

GERALDO BROWNE RIBEIRO FILHO

O BANCO MUNDIAL E AS CIDADES:

construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos B. Vainer
Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social/Universidade de Paris I – Panthéon Sorbonne

Rio de Janeiro
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FICHA CATALOGRÁFICA

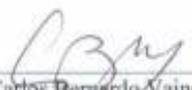
GERALDO BROWNE RIBEIRO FILHO

O BANCO MUNDIAL E AS CIDADES:

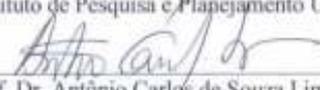
construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

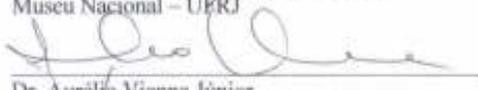
Aprovado em: 15/09/2006



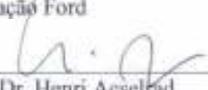
Prof. Dr. Carlos Bernardo Vainer – Orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



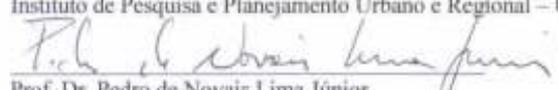
Prof. Dr. Antônio Carlos de Souza Lima
Museu Nacional – UFRJ



Dr. Aurélio Vianna Júnior
Fundação Ford



Prof. Dr. Henri Acselrad
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Prof. Dr. Pedro de Novais Lima Júnior
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais Geraldo e Lígia e a Maria Alba, Narayana, Gabriel e Amanda.

AGRADECIMENTOS

Ao orientador Professor Dr. Carlos B. Vainer, a quem faço especial agradecimento pelo apoio incondicional na condução desta pesquisa.

Aos Professores Antônio Carlos de Souza Lima, Aurélio Vianna Júnior, Henri Acselrad e Pedro de Novais Lima Júnior, por aceitarem o convite para participar da banca de defesa de tese.

Aos colegas do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFV.

Aos funcionários e professores do IPPUR.

Aos colegas da turma de Doutorado: Ana Amora, Antônia, Análida, Chélen, Edvalter, Elaine, Elis, José Eduardo, Kátia, Maria Alice, Márcia, Raul, Silvânia, Suzana e Victor, pela amizade e pelo companheirismo.

Aos colegas do grupo de estudos sobre políticas urbanas do Banco Mundial, Cíntia, Ana Cláudia e Pedro Arantes.

Aos colegas do ETTERN/IPPUR/UFRJ.

À Nelma Gusmão, pela amizade e inestimável ajuda no desenvolvimento deste trabalho.

Aos coordenadores do PRODUR, Maria Regina Pitta Lima e Sandra Parracho, ao Consultor da CAR, Professor Marcos Paraguassu, ao Professor Armando Branco, aos coordenadores dos planos diretores de Itapetinga, Vitória da Conquista e Itabuna, e funcionários dessas prefeituras, pelas entrevistas concedidas.

Aos Professores Milton Esman, Francis Lethem, Michael Cohen, Robert Wade, Marcus André, Judith Tendler, Valentina Zuin, pela gentileza e atenção dispensadas no fornecimento de informações e materiais fundamentais para a condução desta pesquisa.

À CAPES, pela bolsa de estudo, que possibilitou as condições materiais para desenvolver esta pesquisa.

Aos meus irmãos Ana Lígia (*in memoriam*), Henrique e Ana Lúcia, pelo amor, amizade e incentivo constantes em todas as etapas da minha vida.

Aos meus sobrinhos Vítor, Ana Carolina e Pedro Paulo.

E, em especial, com todo meu amor, à minha família Maria Alba, Narayana, Gabriel e ao “meu coraçãozinho” Amanda, que me iluminaram, me deram força e apoio irrestrito durante a minha trajetória intelectual.

RESUMO

Objetivou-se, com este trabalho, traçar a trajetória das idéias sobre planejamento urbano e administração urbana difundidas pelo Banco Mundial (BM) através do componente desenvolvimento institucional (DI) do projeto de desenvolvimento urbano PRODUR, Bahia. Com este objetivo, analisou-se o papel do Banco Mundial na difusão internacional de idéias sobre planejamento urbano e administração urbana, os significados do DI nos projetos urbanos do BM, as estratégias e políticas de desenvolvimento urbano do BM para as cidades, os papéis exercidos por cada um dos agentes participantes do PRODUR (BM, CAR, consultores, empresas de consultoria e Prefeituras) e as inter-relações estratégicas e institucionais que se estabeleceram entre eles no processo de difusão de idéias, as estratégias utilizadas pelo BM para difundir suas idéias para os agentes do PRODUR e analisar os instrumentos (cursos, palestras, documentos etc.) do projeto de DI para difundir idéias sobre planejamento urbano e administração urbana. Principais conclusões: o DI, desde que foi criado nos anos de 1950/1960, tem se constituído em instrumento fundamental para difusão das idéias do BM sobre gestão urbana e planejamento urbano. Até os anos de 1980, estes modelos foram difundidos somente para as agências que implementavam os projetos urbanos do BM. A partir dos anos 1980, o DI foi direcionado também para realizar ajustes urbanos em sintonia com os ajustes estruturais e setoriais neoliberais e para implementar o modelo gerencial de gestão com vistas a colocar as políticas públicas a serviço do mercado. Nesta década, o BM passou a liderar campanha mundial para disseminar o DI. A partir da década de 1990, o BM começou a difundir o modelo de gestão denominado de *governance* urbana e, a partir de 2000, passou a considerar as cidades como máquinas do crescimento econômico. A análise do PRODUR confirmou que as instituições que o BM tem construído nas cidades da periferia por intermédio do DI visam reduzir os espaços da política, da participação democrática, do exercício da cidadania, submetendo-os aos desígnios da economia de mercado.

