal (2003, p. 56),

[...] os princípios básicos que orientam os modelos de gestão democrática das cidades estavam centrados no estreitamento da relação Estado/sociedade, através da descentralização político-administrativa, da participação popular, da transparência administrativa e da inversão de prioridades na agenda pública.

1 Para maiores informações e uma síntese da trajetória da área de políticas públicas, inclusive como insere-se na academia, ver Parsons (1997).

O Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10257/2001) é considerado um marco institucional para as políticas urbanas, abordando uma dimensão mais ampla sobre problemas e processos sociais e em diferentes escalas, definindo novos instrumentos de planejamento e execução para os municípios, modificando ações dos mais diversos agentes e atores estatais e sociais. Neste mesmo contexto histórico, “os processos de gestão das cidades passaram a ser fundados no ideário do *empreendedorismo urbano*, tendo como premissa básica a parceria entre os setores público e privado” (LEAL, 2003, p. 56), contudo, em muitos casos, transformando a imagem da cidade em fenômeno de marketing e negócios.

Entendendo, as políticas públicas como ações que visam contribuir para corrigir distorções², efetivar e ampliar os direitos sociais, torna-se fundamental discutir a sua formulação, implementação e avaliação a partir de instrumentos que permitam uma análise de seus efeitos a curto médio e longo prazo.

Importante destacar que os agentes financiadores de políticas públicas cumprem com um papel indutor das mesmas, não raras vezes, definindo escalas de prioridades e critérios de avaliação. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, desde a década de 1980 (período em que se agrava a crise da dívida do Terceiro Mundo somados a acelerada urbanização), tiveram ações importantes e decisivas com estratégias de ação, influência e interferência nas políticas públicas, gerando novos modelos e significados de cidades.

Ambas as instituições financeiras difundem políticas públicas que seguem critérios empresariais e um modelo de gestão estatal terceirizada, formada por um corpo técnico privado, conforme ocorreu em Passo Fundo, norte do Rio Grande do Sul, com a requalificação do Parque da Gare. Conforme Cymbalista *et al.* (2008, p. 9),

[...] o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) configurou-se como uma oportunidade importante para verificar, refletir e atuar sobre as condições de acesso a informação, monitoramento e participação social na definição e desenvolvimento de uma política local. A hipótese inicial foi a de que um programa com ações bem definidas, orçamento e fontes de recursos pré-estabelecidos e indicadores de resultados, sujeito à visibilidade e controle internacional, tornaria mais simples a atividade de controle das ações e seus impactos.

Esta pesquisa tem o objetivo principal de ampliar a discussão sobre como estruturas administrativas são treinadas para responder aos grandes interesses privados, mostrando como estudo e comparativo prático-teórico a revitalização do Parque

2 Entendemos como política pública o “tratamento à uma doença”, as intervenções para redução de um problema público (SECCHI, 2014).

da Gare, financiado pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) que, na condição de financiador, participou ativamente de todos os processos de implementação do projeto, do ponto de vista financeiro, ideológico e político do município.

A metodologia adotada é exploratória descritiva, iniciando com a revisão bibliográfica e em um segundo momento com a análise de dados do processo de financiamento da requalificação do Parque da Gare. Pretende-se com o método exploratório compreender as alterações setoriais e atuantes que foram oriundas deste processo e, conseqüentemente determinadas direta ou indiretamente pelo agente financiador. A pesquisa estrutura-se apresentando (a) a política do BID para as cidades; (b) a importância da requalificação do Parque da Gare para a cidade de Passo Fundo e a história do Município; (c) o processo de financiamento, detalhando as etapas, agentes e atores envolvidos no processo desde seu início até a inauguração no segundo semestre de 2016.

2 As políticas do BID para as cidades

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial a geopolítica mundial se adapta à parâmetros de instituições globais que determinam paradigmas para a gestão monetária, do desenvolvimento e do comércio. As três principais são o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), e vinculados a estes, dezenas de outras instituições que podem ser internacionais ou nacionais. Uma destas instituições, é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado em 1959 e com atuação na América Latina e Caribe.

Essas instituições modelam as políticas públicas influenciando na economia e formação da sociedade de países em desenvolvimento que necessitam destes sistemas de financiamento para desenvolvimento urbano e para a efetivação das políticas para as cidades. É uma faca de dois gumes. De um lado, “a implementação de políticas de promoção de cidades mais justas, nas quais a infraestrutura e os serviços públicos sejam crescentemente acessíveis a população” (CYMBALISTA et al., 2008, p. 10), e de outro, o controle exercido pelo agente financiador, entendendo o programa resultante do financiamento como parte de uma política mais ampla.

