

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

**PROCIDADES. PROGRAMA DE REVITALIZACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO
DE SAO LUÍS - MA**

(BR-L1117)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Jesús Navarrete (FMM/CBR), Jefe de Quipo, Mauricio Silva (ICF/FMM); Catalina Gómez y Eduardo Sierra (FMM/CBR). Consultores: Raúl Cisternas, Francisco Marcondes, Diomira Faria y Edson Bidone.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO (PP)
BRASIL

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	PROCIDADES. Programa de Revitalización del Centro Histórico de <i>São Luís</i> – MA		
Número del Proyecto:	BR-L1117		
Equipo de Proyecto:	Jesús Navarrete (FMM/CBR), Jefe de Equipo, Mauricio Silva (ICF/FMM); Catalina Gómez y Eduardo Sierra (FMM/CBR). Consultores: Raúl Cisternas, Francisco Marcondes, Diomira Faria y Edson Bidone.		
Prestatario:	<i>Prefeitura</i> Municipal de <i>São Luís</i> (PMSL)		
Organismo ejecutor:	<i>Prefeitura</i> Municipal de <i>São Luís</i> (PMSL)		
Plan de financiamiento:	IDB: (CO)	US\$ 12.3 millones	
	Local	<u>US\$ 12.3 millones</u>	
	Total	US\$ 24.6 millones	
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	B.09, B.16	
	Categoría:	B	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Situación del Municipio

- 2.1 El municipio de *São Luís*, capital del estado de *Maranhão*, está ubicado en la isla de *São Luís* en el extremo norte del Noreste Brasileño. El municipio posee una extensión de 831 Km² y abarca el 57% del territorio de la isla. Junto con otros tres municipios forman la Región Metropolitana de *São Luís* (RMSL). Dicha región tiene una población de más de un millón de habitantes donde el 80% de ellos residen en la zona urbana de la ciudad de *São Luís*. El municipio se destaca por tener un alto potencial económico y turístico gracias a su sector industrial dinámico, la localización estratégica y las modernas instalaciones de su puerto *Itaqui*, y especialmente por su Centro Histórico, declarado en 1997 como Patrimonio Mundial por la UNESCO.
- 2.2 Localizado en uno de los estados más pobres y menos desarrollados del país¹, los indicadores económicos y sociales de *São Luís* son superiores al promedio estadual, pero de porte medio con relación al contexto nacional. Su economía está basada en los sectores de servicios e industria (transformación, alimenticia y turismo) que contribuyen respectivamente el 33% y el 49% del PIB municipal (R\$ 4.52 billones), que constituye el 39.8% del PIB estadual². Su Población Económicamente Activa (PEA) representa el 54.8% de la población y su tasa de desempleo alcanza el 22%. Por sus indicadores sociales, *São Luís* es considerado un municipio de desarrollo humano medio. El IDH del municipio es de 0.778, lo

¹ En 2002, *Maranhão* fue identificado como el estado más pobre el Brasil, presentando los indicadores mas bajos en los rubros de ingresos por familia, accesos a servicios y salud.

² IBGE, 2002.

que lo ubica en la posición número 1 del estado y en la número 21 de las 26 ciudades capitales del país³.