Palavras-chaves: Banco Mundial, cidade, desenvolvimento institucional, gestão urbana, planejamento urbano.

ABSTRACT

This work aimed to draw the trajectory of the ideas on urban planning and urban administration diffused by the World Bank through the institutional development component of the urban development project PRODUR. With this aim, it analyzed the World Bank role in the international diffusion of ideas about urban planning and urban administration, the meanings of the institutional development in the World Bank on urban projects, the World Bank strategies and politics of urban development for the cities, the roles exercised by each one of the participant agents of PRODUR (BM, CAR, consultants, consultancy companies and City Halls) and the strategic and institutional interrelations that they settled down among them in the process of diffusion of ideas, the World Bank strategies used to diffuse their ideas for the PRODUR agents and to analyze the instruments (courses, lectures, documents etc.) of the institutional development project to diffuse ideas about urban planning and urban administration. Conclusions: the institutional development, since it was created in the years of 1950/1960, it has constituted in fundamental instrument for diffusion of the World Bank ideas about urban administration and urban planning. Until the years of 1980, these models were spread only for the agencies that implemented the World Bank urban projects. Starting from the years 1980, the institutional development was also addressed to accomplish urban adjustments in syntony with the neoliberalist structural and sectorial adjustments and to implement the managerial model of administration with views to put the public politics in service of the market. On this decade, the World Bank started to lead world campaign to disseminate the institutional development. Starting from the decade of 1990, the World Bank began to diffuse the denominated administration model of urban governance and, starting from 2000, it began to consider the cities as machines of the economical growth. The analysis of PRODUR confirmed that the institutions that World Bank has been building in the cities of the periphery through institutional development seek to reduce the spaces of the politics, of the democratic participation, of the exercise of the citizenship, submitting them to the purposes of the market economy.

Key-words: World Bank, city, institutional development, urban management, urban planning.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Etapas das políticas urbanas e de desenvolvimento institucional do Banco Mundial...	134
Tabela 2 – Planos Diretores: concretização das idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana.....	198
Tabela 3 – Desenvolvimento Institucional: resultados finais.....	200

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Empréstimos de desenvolvimento urbano do Banco Mundial por tema.....	133
Figura 2 – Empréstimos de desenvolvimento urbano do Banco Mundial por região.....	133
Figura 3 – Interação entre agentes e circulação de idéias no PRODUR.....	180

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CAS – Country Assistance Strategy
CDF – Comprehensive Development Framework
CDS – City Development Strategy
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIC – Committee on Institutional Cooperation
CIDA – Canadian International Development Agency
CLAD – Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento
COFIEEX – Comissão de Financiamentos Externos
CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
DAC – Development Assistance Committee
DAM – Departamento de Ação Municipal
DDR – Departamento de Desenvolvimento Rural
DDU – Departamento de Desenvolvimento Urbano
DESENBÁHIA – Agência de Fomento do Estado da Bahia
DESENBANCO – Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia
DI – Desenvolvimento Institucional
ECDPM – European Centre for Development Policy Management
ECOSOC – Economic and Social Council of the United Nation
EPTA – Expanded Programme of Technical Assistance for Economic Development of Underdevelopment Countries
FAO – Food and Agriculture Organization
FMI – Fundo Monetário Internacional
G 7 – Grupo dos Sete
G8 – Grupo dos Oito
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GEAP – Grupo de Elaboração e Acompanhamento do Plano Diretor
HABITAT – Agência Habitat
IBM – Instituto Banco Mundial
IDE – Instituto de Desenvolvimento Econômico
IRPIB – Inter-University Research Program in Institution Building
LED – Local Economic Development
MO – Manual Operacional
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OECD – Organisation for Economic Cooperation Development
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEX – Operational and Executive Personnel
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAE – Plano de Ação Estratégica
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PDM – Projeto de Desenvolvimento Municipal
PGU – Programa de Gestão Urbana
PIM – Pesquisa Institucional e Financeira do Município
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODUR – Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana
PROURB – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro
SEPLANTEC – Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SUNFED – Special United Nations Fund for Economic Development
TCA – Technical Cooperation Administration
TR – Termo de Referência
UE – União Européia
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UIP – Unidade de Implantação de Projetos
UNCHBP – United Nations Centre for Housing, Building and Planning
UNCHS – United Nations Centre for Human Settlements
UNDP – United Nations Development Programme
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF – United Nations Children’s Fund
UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration
USAID – United States Agency for International Development
WBI – World Bank Institute