Peter Hall (1995) afirma que o “planejador foi se confundindo cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo” (HALL, 1995, p. 28), ou seja, os profissionais da arquitetura e urbanismo não projetam mais com a essência, mas sim como máquinas de produzir, em termos gerenciais.

Desde o início dos anos 80, o BID busca alternativas de mercado que substituam os padrões modernos de financiamento das cidades – o qual ruiu. Conforme o Banco Mundial (2000), as quatro novas modalidades para financiamento e crédito às

idades são: a) a criação de agências privadas de intermediação financeira, legalmente independentes e responsáveis pela implementação de projetos e captação de recursos no mercado; b) as parcerias público-privadas e concessões para operação e ampliação de serviços e infraestrutura urbanos por empresas privadas de capital aberto; c) a captação de recursos no mercado de crédito nacional e internacional, com a emissão de títulos e a cotação de *ratings* municipais; d) a criação de taxas especiais ou emissão de títulos distritais para realizar melhorias urbanas concentradas em um determinado bairro ou perímetro.

Este novo modelo de financiamento permite aos municípios apostar em investimentos que apresentem taxas de retorno e que contribuam para economia local. Porém, alguns autores como David Harvey não concordam com as medidas que são adotadas pois isso, muitas vezes, significou os “subsídios locais ao capital, o que colaborou para diminuir o subsídio aos menos privilegiados” (HARVEY, 1996, p. 53). O autor também questiona a produção do espaço urbano sob a lógica exploratória e excludente do capitalismo.

Limites no contexto de políticas de combate à pobreza são evidentes, pois não há como manter as metas da ONU (Organização das Nações Unidas) sendo submetido às determinações do Fundo Monetário Internacional ao financiamento. Todavia, de acordo com Harvey (2014), para que este cenário se concretize e o direito à cidade possa representar o direito de mudar a cidade de acordo com os desejos e necessidades reais da população, “a produção das formas destrutivas de urbanização que facilitam a eterna acumulação de capital deve ser interrompida” (HARVEY, 2014, p. 247). Percebe-se, portanto, a contestação clara das estruturas capitalistas e onde os agentes financeiros – ou de financiamento – definem as diretrizes do processo de urbanização.

A tônica dos agentes financiadores e do mercado é o marketing de responsabilidade social, ou seja, que as políticas públicas precisam adotar um caráter alternativo para adequar-se ao mercado e aos serviços privatizados. As instituições financeiras passam a afirmar que o “planeta favela”, como eram chamadas as cidades de Terceiro Mundo não eram resultado apenas das políticas de ajuste e da globalização, mas sim da má governança (DAVIS, 2004, p. 11) e passam a partir de então a sustentar a afirmativa que os projetos propostos por eles para América Latina iriam impactar a governança.

3 Passo Fundo e a requalificação do Parque da Gare

Passo Fundo está localizado ao norte do estado do Rio Grande do Sul com população estimada de 199.799 habitantes (IBGE, 2017), sendo o 12º município mais populoso do estado e a 9ª maior econômica. Visto que, em cada local, agentes sociais de produção do espaço urbano³ inserem-se na temporalidade e influenciam o capitalismo,

3 Os quais possuem umas ações concretas e derivadas da dinâmica de acumulação de capital (poder

ou seja, na captação de serviços e renda, Passo Fundo possui destaque na rede urbana gaúcha em educação superior e serviços de saúde.

Figura 01 – Localização geográfica de Passo Fundo, com suas divisas territoriais



O sistema de espaços livres da malha urbana de Passo Fundo é um forte destaque no município, concentrando um grande número de praças, largos⁴ e três⁵ parques principais: o Parque da Gare, e o Parque Ambiental Banhado da Vergueiro e o Parque Linear do Sétimo Céu (Figura 2). O objeto desta pesquisa, o Parque da Gare (Figura 3), pertence a ZRT6 (Zona de Recreação e Turismo) do Plano Diretor Municipal de 2006. Atualmente observa-se que os espaços livres da cidade com maior uso são os parques, as praças localizadas na área central e os canteiros (largos) em meio às ruas e avenidas.

público, sociedade, mercado de capitais) e das necessidades mutantes de reprodução das relações de produção dos conflitos de classe que dele emergem. (CORRÊA, 1995).

- 4 Caracterizam-se por áreas ajardinadas em canteiros centrais, onde se aglomeram um grande número de pessoas para socialização. Em Passo Fundo, nestes espaços há grande presença de massa arbórea.
- 5 Há ainda, o Parque de Exposições Wolmar Santon (Efrica) e o Parque da Roselândia (o qual não é oficialmente um parque, mas uma nomenclatura popular devido à grande quantidade de massa arbórea no bairro Roselândia e a ausência de edifícios. O bairro ainda está em expansão, de acordo com a PMPF).