B El Centro Histórico

- 2.3 La ocupación urbana de *São Luís* se inicia en el siglo XVII en la punta oeste de la isla, sobre una zona trazada según las leyes filipinas de ordenamiento y donde hoy se ubica lo que es considerado el más extenso acervo edificado de arquitectura tradicional portuguesa. Este conjunto urbanístico y arquitectónico, conocido como el Centro Histórico de *São Luís* (CHSL), se conforma por cerca de 5,600 edificios de valor histórico distribuidos sobre un área de 220 hectáreas. Dada su relevancia histórica, cultural, artística y arquitectónica, desde 1984, el CHSL, junto con sus zonas aledañas, cuenta con protección federal, estatal y municipal, al ser declarado monumento histórico.
- 2.4 A pesar del apoyo y protección oficial, el área que históricamente fue el corazón comercial, residencial y cultural de la ciudad, comienza en los años 80s una espiral de deterioro que amenaza su sostenibilidad económica y social, además de debilitar su potencial turístico. La implantación de un nuevo sistema viario, facilita la expansión de la ciudad hacia la parte oriental donde se ubican las nuevas áreas habitacionales y centros comerciales. Como resultado, el Centro comienza a sufrir el desplazamiento de la vivienda y el comercio – especialmente aquellos de más alta renta – perdiendo su diversidad de uso y mezcla de niveles de ingreso de sus residentes. Se estima que entre 1991 y 2000 el Centro perdió más del 17% de su población, predominantemente aquella de ingreso medio y alto.
- 2.5 Los impactos de este fenómeno son diversos y vienen afectando la estructura urbana, socioeconómica, cultural y habitacional de la zona. Por un lado, con la destitución de las funciones tradicionales y substitución de usos, el comercio popular e informal ha pasado a ocupar los espacios disponibles contribuyendo al debilitamiento de la economía local, y afectando en el proceso a las cadenas productivas tradicionales que se asientan en la zona. Más aún, esta mudanza ha ocurrido bajo patrones de ocupación desordenados que han deteriorado la calidad ambiental de los espacios y vías públicas en varias partes del Centro. Como resultado, la imagen de la zona como espacio residencial, cultural y de convivencia ha resultado deteriorada, contribuyendo al proceso migratorio, la desocupación de inmuebles y la desvalorización de la propiedad. Además, con la desocupación y la ocupación (tanto legal como ilegal) de edificios por familias, predominantemente de bajos ingresos y sin recursos para darles debido mantenimiento, ha llevado al estado ruinoso de un alto número de edificaciones. Se estima que el 30% de los inmuebles de la zona están desocupados u ocupados irregularmente y en estado ruinoso; muchos de ellos con riesgo de pérdida total⁴.

³ PNUD, 2000.

⁴ Datos del 2000. PMSL.

- 2.6 **Aspectos institucionales.** En general, la gestión municipal es buena. Sin embargo, el diagnóstico elaborado por el Banco recoge la necesidad de fortalecer los siguientes aspectos: (i) la actualización de las bases legales en las áreas fiscales y administrativas, (ii) los instrumentos de planeación y gestión; (iii) la atención al ciudadano para trámites de competencia municipal y (iv) la condición física de algunas instalaciones municipales y sus equipamientos. Para atender estas deficiencias, el municipio se encuentra ejecutando desde el 2005, el Programa Nacional de Apoyo Fiscal a Municipios (PNAFM) por un valor de US\$ 14 millones. El Programa aquí propuesto complementará las actividades del PNAFM y fortalecerá de forma puntual a los órganos públicos responsables de la gestión de la revitalización del Centro y la ejecución del Programa.

C. Estrategia del Municipio y del Programa

- 2.7 Desde principios de los 80s, la recuperación del Centro Histórico de *São Luís* ha sido una prioridad de las administraciones municipales y estatales. En los últimos años esta prioridad ha sido guiada por el Plan Director de Desarrollo Urbano, desarrollado en 1992 (actualizado en 2006). Este plan caracteriza al centro como Zona de Protección Histórica (ZPH) y define directrices para el desarrollo de instrumentos que promuevan su revitalización. La estrategia de intervención de dicho plan se materializa en el Programa de Revitalización del Centro Histórico de *São Luís* (PRCHSL), el cual está en vigencia desde 2002. El programa identifica las acciones estratégicas, consolida la estructura institucional y operacional de intervención e establece los mecanismos para su financiamiento, los cuales incluyen recursos municipales, federales, de organismos multilaterales y del sector privado.
- 2.8 La estrategia de este Programa consiste en apoyar a la municipalidad en implementar su Programa de Revitalización del Centro Histórico financiando las acciones estratégicas que promuevan la revitalización integral del Centro, contribuyendo a revertir su actual proceso de deterioro.

D. Objetivo y Resultados Esperados

- 2.9 El fin del Programa es contribuir a la revitalización del centro histórico de *São Luís*, mediante la implementación de proyectos estratégicos que activen los procesos de revitalización urbana, cultural, socio-económica y habitacional, y mediante el fortalecimiento de la gestión municipal en dicho proceso. El Programa está estructurado en tres componentes, los cuales se describen a continuación.
- a. **Componente I: Proyectos Estratégicos.** El componente financiará el diseño y la implementación de proyectos identificados como estratégicos por el Programa de Revitalización del Centro Histórico de *São Luís* (PRCHSL). El componente estará compuesto por tres subcomponentes que apuntan al desarrollo integral del Centro y que se complementan entre sí. El primero financiará proyectos orientados a activar los procesos de la revitalización

urbana; el segundo, la revitalización socio-económica; y el tercero, la revitalización cultural. Los proyectos a ser financiados serán aquellos que además de ser identificados como prioritarios por el PRCHSL, cuenten con financiamiento complementario, de preferencia del sector privado para garantizar la sostenibilidad del proceso de revitalización del Centro.