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	15
APRESENTAÇÃO	15
1.1 OBJETO E OBJETIVOS	15
1.1.1 Organização do trabalho	26
CAPÍTULO 2	28
INTRODUÇÃO	28
CAPÍTULO 3	41
O BANCO MUNDIAL, A DIFUSÃO INTERNACIONAL DE IDÉIAS E O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO	41
3.1 O BANCO MUNDIAL: BREVE HISTÓRICO	41
3.2 DIFUSÃO INTERNACIONAL DE IDÉIAS	53
3.3 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO: CONTEXTUALIZANDO A CRIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	61
3.3.1 “Ajuda” e “assistência” na retórica do desenvolvimento	61
3.3.2 Discurso do “Ponto Quatro”: antecedentes	62
3.3.3 Discurso do “Ponto Quatro”: primeiros efeitos	66
3.3.4 Estados Unidos: a estratégia do “sujeito oculto” – arregimentando instituições internacionais	67
3.3.5 As Nações Unidas: o discurso do desenvolvimento	69
3.3.6 CEPAL: resistência ao discurso hegemônico	71
CAPÍTULO 4	75
O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: DA EXTENSÃO RURAL À GOVERNANCE MUNDIAL	75
4.1 TRAJETÓRIA DO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	75
4.1.1 A origem do desenvolvimento institucional: a USAID e os projetos de extensão rural	76
4.1.2 A assistência técnica: ineficiência na produção de “ajustes dolorosos”	78
4.1.3 <i>Institution building</i>: o modelo de <i>Pittsburgh</i>	79
4.1.3.1 Principais influências teóricas: “teorias” das organizações e do desenvolvimento econômico	83
4.1.3.1.1 “Teorias” das organizações	83
4.1.3.1.2 Teorias do desenvolvimento econômico	85
4.1.4 A difusão do modelo de <i>Pittsburgh</i> na década de 1960	87
4.1.5 Circulação de idéias: USAID, universidades norte-americanas, Nações Unidas e Banco Mundial	89
4.2 O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	90
4.2.1 As primeiras formulações teóricas: visão predominantemente econômica	92
4.2.2 Três décadas de <i>institution building</i>: estado intervencionista	95
4.2.2.1 A retórica do desenvolvimento (1950-1970)	96
4.2.2.1.1 Assistência técnica	99
4.2.2.1.2 <i>Economic Development Institute</i> – EDI	100

4.2.3 A doutrina dos “ajustes estruturais e setoriais”: a política a serviço do mercado.....	101
4.2.3.1 Conjuntura político-econômica nas décadas de 1970-1980: o neoliberalismo e a influência das abordagens neo-institucionalistas e da sustentabilidade institucional no desenvolvimento institucional	101
4.2.3.1.1 A influência da abordagem neo-institucionalista nas operações do Banco Mundial	104
4.2.3.1.2 A influência da abordagem da sustentabilidade institucional	107
4.2.3.2 Estado mínimo e o discurso da “eficiência”	107
4.2.3.3 Reformas estruturais: receita única para todos os países.....	109
4.2.4 A doutrina da “governance”: a “despolíticação” das ações políticas	111
4.2.4.1 <i>Governance</i> x soberania	114
4.2.4.2 Virada do século: <i>governance</i> como estratégia global	115
4.2.4.3 O discurso da “boa <i>governance</i> ”	117
4.2.4.4 Redefinição do papel do Estado: as visões do Banco Mundial	118
4.2.4.5 Reforma administrativa: paradigma gerencial.....	121
4.2.5 A doutrina do “holismo” e as Metas do Milênio	124
CAPÍTULO 5	128
DESENVOLVIMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: AS DOUTRINAS URBANAS DO BANCO MUNDIAL	128
5.1. INTRODUÇÃO	128
5.2 PRIMEIRO PERÍODO (ANOS DE 1970) – POBREZA URBANA E CIDADE: CONTROLE SOCIAL ATRAVÉS DE MICRO-INTERVENÇÕES URBANAS. 135	
5.3 SEGUNDO PERÍODO (ANOS DE 1980) – AJUSTES URBANOS: AS CIDADES A SERVIÇO DO MERCADO.....	141
5.3.1 Os Projetos de Desenvolvimento Municipal (PDM)	148
5.3.2 Programa de Gestão Urbana (PGU)	150
5.4 TERCEIRO PERÍODO (ANOS de 1990) – PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE: AS CIDADES ADMINISTRADAS COMO EMPRESA 152	
5.4.1 A agenda urbana para os anos de 1990: o <i>policy paper Urban Policy and Economic Development</i>	153
5.4.2 <i>Housing: Enabling Markets to Work</i> – as políticas para o setor habitacional na década de 1990.....	157
5.4.3 <i>Governance</i> urbana	158
5.5 QUARTO PERÍODO – (ANO de 2000 EM DIANTE): AS CIDADES COMO MÁQUINAS DO CRESCIMENTO.....	161
5.5.1 A cidade como máquina do crescimento econômico.....	164
CAPÍTULO 6	168
O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: A TRAJETÓRIA DAS IDÉIAS SOBRE PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO URBANA NO PRODUR	168
6.1 PRODUR: BREVE HISTÓRICO.....	168
6.2 PRODUR: formato institucional.....	176
6.3 A ENGENHARIA INSTITUCIONAL DO PRODUR: OS AGENTES E A TRAJETÓRIA DAS IDÉIAS	179
6.4 PRODUR: CANAIS DE DIFUSÃO DA AGENDA URBANA DO BANCO MUNDIAL.....	185