Figura 02 – Parques e praças distribuídos no zoneamento urbano de Passo Fundo

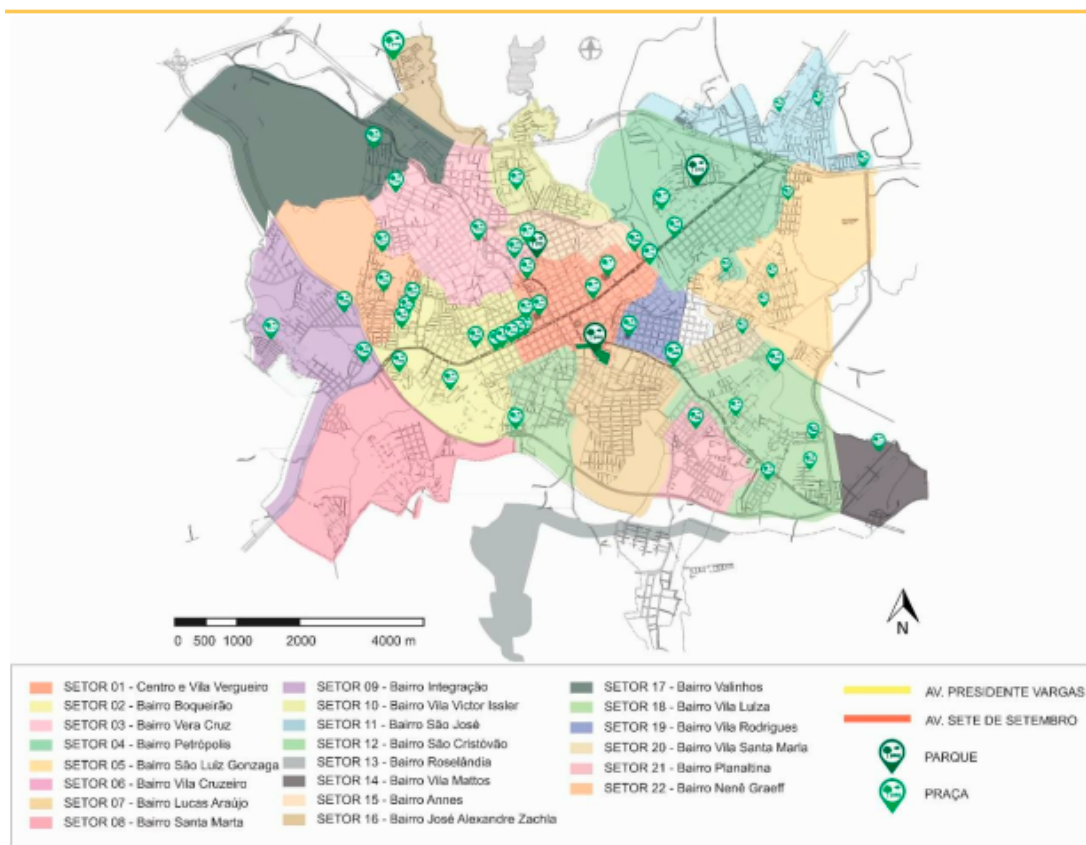


Figura 03 – Localização do Parque da Gare. A legenda representa a predominância de usos no entorno do Parque



Neste contexto, sabe-se que após anos de domínio da racionalidade, de projetos e intervenções urbanas distantes dos interesses dos cidadãos e em termos mais quantitativos do que efetivamente qualitativos, Mascaró (2008) destaca que surgem

[...] novas demandas por espaços urbanos de qualidade, mais íntimos, mais próximos e vivos, que possa ser o reflexo do passo do tempo e que expressem que as paisagens estão subordinadas às singularidades tipológicas, climáticas e fisiológicas dos elementos naturais que a compõem. (MASCARÓ, 2008, p. 32).

O Parque da Gare torna-se um forte exemplo deste contexto, onde, no início do século XX com a ferrovia sendo o centro do desenvolvimento capitalista, o centro da cidade é construído e gravita em torno da estação férrea. Quando a economia muda o seu lócus este espaço é abandonado. Somente 20 anos mais tarde, são voltados investimentos para revitalizá-lo como forma de valorizar mercadologicamente a região.