- b. **Componente II: Mejoramiento Habitacional.** Este componente financiará el desarrollo de estrategias de intervención para atender las diversas problemáticas habitacionales que afectan al Centro (tales como la ocupación irregular de predios y la condición ruinososa de algunos inmuebles de valor histórico) y a su vez, que promuevan la diversidad de los niveles de ingreso entre sus residentes. El componente también financiará la identificación y el desarrollo de proyectos de las acciones piloto para cada una de las estrategias.
 - c. **Componente III: Fortalecimiento Institucional.** El componente está dividido en dos subcomponentes: El primero financiará la revisión y el desarrollo de los instrumentos de planeación que guíen el proceso de revitalización, incluyendo la actualización del PRCHSL y el desarrollo y reglamentación del Plan de Zonificación del Centro. El segundo financiará la adquisición de equipos y capacitación para las secretarías y órganos municipales directamente involucrados en las actividades de revitalización, incluyendo a la Fundación Municipal de Patrimonio Histórico, la Secretaría Municipal de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Municipal de Paisaje Urbano y la Secretaría de Turismo.
- 2.10 Se espera medir los impactos del Programa a través de los siguientes indicadores:
- (i) aumento en el valor de la propiedad inmobiliaria en la zona del Centro;
 - (ii) aumento en la recaudación del Impuesto a la Circulación de Mercancía y Servicios en el área del Centro;
 - (iii) aumento en el número de visitantes a los centros culturales ubicados en el área; y
 - (iv) desarrollo de estrategias habitacionales para atender las problemáticas existentes.

III. TEMAS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Programa propuesto cumple con las condiciones y requisitos que se estipulan en el mecanismo crediticio de PROCIDADES⁵. El Programa se construye sobre la experiencia del Banco en intervenciones en centros históricos tales como la Rehabilitación del Centro Histórico de Quito (822/OC-EC). Estas lecciones incluyen, entre otras, la necesidad de: (i) adoptar un enfoque integral abarcando aspectos socio-económicos, ambientales, habitacionales y culturales; (ii) enfocar en acciones estratégicas que detonen procesos más amplios; (iii) fomentar las alianzas público-privadas; y (iv) asegurar que la unidad técnica juegue un papel clave y lidere las acciones del programa, para lo cual se debe prever un posicionamiento institucional y apoyo técnico adecuados.

⁵ PROCIDADES (BR-L1043) es un mecanismo de crédito destinado al financiamiento de la gestión y obras de municipios en Brasil, cuya aprobación del Directorio del Banco fue el 11/10/2006.

IV. SALVAGUARDIAS Y EVALUACIÓN FIDUCIARIA

- 4.1 **Salvaguardias.** La PMSL se encuentra elaborando un Informe de Evaluación Ambiental (EIA), el cual estará listo y disponible al público antes de la presentación del POD (Ver resumen Anexo III). Dicho documento recopilará aspectos clave ha ser adoptados durante todo el ciclo de los proyectos del Programa⁶. Adicionalmente, el IEA incluirá las consideraciones de protección y mantenimiento del patrimonio histórico. Según los diagnósticos preliminares, la presente operación no tiene implicancias negativas ambientales ni sociales significativas. Los impactos adversos previstos serán temporales y moderados, y estarán restringidos a la etapa de ejecución de obras. De acuerdo con las salvaguardias, la clasificación del Programa es B (Ver Anexos I y II).
- 4.2 **Evaluación Fiduciaria.** Fue realizado un análisis inicial sobre la capacidad financiera del municipio basada en los balances contables, la situación patrimonial y la proyección de los flujos de fondos hasta 2016. En ellos se confirma que *São Luís* cumple con las normas de la Ley de Responsabilidad Fiscal y tiene capacidad financiera suficiente, tanto para el endeudamiento con el Banco como para aportar recursos de contrapartida.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 El principal factor de riesgo identificado radica en un posible cambio de administración debido a las elecciones municipales de noviembre de 2008. Este riesgo, sin embargo, se considera que será mitigado gracias a los instrumentos de planificación de mediano y largo plazo con los que cuenta el municipio para la zona de intervención. Por otro parte, la prioridad que la revitalización del Centro ha representado para las distintas administraciones son también factores que reducen dicho riesgo. Dada la experiencia de la *Prefeitura* en la preparación e implantación de programas financiados por organismos internacionales y por fuentes federales y estatales, no se prevén dificultades en la preparación y ejecución de esta operación.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 Este Programa se ha venido preparando desde el 27 de abril, 2007 dentro del marco del mecanismo crediticio de PROCIDADES. Dada la entrada en vigencia de los nuevos procedimientos del Banco, se optó por preparar el PP en lugar del DCP. La misión de orientación ocurrió del 11 al 14 de septiembre, 2007, donde se estableció formalmente con la PMSL un cronograma para finalizar la preparación de la operación en Noviembre, 2007 y la distribución del POD en enero 2008 (Ver Anexos IV, V y VI).