6.4.1 Cartilha	185
6.4.2 Manual Operacional	186
6.4.3 Termo de Referência (TR) para plano diretor urbano	190
6.4.4 Seminários, Internet e Cursos	192
6.4.5 Programação dos Cursos.....	194
6.4.6 Planos diretores como instrumento de difusão de idéias	197
CONCLUSÃO.....	203
7. 1 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	203
7. 2 POLÍTICA URBANA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	209
7. 3. PRODUR.....	213
7.4 SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS	220
REFERÊNCIAS	223

CAPÍTULO 1

APRESENTAÇÃO

1.1 OBJETO E OBJETIVOS

Esta pesquisa tratou da difusão internacional de idéias sobre administração urbana e planejamento urbano, protagonizada pelo Banco Mundial – BM para os países da periferia capitalista. Mais especificamente, ela buscou compreender a trajetória dessas idéias através do componente desenvolvimento institucional – DI do projeto de desenvolvimento urbano financiado pelo BM para o Governo do Estado da Bahia, denominado Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana – PRODUR.

O objeto desta pesquisa começou a ser delineado no final dos anos de 1990, quando o autor retomou suas atividades na Universidade Federal de Viçosa – UFV, após cursar o mestrado na Universidade Federal do Rio de Janeiro – PROURB/UFRJ. Tão logo retornou, foi convidado para coordenar, juntamente com mais três professores da UFV, o processo de elaboração do Plano Diretor de Viçosa e das demais normas urbanísticas (Código de Obras, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo Urbano e Código Ambiental). A Prefeitura Municipal acabara de firmar um convênio com a UFV para, em parceria, empreenderem esta tarefa.

Nas primeiras discussões da equipe sobre o modelo de planejamento e os princípios a serem adotados na elaboração do Plano Diretor de Viçosa, já aparecera o embate entre aqueles que defendiam o planejamento urbano normativo “tradicional” e os que preferiam o planejamento estratégico de cidades. Estes últimos argumentavam que, como professores da UFV, deveriam prover a cidade com o que de mais moderno existia em termos de planejamento urbano. O outro grupo ainda tinha em mente a luta pela Reforma Urbana travada no âmbito da Constituinte, e que resultou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O art. 182 estabelecia como princípios para a política de desenvolvimento urbano o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Durante a disputa por posições entre os dois modelos de planejamento, o autor deste trabalho começou a pensar em uma questão que poderia se constituir em um tema para pesquisa: a trajetória das idéias sobre planejamento urbano. Mais especificamente, esta questão poderia ser delineada de duas maneiras complementares: como a idéia do planejamento estratégico de cidades havia chegado a Viçosa, ao ponto do mesmo ser

adotado como “modelo ideal” de planejamento urbano por integrantes da academia? E mais, porque esta opção denotava intensidade suficiente para disputar espaço com o planejamento urbano “tradicional”?

No decorrer da elaboração do Plano Diretor surgiu uma outra questão que contribuiu para acrescentar novos contornos à primeira. Um consultor convidado para prestar assessoria à equipe do Plano Diretor na área de administração pública – professor da UFV –, após diagnóstico da estrutura e funcionamento da Prefeitura, sugeriu como modelo alternativo ao quadro caótico do governo local, caracterizado por excesso de secretarias, burocracia lenta, quadro de pessoal “inchado” e mal remunerado, etc., o modelo “gerencial” de administração pública. Este modelo, naquele momento parecia ser o ideal, pois apresentava soluções para todos os problemas enfrentados pelo prefeito ou pela administração local como um todo. Por exemplo, as 13 secretarias municipais seriam substituídas por quatro coordenadorias. Todas as funções da Prefeitura, com exceção das funções estratégicas deste órgão, seriam realizadas através de projetos, e, quando possível, contratadas da iniciativa privada e assim por diante. Era o modelo perfeito! E o entusiasmo do consultor na defesa do modelo gerencial ajudava no processo de convencimento da equipe. No entanto, quando foi apresentado ao prefeito e ao seu chefe de gabinete, o projeto de reestruturação da administração local foi recusado.