Em Passo Fundo, por mais de 50 anos discutiu-se o tema de revitalização da área do Parque, idealizando políticas públicas que visassem ações de melhoria, monitoramento e infraestrutura com serviços públicos acessíveis à população. Porém, o que aconteceu desde o primeiro Plano Diretor em 1953 foram pequenas alterações no espaço – e no seu desenho – mantendo o Parque uma área abandonada e degradada (Figura 04 e Figura 05) que gerava insegurança e inexistência de efetivas políticas de melhoria urbana.

Segundo entrevista com o Arquiteto Paulo Severo⁶ (2017), a área envolta à Estação Férrea tinha um forte potencial para abrigar a área Cívica de Passo Fundo. Os técnicos da época previram reunir e concentrar os edifícios públicos em uma área cívica, que seria a área próxima a Ferrovia. Seu objetivo era facilitar as lides dos cidadãos nos negócios com o poder público e em valorizar esteticamente a cidade, com um conjunto arquitetônico expressivo.

Figura 04 – Imagem de meados de 1950



Fonte: Acervo Municipal, 2017.

Figura 05 – Imagem de meados de 2010



Fonte: Acervo Municipal, 2017.

6 Paulo Severo foi um dos arquitetos do 1º Plano Diretor de Passo Fundo, na década de 1953 e ainda atuante na Prefeitura Municipal. Foram realizadas diversas entrevistas com o arquiteto, no período de março a julho de 2017.

Porém, por diversos motivos esta proposta nunca foi implantada. Em 1980, inaugura-se o Parque da Gare aproveitando o espaço livre existente próximo à Estrada de Ferro. A Estação do trem funcionou até o ano de 1982, quando seus trilhos foram retirados e a área da estação acrescentada ao território do Parque.

Entre os anos de 2006 e 2007, o município de Passo Fundo se inscreveu em um sistema de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, solicitando empréstimo para efetivação de políticas públicas que necessitavam ser executadas. Financiamento aprovado em meados de 2010, são iniciadas as reuniões com a participação da população e dos técnicos (arquitetos, engenheiros) da prefeitura para elaborar um programa a ser executado.

O Escritório que desenvolveu e elaborou o projeto foi o IDON⁷, que, entre os vários escritórios inscritos foi considerado o mais apto a atender as diretrizes estabelecidas pela agência financiadora (BID). Embora a IDON seja responsável pelo projeto e suas propostas conceituais, a participação popular e o programa de necessidades partiu da Prefeitura Municipal e da Secretaria de Planejamento Urbano, a qual, além de conhecer melhor a cidade e suas necessidades também pretendia que o novo Parque fosse voltado para os passofundenses refletindo sua cultura e modo de viver e usar os espaços públicos.

O projeto executivo de revitalização do Parque iniciou em abril de 2015 e foi entregue em julho de 2016 promovendo diversas intervenções do antigo espaço (Figura 06). Entre as estruturas novas e mais significativas, destacamos a implantação de quatro novas edificações – a nova⁸ estrutura da feira do produtor, uma lanchonete, uma biblioteca e sanitários -, além de obras de infraestrutura de calçamentos e passeios em geral, ciclovias, escadarias e rampas (Figura 07), quadra poliesportiva, pista de *skate*, espaço multiuso, um lago artificial (Figura 06), *playgrounds*, mobiliário urbano, esgotamento sanitário, estacionamentos, arborização e vegetação paisagística (GRUPO SET, 2015, p. 6).

7 O grupo IDON é originário de Bilbao, Espanha e conta com 13 unidades, inclusive São Paulo. A sede brasileira foi inaugurada em 2009, liderada pelo arquiteto Pedro Paes Lira, que trabalhou na IDON de Barcelona. O Arquiteto é formado pela UFPE e doutor pela Politécnica de Catalunã.

8 Falamos em “nova” estrutura pois, a feira do produtor rural ocorria no prédio da Estação Ferroviária, onde atualmente é utilizado como local de exposições.

Figura 06 – Área requalificada do Parque da Gare, PF



Fonte: Revista Espaço Design (2016).

Figura 07– Área de maior destaque da requalificação do Parque da Gare, PF



No espaço urbano os agentes/atores e processos de (re) produção se alteram constantemente, sejam em partidos arquitetônicos, padrões de edificações, símbolos, significados, reorganização de usos ou de áreas ou ainda bairros, consideramos o Parque da Gare um objeto de extrema importância ambiental, cultural e histórica. Confere ainda à cidade de Passo Fundo um forte elemento de qualidade da paisagem urbana, focado na diversidade de usos e ambientes atrativos a uma grande gama de usuários, requalificando um ambiente abandonado e glorificando a natureza, expressão de políticas públicas e fluxos de investimento de capital aos espaços públicos.