⁶ Estos aspectos incluyen: (i) los criterios de elegibilidad ambiental; (ii) las indicaciones para el procesamiento del licenciamiento ambiental de obras; y (iii) los procedimientos para la elaboración de rutinas de supervisión, fiscalización y monitoreo ambiental.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to CESI.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Urban Development and Housing
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	Brazil
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Urban Development
	Team Leader	Jesus Navarrete
	Project Title	PROCIDADES - São Luis
	Project Number	BR-L1117
	Safeguard Specialist(s)	Edson Bidone (consultor)
	Assessment Date	2007-10-31
	Assessment Number	2007-10313808-2
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Investment Loan	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Environmental or culturally sensitive areas, defined in the Policy as critical natural habitats or critical cultural sites in project area of influence.	(B.09)
		In-country systems are being used.	(B.16)
	Potential Safeguard Policy Items (?)	No potential issues identified	
	Recommended Action	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to CESI Secretariat.	

Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.

	Additional Comments	
--	---------------------	--

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title	
	Date	2007-10-31

COPYRIGHT 2006. SUSTAINABLE FINANCE LTD. ALL RIGHTS RESERVED

SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) (together with the Safeguard Policy Filter Report) and sent to CESI.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Urban Development and Housing
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	Brazil
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Urban Development
	Team Leader	Jesus Navarrete
	Project Title	PROCIDADES- Sao Luis
	Project Number	BR-L1117
	Safeguard Specialist(s)	Edson Bidone (consultor)
	Assessment Date	2007-10-31
	Assessment Number	2007-10312325-2
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: B	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements). The Project Team must send the PCD (or equivalent) containing an Environmental and Social Strategy (ESS – the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3; paragraph 9) and the SSF to the CESI. <p><i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i></p>	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
	The project may affect <u>cultural heritage</u> , but impacts have been judged by competent authorities to be unavoidable and <u>minor</u> in nature.	<ul style="list-style-type: none"> Cultural Heritage: The client should develop an action plan that describes how cultural resources will be protected.

ASSESSOR	Name of person who completed screening:	Date:
-----------------	---	-------

DETAILS	Comments:
----------------	-----------

ANEXO III

Programa de Revitalização do Centro Histórico de São Luís BR-L1117

Estratégia Ambiental y Social

Impactos Ambientais e Sociais

1. A Unidade de Preparação do Programa (UPP) da Prefeitura Municipal de São Luís (PMSL) elaborou um Relatório de Avaliação Ambiental do Programa (RAA) para: (i) identificar os principais aspectos ambientais e sociais do Programa como um todo (análise de sustentabilidade ambiental do Programa) e dos projetos individuais previstos no Programa (análise de viabilidade ambiental); (ii) providenciar os estudos específicos visando o licenciamento ambiental dos projetos com impactos significativos (após consulta e estabelecimento de Termos de Referência pelo órgão ambiental licenciador, no caso a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA); (iii) estabelecer critérios e procedimentos que garantam a viabilidade e a sustentabilidade ambiental dos projetos/obras a serem financiados pelo Programa. **A versão preliminar do RAA encontra-se em complementação e ajuste de informações pela UPP.**

2. A análise realizada indica que as ações e intervenções previstas nos três componentes do Programa (Projetos Estratégicos, Melhoramento Habitacional e Fortalecimento Institucional) estão em conformidade com as políticas e legislações públicas - federal, estadual e municipal – o que lhes confere característica de forte sustentabilidade. Neste sentido, o RAA enfatiza os aspectos referentes à legislação pertinente à preservação, conservação e manutenção do patrimônio histórico. Os impactos positivos se refletirão, direta e indiretamente, em toda a área central e urbana. Os impactos adversos previstos serão temporários, de baixo a moderados, atuando na fase de obras.