O executivo municipal entendeu que tecnicamente o projeto era consistente, mas, politicamente, não. O seu principal argumento para recusá-lo centrava-se na reestruturação de poder e hierarquias que teria que realizar na estrutura administrativa local, nos vários escalões de governo. Esta estrutura havia sido montada numa composição política, formada por vários partidos com diferentes pesos políticos, para dar governabilidade ao poder local. Transformar, por exemplo, 13 secretarias municipais em quatro coordenadorias que agrupassem áreas afins de atuação do governo municipal implicava, primeiramente, em redução no número de secretários municipais e, portanto, numa diminuição de cargos de alto escalão necessários para facilitar uma composição política envolvendo vários partidos. E, em segundo lugar, implicava aumento de poder dos coordenadores, inclusive em relação aos “antigos” secretários, pois nas coordenadorias estavam concentradas as funções das “antigas” secretarias. Esta reestruturação implicava também em mudanças nos escalões inferiores de governo, com reflexos nos quadros de chefia intermediários. Portanto, alterar esta estrutura de governo seria alterar também a composição das forças políticas do poder local.

Além disso, pesava contra a aprovação do projeto de reestruturação pelo executivo a complexidade das mudanças propostas, principalmente em relação aos procedimentos administrativos. Algumas funções ganhariam importância e outras perderiam. A simples troca de nomes dos cargos já refletiria no jogo do poder local. Um “diretor” de determinada repartição, por exemplo, de uma hora para outra poderia passar a ser “gerente”, exercendo a mesma função. Esse diretor, agora gerente, não seria mais administrador público, mas “gestor público”. O Secretário Municipal poderia ser elevado ao cargo de Coordenador Municipal, mas também poderia continuar exercendo a mesma função, porém subordinado às Coordenadorias e sendo chamado de Sub-Coordenador da Área de Saúde, por exemplo. Preocupava o executivo essas mudanças aos olhos da população e, principalmente, dos partidos de oposição.

Desse episódio, do qual o autor deste trabalho participou ativamente como coordenador do processo de elaboração do Plano Diretor, uma outra questão iria emergir, relacionada com a primeira, aguçando o interesse pela temática, ao perceber o comprometimento de membros da academia com a difusão de modelos de planejamento urbano e de administração urbana.

Essas duas questões começaram a ser em parte respondidas quando este pesquisador passou a ministrar uma disciplina sobre teorias do planejamento urbano na UFV. Um dos tópicos versava sobre o planejamento estratégico de cidades e a bibliografia de referência tinha como texto base “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”, de autoria do Professor Carlos Vainer. Este artigo, além de desvendar os diferentes significados do planejamento estratégico de cidades, sua origem, sua trajetória, seus verdadeiros propósitos e o projeto de cidade por ele delineado, chamava a atenção para o comprometimento de agências multilaterais, sobretudo do BM, com a formulação e a difusão desse modelo de planejamento.

Vainer, naquela época, já alertava:

Este modelo de cidade não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico ... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2000, p. 89).

A partir destas questões iniciais, o autor deu início a uma pesquisa bibliográfica em busca de informações que o ajudassem a responder às questões levantadas. Ao mesmo tempo, começou a se preparar para cursar o doutorado com o objetivo de explorar o tema. O que lhe chamou mais atenção naquele momento foi o papel que o BM estava exercendo na difusão de modelos de planejamento urbano e de administração urbana para os países da periferia e como estes modelos estavam se constituindo em políticas urbanas nesses países. Vários autores destacavam estes fatos, inclusive aqueles que tinham um relacionamento bem próximo ao BM, como Nick Stern, que foi seu economista-chefe. O BM, na opinião de Stern, teria se constituído em um “autor intelectual que cria, interage, simplifica, absorve, dissemina e aplica idéias” (NICK STERN apud PEREIRA, 1995, p.12).

Bresser Pereira (1995), que foi Ministro de Estado de diversas pastas, em vários governos brasileiros, ao tratar das condicionalidades impostas pelo BM aos países clientes, afirmaria que o BM impõe as condições de forma unilateral, arrogante, sutil e que elas são excessivamente severas e de caráter padronizado. E complementou: “a influência do BM [...] não deveria ser subestimada [...]. [Ela] é bastante poderosa sobre os países em desenvolvimento” (PEREIRA, 1995, p.29-33). Autores críticos ao BM também advertiram sobre o seu papel. Vainer (1998) dizia que o BM se constituía no principal “centro de elaboração e difusão de modelos de organização e promoção do desenvolvimento capitalista nos países periféricos” (VAINER, 1998, p.24). Aurélio Vianna (1998, p. 82), ao discorrer sobre o papel do BM e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil, afirmou que “eles têm atuado como uma ‘inteligência’ auxiliar do Governo na elaboração de programas e projetos”. Coraggio destaca também o papel do BM como provedor de idéias e propõe que se analisem a produção dessas idéias e a sua legitimidade.