Gomes (2013, p. 15) afirma que, “assim como praças e áreas verdes e de lazer, os parques se inserem no conjunto espacial urbano como resultado do processo mais amplo de produção e reprodução espaço, baseado nas leis e normas do Estado capitalista”. Nestas relações capitalistas, existem desigualdades entre os diferentes agentes e interesses próprios de cada um dos incluídos no método de formação dos espaços.

Os parques, equipamentos urbanos, são reflexos desse espaço, salientado por Carlos (1994) como produto, condição e meio do processo de reprodução das relações sociais. Esses equipamentos são articulados à beleza cênica da paisagem e a lugares diferenciados no ambiente urbano. No mesmo sentido, Serpa (2007, p. 69) afirma que “os parques públicos representam alegorias do tempo e dos poderes que o conceberam”.

A paisagem verde no espaço urbano, elemento marcante dos parques, além de representativos em relação à paisagem construída, oferecem dinâmica a diversidades de atividades urbanas. Melo (2013, p. 7) afirma que os parques possuem uma forte representação “por oferecer diversas atividades – esportivas, culturais, artísticas, educativas e ambientais - capazes de estabelecer relações sociais entre os habitantes e representam espaços com presença da natureza que propiciam a contemplação no meio urbano”.

A paisagem urbana do entorno do Parque possui um somatório de elementos, que unidos, agregam valor a este recorte territorial. Esta paisagem, além de ser formada por uma diversidade de atividades de uso e ocupação do solo urbano, possuem densidades diversificadas, vias em três escalas (arteriais, coletoras e locais), edificações de diferentes padrões (madeira, misto, alvenaria) proporcionando uma dinâmica urbana equitativa, em termos de função social da propriedade.

3.1 O financiamento do Parque da Gare em Passo Fundo pelo BID

Com o objetivo de apoiar projetos que reduzam a pobreza e desigualdade nos países da América Latina e do Caribe, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – atende a projetos elaborados pelo Governo Federal, governos estaduais, prefeituras, empresas privadas e organizações não governamentais – ONGs.

No caso de municípios de pequeno e médio porte, há um programa chamado “Procidades”, onde o foco está sobretudo, nas necessidades da população de baixa renda, com projetos direcionados aos transportes, saneamento, saúde, educação, gestão ambiental e serviços urbanos (PINI, online, 2012, s. p). Contudo, e de acordo com a discussão teórica apresentada anteriormente, fica evidente que os agentes financiadores, embora gerem resultados positivos na emergência de melhorias urbanas, adequam as cidades aos interesses do mercado capitalista.

Entre os anos de 2006 e 2007, o Município de Passo Fundo candidatou-se solicitando o financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para o desenvolvimento de projetos e efetivação de políticas públicas que necessitavam – ou eram ansiadas por motivos políticos – a serem executadas e não possuíam verba municipal suficiente ou parcerias público-provadas que sediassem o processo e execução de melhorias urbanas. Para elegibilidade de financiamento, segundo o BID:

Qualquer agência governamental nacional, estadual ou municipal ou outra entidade pública que pretende inscrever-se para o financiamento do BID deve apresentar um pedido formal de financiamento ao organismo ou ministério do governo nacional daquele país, que coordena os recursos externos para financiamento de projetos. Embora cada país tenha seus próprios procedimentos para o processamento de solicitações, a carta deve geralmente ser assinada por um funcionário do governo em nível ministerial (para pedidos a partir de entidades do governo nacional), do governador (para pedidos de estados ou províncias) ou do prefeito (para pedidos de municípios). Além disso, a carta deve identificar o nível de prioridade para o pedido, tendo em conta os outros pedidos que tenham sido previamente apresentados ao organismo de coordenação. (BID, 2017, online).

Para este caso, o município preparou uma carta-consulta descrevendo as ações e os custos do projeto candidato ao financiamento. Este documento é enviado para a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), no Ministério do Planejamento, onde, através de uma comissão específica – Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX) – os pedidos e projetos são rigorosamente avaliados. Todos os financiamentos internacionais, solicitados pelas prefeituras municipais dependem da autorização do Governo Federal, o qual é avalista no contrato de financiamento, o que justifica o rigor nas solicitações.