3. O RAA preconiza que as intervenções na área central estejam em conformidade, entre outros, com o Plano de Gerenciamento de Resíduos Volumosos e da Construção Civil – SEMOSP; o Plano de Arborização Urbana – IMPUR; Plano Diretor de Saneamento – CAEMA (contemplando o abastecimento, coleta e tratamento dos esgotos, o manejo de água pluvial, a situação da coleta e disposição final dos resíduos sólidos e educação, licenciamento e gestão ambiental) e o Plano de Conservação Ambiental e o Plano de Áreas de Risco previstos para o Plano Diretor do Centro Histórico a ser financiado pelo Programa. O RAA indica a aplicação da OP-710 no caso de possíveis reassentamentos relacionados às intervenções de drenagem previstas (p.ex., drenagem / canal no final da avenida Magalhães de Almeida) e praças / parques.

4. Apesar do baixo risco sócio-ambiental diagnosticado, o RAA define condições, cuidados e medidas ambientais, i.e., os Critérios de Elegibilidade Ambiental – CEA, que os projetos/obras deverão cumprir para serem financiados pelo Programa. A viabilidade ambiental do Programa é garantida pela inserção dos CEAs nas diversas fases (“ciclo de

vida”) das intervenções programadas (licitações, projeto, licenciamento ambiental, obras, supervisão, fiscalização, monitoramento, auditoria). Estes aspectos formam o escopo central dos Procedimentos Ambientais Operacionais do Programa.

5. A sustentabilidade dos Procedimentos Ambientais do Programa depende de capacidade gerencial para garantir a permanência dos benefícios esperados, assim como de prevenção e correção de desvios (impactos adversos). O RAA sugere o apoio do Instituto Municipal de Controle Ambiental (IMCA). O RAA descreve o funcionamento do componente ambiental na estrutura da UGP do Programa e o papel a ser desempenhado pelo IMCA; e, ainda, apresenta o plano de fortalecimento institucional do IMCA, o qual foi analisado pela missão do BID.

PERFIL DE PROYECTO

BRASIL

PROGRAMA DE REVITALIZACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE *SÃO LUÍS* (BR-L1117)

ÍNDICE DE ESTUDIOS SECTORIALES

Sector	Descripción	Fechas
Opciones Técnicas y de diseño	Diseños ejecutivos de proyectos piloto ¹ .	Diciembre 6 /07
Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	Informe final de viabilidad socioeconómica de proyectos piloto y lineamientos para el análisis del resto de proyectos.	Diciembre 6 /07
Manejo financiero/aspectos fiduciarios y controles	Informe final de viabilidad institucional y financiera, incluyendo (i) evaluación fiduciaria; (ii) gestión administrativa y de adquisiciones; (iii) aspectos de control interno y externo); (iv) evaluación institucional y (v) capacidad de implementación.	Diciembre 6 /07
Recolección de data y análisis para reportar resultados	Versiones finales de los diagnósticos sectoriales de la PMSL (insumos para la definición de la Línea de Base de indicadores)	Diciembre 6 /07
Análisis institucional y otros aspectos de la capacidad para la implementación	Resultados finales del análisis de la capacidad institucional de la PMSL mediante la aplicación del SECI y el Análisis de Riesgos.	Diciembre 6 /07
Actores claves y el ambiente político	Programa de Revitalización del Centro Histórico de <i>São Luís</i> (PRCHSL), el cual fue aprobado en 2002 por las instancias formales de planificación municipal y por los principales actores municipales, incluyendo beneficiarios, asociaciones y sector privado.	²
Salvaguardias ambientales y sociales	Versión final del Informe de Evaluación Ambiental, incluyendo los Criterios Socio Ambientales de Elegibilidad.	Diciembre 6 /07

¹ A ser ejecutados durante el primer año del Programa.

² [IDBDocs-Link](#)

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).