Se o que o Banco Mundial oferece são principalmente idéias, e estas idéias vão contribuir para dar forma a políticas estratégicas que preparam nossas sociedades para um futuro sobre o qual somente podem ser feitas conjecturas, é preciso analisar em detalhe como essas idéias são produzidas e qual sua validade [...] (CORAGGIO, 2000, p. 75).

As disciplinas cursadas no âmbito do doutorado, as discussões com o orientador e o aprofundamento da pesquisa bibliográfica constituíram elementos centrais para definição do objeto de pesquisa. Assim, com base em questões iniciais mencionadas anteriormente, o autor resolveu centrar a sua pesquisa na análise do papel do BM enquanto difusor de idéias. No entanto, a necessidade de delimitar o objeto de estudo levou-o a pesquisar as formas de difusão utilizadas pelo BM e, entre os diversos mecanismos de difusão

(publicações, seminários, workshops, internet, cursos, treinamentos etc.), optou-se pelo componente DI de seus projetos urbanos. As primeiras investigações apontavam que o BM utilizava os cursos, a assistência técnica, as consultorias, os seminários, as reformas administrativas empreendidas no âmbito do componente DI para difundir suas idéias sobre planejamento urbano e administração urbana para as prefeituras municipais.

A opção pelo DI devia-se, principalmente, à importância que o BM estava dando a este instrumento e ao papel que passou exercer em seus projetos urbanos. Desde que começou a operar, no final da década de 1940, o BM utiliza o DI em seus projetos, mas como um elemento secundário em relação aos projetos de infra-estrutura. Quando se iniciaram as operações urbanas, em 1972, o DI continuou a fazer parte de seus projetos urbanos, mas também como um elemento de relativa importância. O interesse maior do BM ainda era pelos projetos de infra-estrutura urbana.

A eclosão da crise da dívida dos países periféricos foi o sinal para que o BM começasse a realizar ajustes estruturais e setoriais em escala mundial e a considerar o DI como o elemento central de seus projetos de reformas neoliberais². O DI passava a ser considerado a chave para se promoverem as reformas institucionais que julgava indispensáveis. Ao mesmo tempo, o BM passou também a condicionar os seus empréstimos para projetos urbanos à participação das prefeituras nas ações de DI. Ou seja, as prefeituras somente teriam os empréstimos aprovados se se comprometessem a participar primeiramente dos projetos de DI. O lema do BM passaria a ser: primeiro idéias, depois dinheiro. Primeiramente, através do DI o BM difundiria suas idéias para, posteriormente, conceder o financiamento (RIBEIRO FILHO, 2005).

Devido à importância que passou a dar ao DI, à complexidade dos projetos e ao volume de trabalhos, o BM criou um aparato institucional interno. Além disso, passou a

² Para Borón (1999, p. 11), o êxito do neoliberalismo pode-se dizer que foi completo, pois “[...] não só impôs o seu programa, mas também inclusive, mudou o sentido das palavras. O vocábulo “reforma”, por exemplo, que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – e que, fiel a uma concepção iluminista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e ‘reconvertido’ pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático”.

⁴ Em 1983, a USAID publicou um *Policy Paper* que traça a sua política sobre desenvolvimento institucional. O primeiro princípio, dos seis apresentados no documento, estabelece que o “desenvolvimento institucional deveria ser direcionado como uma questão institucional em todos os projetos” (USAID, 1983).

liderar outras instituições multilaterais e bilaterais de cooperação em um esforço concentrado para difundir o DI mundialmente como boa prática. Através do DI, portanto, o BM difundia sua doutrina e sua agenda urbana.

Warren Baum e Stokes Tolbert, em livro que procura traduzir a filosofia ou o pensamento oficial do BM, mostram a importância que ele passou a dar às reformas institucionais, não só como um instrumento para criar as condições para implementar os projetos, mas também para influir nas práticas e nos modelos de administração pública:

Desenvolver instituições fortes, portanto, é um primeiro meio de assegurar uma implementação eficiente do projeto e de salvaguardar os escassos recursos nacionais e internacionais mais comprometidos com elas. Mas o significado do fortalecimento de instituições associado com um investimento transcende a eficiente execução deste investimento, da mesma maneira que a fragilidade institucional em um simples projeto pode ter sérias repercussões bem além do próprio projeto. Cuidadosa atenção para a qualidade do desempenho institucional em uma série de projetos **pode ajudar a construir uma capacidade gerencial** e, conseqüentemente, o potencial de desenvolvimento em toda uma indústria ou em um setor (BAUM; TOLBERT, 1985, p. 499; grifos nossos).