Após aprovado pelo Governo, iniciaram-se as tratativas diretas entre a Prefeitura e o BID. Assim, representantes do banco e do Consórcio Vertrang/AEI⁹ fizeram aproximadamente 10 visitas à Passo Fundo com participação de pelo menos três de seus técnicos. Além disto, cerca de 25 reuniões com representantes da Prefeitura Municipal, 42 entrevistados e 17 consultas (2 fases do Método Delphi¹⁰) foi realizada junto a atores representativos da sociedade (PEDEL, PMPF, 2015, p. 9). Na prática, o sistema de financiamento pelo BID é uma alternativa para execução de projetos de desenvolvimento local com condições de juros e prazos de pagamento mais acessíveis que outras fontes financiadoras do Brasil, ou conforme Macedo (2008):

9 Fundada em 1993, a Vertrag participa de estudos, projetos e planos urbanísticos e ambientais. Atua em escala local e regional, para os setores Público e privado prestando serviços de consultoria para empreendedores e investidores interessados na dinâmica urbana e nos condicionantes ambientais. Foi fundada pelo arquiteto Luís Henrique Fragomeni, um dos presidentes do IPPUC de Curitiba (VERTANG, 2017).

10 De acordo com seus precursores, Dalkey e Helmer (1963), o método Delphi tem como objetivo obter o mais confiável consenso de opiniões de um grupo de especialistas, por meio de uma série de questionários intensivos, intercalados por feedbacks controlados de opiniões. Assim, a partir desse desenvolvimento metodológico, o Delphi é compreendido como uma técnica sistemática para coletar a opinião, válidas cientificamente, de especialistas sobre determinado assunto (DALKEY, 1969).

Esses novos tipos de incentivos podem ser denominados de incentivos de nova geração, cuja ênfase vem sendo dada ao aumento da inovação, da produtividade e da competitividade e à melhoria do ambiente regional de negócios através do fortalecimento das ações na área de ciência e tecnologia; da promoção da inovação tecnológica; de programas específicos de desenvolvimento local e adensamento da matriz de relações interindustriais [...]; fomento ao empreendedorismo de base tecnológica; da definição de políticas de uso do poder de compras governamentais [...]; de políticas e incentivos com base em critérios específicos de localização intraurbana, dentre outros” (MACEDO, 2008, s.p.).

Após cerca de 4 anos de negociação, firmaram em 2010 o contrato que garantia a cidade de Passo Fundo o valor aproximado de 23 milhões de reais em recursos financiados pelo banco, mediante contrapartida de 40% do Município para uma área de intervenção de 56,98 há (Tabela 01). Advogados de ambas as partes elaboraram o contrato de empréstimo, voltando este a ser avaliado pelo Governo. Este processo acontece para que o Governo possa avaliar a capacidade de pagamento do município.

Após aprovado, ainda passa por votação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, para aprovação final. Para atender as demandas, o Programa de Desenvolvimento Econômico Local – PEDEL – foi um dos componentes do Programa de Desenvolvimento Integrado do Município de Passo Fundo – PRODIN – resultado do contrato firmado entre Prefeitura Municipal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O PEDEL enfatizou eixos estratégicos ou prioridades com objetivo de diminuir os gargalos estruturais, que atualmente contribuem para restringir o potencial de aumento da produtividade local e regional. Como há diferentes naturezas, alguns eixos¹¹ estratégicos de ações tinham o objetivo também de direcionar o aumento da produtividade e do desenvolvimento de Passo Fundo. A tabela 01 representa um recorte do fluxograma de atividades de melhoria de condições de desenvolvimento urbano, que relaciona o Parque da Gare no Sistema de Monitoramento e Avaliação do PEDEL.

11 Dentre estes eixos destaca-se a mitigação da restrição educacional exploração de potencial dos ativos tecnológicos; melhoria de condições do desenvolvimento urbano; aprimoramento da capacidade de gestão da Prefeitura Municipal de Passo Fundo, etc.

Tabela 1 – Fluxograma de Sistemas de Monitoramento e avaliação do PEDEL

EIXO 3 – MELHORAR AS CODIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO URBANO										
Ação	Intervenção	Quant. Unid.	Custo Total Estimado	Investimento Previsto (R\$)	Responsável	Prioridade PMPF	Relação com Programas Existentes		Indicador	Observação
							Outros			
ESTRUTURAR ESPAÇOS PÚBLICOS										
Melhorar a qualidade dos espaços públicos	Implantar o Parque Municipal de Eventos Lajeado Alexandre com áreas para eventos, shows, exposições, conforme proposta do PUL	56,98 há	R\$ 23.830.145,30	40% (Município)	Secretaria de Administração de Passo Fundo, Secretaria de Planejamento de Passo Fundo e Secretaria de Obras de Passo Fundo	Alta	PRODIN – Plano Urbanístico Local; Programa “Passo Fundo Mais Bonita” (PPA PMPF)	Fundo de Apoio à cultura – FAC	Parque Municipal de Eventos estruturado	Recursos da iniciativa privada Inclui reforma do ginásio “Teixeirinha” A obra de revitalização do Parque da Gare está em andamento

Fonte: Prefeitura Municipal de Passo Fundo (2015), adaptado pela autora (2018).