O reconhecimento da importância dos assuntos institucionais reflete-se também no crescimento constante de diretrizes operacionais, de memorandos e de circulares de política operacional relacionados ao desenvolvimento institucional no âmbito do BM (BRINKERHOFF, 1994, p. 135).

Várias instituições multilaterais e bilaterais em todo o mundo também passaram a compartilhar dos mesmos objetivos do BM ao incorporar em suas agendas os temas do desenvolvimento institucional e da reforma do setor público. A Organização das Nações Unidas, no início da década de 1970, implantou em vários países da periferia órgãos regionais que tinham como eixo central de suas atividades a modernização das administrações públicas, como fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social. Na América Latina, foi criado o Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo – CLAD, localizado na Venezuela, com a “missão” de

Promover a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimentos em torno da **reforma do Estado e da modernização da Administração Pública**, mediante a organização de reuniões internacionais especializadas, da publicação de obras, da prestação de serviços de documentação e de informação, da realização de estudos e de pesquisas e da execução de atividades de cooperação técnica entre seus países-membro e aqueles provenientes de outras regiões (CENTRO, 2005; grifos nossos).

Destaca-se também o papel da USAID que, em 1983, passou a adotar o DI como política oficial⁴ (BRINKERHOFF, 1994, p. 135). Este movimento de agências

internacionais para firmar o DI como uma de suas principais metas, levou alguns autores (BERG, 1993; BOSSUYT, 2004) a apontar que estaria se formando entre elas um certo consenso sobre questões institucionais. A *Organization for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee – OECD/DAC*, que exerce, desde a década de 1960, uma espécie de coordenação das políticas e estratégias destas agências internacionais, divulgou, em 1993, o documento *Principles for New Orientations in Technical Cooperation*, onde é estabelecido que

O progresso sustentado, mais equilibrado, e o desenvolvimento auto-confiante dependem criticamente da **força e da qualidade da capacidade institucional de um país**. Contribuir para este objetivo deve, portanto, ser uma meta essencial da cooperação para o desenvolvimento em geral e da *Technical Cooperation* em particular. Uma atividade de ajuda não pode ser considerada um sucesso a não ser que ela tenha contribuído para o **fortalecimento de instituições locais** através da qual e para a qual ela trabalha (BERG, 1993, p. 58; grifos nossos).

De forma crescente, o DI passou a fazer parte dos projetos do BM, e atualmente, a ampla maioria deles, em todos os setores da economia, opera com o DI e com reformas do setor público. Na América Latina, por exemplo, o percentual de projetos com o componente de DI passou de 72% no final da década de 1970, para 100% a partir da década de 1990 (PAUL, 1990, p.35). No período de 1997-1999, o DI desponta como o maior componente dos empréstimos do BM, correspondendo a uma média de US\$ 5 bilhões ao ano e a cerca de 20% de todos os empréstimos. Os projetos de DI neste período envolveram amplo leque de reformas em instituições públicas, destacando-se: reformas administrativas, gestão dos gastos públicos, reformas nos sistemas legal e fiscal e reformas em empresas públicas (KAPUR; WEBB, 2000, p.19).

Interessava, portanto, compreender a trajetória das idéias difundidas pelo BM para as Prefeituras, bem como as relações que se estabeleciam entre os diferentes agentes que participavam do processo de difusão. Para não ficar apenas no campo das idéias, optou-se por analisar um projeto urbano em andamento, financiado pelo BM para o Brasil. A idéia era identificar “na realidade” os mecanismos operados pelo BM para difundir idéias, a trajetória dessas idéias e as inter-relações que se estabeleciam entre os agentes participantes do projeto. Com este objetivo, resolveu-se analisar o Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana – PRODUR, que estava sendo implantado desde 1997 no Estado da Bahia.

Foram vários os motivos que conduziram à escolha do PRODUR para se realizar a pesquisa. Primeiramente, era um projeto urbano que estava em andamento durante o

período de realização do doutorado, mas prestes a terminar. Ele havia se iniciado em 1997 e estava previsto para terminar em 2002, mas foi prorrogado até 2004. A idéia de se realizar a pesquisa sobre um projeto em andamento e não sobre um projeto finalizado se devia à possibilidade de obter informações, fazer entrevistas, obter depoimentos, enfim, manter contato “em tempo real” com os agentes envolvidos direta ou indiretamente no projeto⁵.

Assim, quando da realização da “pesquisa de campo”, a estrutura administrativa montada para implementar o PRODUR na Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR do Estado da Bahia – órgão responsável pela implementação do PRODUR – estava sendo desativada e seu *staff* seria transferido para outros órgãos do Governo do Estado, inclusive para outro projeto financiado pelo próprio BM (Viver Melhor II), que se estava iniciando. Mesmo assim, foi possível entrevistar dirigentes do PRODUR, técnicos de prefeituras (Itapetinga, Vitória da Conquista e Itabuna), consultores contratados para elaborar planos diretores, o consultor sobre planejamento urbano contratado pela CAR para prestar assessoria ao projeto.