O prazo para pagamento do empréstimo varia de 20 a 25 anos, sendo que, deste prazo cinco anos são de carência. A taxa de juro para a modalidade é uma das mais baixas do mercado (comparada às taxas do BNDS¹², por exemplo), sendo fixada por um *spread*¹³ bancário acrescido da taxa Libor de três meses, taxa esta que regula os empréstimos bancários em dólar. Atualmente, essa taxa totaliza pouco mais de 1%

12 Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

13 O termo refere-se em inglês “margem” ou diferença entre o que os bancos pagam na captação de recursos e o que eles cobram ao conceder um empréstimo para pessoa física ou jurídica. No valor do *spread* bancário estão embutidos também impostos como o IOF e o CPMF.

ao ano, enquanto a taxa básica de juros no Brasil (Selic) está em 6,50%¹⁴ no primeiro trimestre de 2019. A maioria dos projetos e programas de cooperação técnica do BID podem ser concedidos com ou sem garantia. No caso do Parque da Gare realizou-se empréstimo com garantia soberana¹⁵, ou seja, o BID ofereceu financiamento para o Governo Municipal tendo o Governo Federal como apoio (fiador).

Como contrapartida aos empréstimos o BID costuma fazer exigências e imposições que, segundo muitos, são prejudiciais à autonomia dos países beneficiados. Como política de financiamento, há a Concorrência Pública Internacional (CPI), propiciando assim a todos os possíveis licitantes elegíveis o acesso as informações requeridas pelo BID e a igualdade de oportunidade para oferecimento de projetos, bens e obras. Ainda, há documentos padrão para aquisições que segundo o BID:

[...] são uma ferramenta útil, tanto para a Agência Executora como para os licitantes/participantes, já que eles contêm instruções e disposições correspondentes para o tipo e método específico do processo de aquisição. O objetivo do Documento Padrão de Aquisições é assegurar a conformidade com os princípios de economia, transparência e eficiência na execução dos projetos financiados pelo BID. Existem dois tipos de documentos padrão para todos os países: 1) Documentos Padrão para Bens e Obras - Edital; e 2) Solicitação Padrão de Propostas para Serviços de Consultorias - SPP (empresas). Quando o plano de aquisições exigir um processo de licitação pública internacional (LPI) para bens, obras ou serviços de consultoria, seu uso é obrigatório (BID, 2017, online.).

Por fim, o processo de aprovação de financiamento junto ao BID é bem mais complexo que os sistemas de financiamento nacionais (BNDS, PAC, etc.) principalmente pela necessidade de contratação de consultorias para elaboração de projetos técnicos e realização de estudos de viabilidade. Também há necessidade de construir uma estrutura específica do município para gestão dos investimentos e a exigência de 100% do valor financiado, enquanto financiamentos como o PAC, por exemplo, exigem somente 20% do valor.

Embora autores como Werner (2013), apontem a importância de projetos de grande porte como “uma das formas de apontar para o mundo a inserção de uma cidade no mercado global é a realização de um grande evento com foco na atração de

14 Pode ser visto mais em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>.

15 Segundo o BID (2017), esta garantia destina-se ao Setor Público. O programa permite que o mutuário tome a totalidade ou uma parte do desembolso de um empréstimo sob a forma de garantia, e utilize essa garantia para melhorar as condições de empréstimo de fontes do setor privado, por exemplo, estendendo prazos disponíveis, reduzindo as taxas de juros e aumentando a capacidade de endividamento com fontes do mercado.

investimentos para a dinamização econômica de seu território e os quais servem para renovar a imagem perante possíveis investidores, bem como catalisar e potencializar diferentes operações de reestruturação urbana” (WERNER, 2013, p. 59), para outros como Harvey e Maricatto as exigências e imposições de agentes como o BID são prejudiciais à autonomia dos países financiadores. No caso da Gare, a visão destes pensadores é pertinente, uma vez que o BID influenciou em decisões que influenciaram a contratação do escritório.

4 Conclusão

Com o objetivo de melhorar a qualidade dos espaços urbanos e de economias locais, os governos, nas suas mais diversas escalas, aderem a sistemas de financiamento e instituições globais que determinam paradigmas para a gestão monetária, do desenvolvimento e do comércio. As três principais são o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), e acorrentado a estes, dezenas de outras instituições que podem ser internacionais ou nacionais.

Uma destas instituições, é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o qual modelou a política pública influenciando na economia e na formação de muitas sociedades, inclusive Passo Fundo. Por necessitar deste sistema de financiamento para o desenvolvimento urbano e para efetivação de políticas para o desenvolvimento local, as cidades se comprometem por anos a enormes dívidas.

Embora o sistema seja mais “amigável” no que se refere às taxas de juros impostas - se comparados aos programas de financiamento brasileiros (BNDS e PAC, por exemplo)-, há inúmeras críticas por estudiosos, os quais dizem que as imposições e exigências feitas pelos agentes financeiros limitam a autonomia dos países, uma vez que seus programas de financiamento além de burocráticos perseguem ideais ocultos e seu olhar é pouco holístico para os menos favorecidos (atores, fornecedores, bens e serviços).

O caso exposto não é diferente. Para a realização de políticas públicas urbanas, o Município e seus gestores estão comprometidos com esta dívida por, pelo menos, os próximos 7,8 mandatos assumidos. Embora as limitações impostas, principalmente durante o processo de projeto, sem tal realidade não há efetivação de planos de melhoria urbana. Nosso país vive transformações diárias e possui uma extensão territorial superior a 90% dos demais países do mundo e prefeituras cada vez menos independentes e com condições financeiras restritas às necessidades prioritárias (sem considerar agentes externos).

Referências

- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. de. *Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas*. – São Paulo: Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.
- BANCO MUNDIAL. *Cities in transition: Urban and local government strategy*. – Washington, Publication, 2000.
- BRASIL, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*, 2010. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: 08 jul. 2017.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/financiamento-do-bid/como-candidatar-se-para-um-financiamento-para-projetos-do-setor-publico,6086.html>. Acesso em 12 de jul. De 2017.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/financiamento-do-bid/emprestimos-,6029.html>. Acesso em: 20 set. 2017.
- CARLOS, A. F. A. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1994.
- CECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos; MENEGON, Natasha Mincoff; BROSE, Markus. *Políticas públicas para o Centro: controle social do financiamento do BID à Prefeitura municipal de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- DALKEY, N; HELMER, O. *An experimental application of the Delphi method to the use of experts*. Management Science, v.9, n. 3, p. 458-467, 1963.
- DALKEY, N. C. *The Delphi method. An experimental study of group opinion*. Santa Monica: Rand Corporation, 1969.
- DAVIS, Mike. *Planet of slums*. New Left Review. – Londres, n. 26, 2004.
- GOMES, M. A. S. *Os parques e a Produção do Espaço Urbano*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.
- GRUPO SET, *Arquitetura e Construção 2015*. Ano I – Edição I – Passo Fundo: 2015.
- HALL, Peter. *Cidades do Amanhã*. - São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HARVEY, David. *Do gerenciamento ao empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. - São Paulo: Espaço e Debates, 1996.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes, do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- Leal, Suely Maria Ribeiro. *O novo capital social das cidades brasileiras*. Revista Cadernos Metrópole, n.10, p.55-74, 2003.

MACEDO, Mariano. *Sistematização das políticas e instrumentos estaduais de desenvolvimento industrial e de serviços: estudos de casos*. São Paulo: FIPE/IPT, 2008.

MASCARÓ, J. L. (org.). *Infraestrutura da Paisagem*. Porto Alegre: Masquatro, 2008.

MELO, M. I. O. *Parques urbanos, a natureza na cidade: práticas de lazer e turismo cidadão*. Universidade de Brasília. Brasília, p. 202. 2013.

NETTO, Alfredo. Revista Infraestrutura Urbana. *Financiar obras com o BID é mais barato do que com o PAC*. 2012. Disponível em: <http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/22/artigo275115-1.aspx>. Acesso em: 20 de set. 2017.

OLIVEIRA, F. J. G. DE, WERNER, C. M. L., RIBEIRO, P. T. *Políticas Públicas: interações e urbanidades*. – 1ªed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

OLIVEIRA, Tatiana Souto Maior de. *Gestão do meio urbano*. – Curitiba: Ibplex, 2007.

PARSONS, W. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of public analysis*. – Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

PEDEL – *Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico Local do Município de Passo Fundo*. PRODIN N° do Empréstimo: 2320/OC-BR. Curitiba, 2015.

SERPA, A. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo/Salvador: UFBA/Contexto, 2007.

SOMEKH Nadia; GASPAR, Ricardo Carlos. Capital excedente e urbanização. O papel dos grandes projetos urbanos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, 2012.

VERTANG – 2017 – Disponível em: <http://www.vertrag.com.br/institucional>. Acesso em: 22 de set. 2017.

WICKERT, Ana Paula. *Parques Urbanos*. Revista Espaço Design. Passo Fundo, outubro de 2016. Disponível em: <http://www.revistaed.com.br/urbanismo/164/parque+urbanos>. Acesso em: 08 set. 2017.