Contribuiu também para a escolha do PRODUR o seu formato. No início da década de 1980, o BM havia criado um modelo de projeto composto basicamente de dois componentes: infra-estrutura e desenvolvimento institucional. O projeto ficou conhecido como Projeto de Desenvolvimento Municipal – PDM e, com algumas variações, mas sem fugir do padrão, passou a ser replicado em todo o mundo, inclusive em diversos estados brasileiros. Era principalmente através do componente de DI dos PDMs que o BM promovia os chamados “ajustes urbanos” nos municípios, em sintonia com os ajustes estruturais e setoriais de orientação neoliberal.

Outro fator que motivou a opção pelo PRODUR foi o fato de que entre os objetivos do DI estava a realização de planos diretores urbanos e de reformas administrativas nas prefeituras baianas. Como a literatura pesquisada até então apontava que o modelo de planejamento de cidades difundido pelo BM era o planejamento estratégico e que o modelo de gestão era o “gerencial”, parecia ser esta uma oportunidade importante para procurar

⁵ Em 2003, o autor desta pesquisa visitou o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, agência executora do Projeto de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios de Minas Gerais – SOMMA, financiado pelo Banco Mundial, no período 1993-2001, para o Governo de Minas Gerais. Ele foi verificar a possibilidade de realizar a pesquisa utilizando-o como “estudo de caso”. O SOMMA era um projeto do tipo Projeto de Desenvolvimento Municipal com características semelhantes ao PRODUR. Constatou, no entanto, que a estrutura administrativa havia sido desativada quando o projeto terminou e várias pessoas que participaram do processo haviam sido transferidas para outros órgãos, o que dificultaria a efetivação da pesquisa.

compreender em que medida se realizava, na prática, o processo de difusão de modelos de planejamento e de administração urbana.

A questão principal que conduziu toda esta pesquisa foi assim formulada: como se realiza a trajetória das idéias sobre planejamento urbano e administração urbana difundidas pelo BM através do componente DI do projeto de desenvolvimento urbano PRODUR?

Para responder esta questão, procurou-se analisar: (1) o papel do BM como difusor internacional de idéias sobre planejamento urbano e administração urbana; (2) os significados do desenvolvimento institucional nos projetos urbanos do BM; (3) as estratégias e políticas de desenvolvimento urbano do BM para as cidades; (4) os papéis exercidos por cada um dos agentes participantes do PRODUR e as inter-relações estratégicas e institucionais que se estabeleceram entre eles no processo de difusão; (5) as estratégias (engenharia institucional) utilizadas pelo BM para difundir suas idéias para os agentes do PRODUR; e (6) os instrumentos (cursos, palestras, documentos etc.) usados no projeto de DI para difundir idéias sobre planejamento urbano e administração urbana do BM no âmbito do PRODUR.

A relevância de se realizar uma pesquisa dessa natureza, com os objetivos ora descritos, deve-se à atualidade do tema, à carência de pesquisas e trabalhos na área, mas, sobretudo, à contribuição que pode oferecer para formuladores de políticas, pesquisadores da academia, técnicos das prefeituras e, principalmente, para a população atingida por projetos urbanos do BM que, geralmente, é a que mais sofre com os impactos e a que menos participa ou tem voz em todas as fases do processo. Espera-se que esta pesquisa ajude a esclarecer como o BM opera em relação a seus projetos urbanos, como difunde suas idéias, qual o papel do DI nesse processo de difusão, como se realizam as relações, muitas vezes não muito claras, entre o BM e agências governamentais brasileiras.

Estima-se que desde a década de 1980, mais de 20% dos municípios brasileiros, algo em torno de 1.200 municípios, já participaram diretamente dos projetos urbanos do BM. Ou seja, cerca de 1.200 municípios já participaram das operações de ajuste urbano de inspiração neoliberal promovidas pelo BM. Na literatura pesquisada notou-se uma carência significativa de trabalhos que tenham identificado este “avanço silencioso”⁶ do BM sobre os municípios brasileiros e, principalmente, o avanço da ideologia neoliberal e da cultura

⁶ O autor chama esse processo de “avanço silencioso” principalmente devido à falta de literatura que discuta esse assunto.

da economia de mercado através das *contra-reformas* conservadoras promovidas nas instituições municipais.

Estas pesquisas, via de regra, não esclarecem sobre a engenharia institucional montada pelo BM no âmbito de seus projetos urbanos para difundir suas idéias, nem sobre as inter-relações que se estabelecem, tanto entre o BM e os demais agentes (agências governamentais da Bahia, empresas de consultorias, consultores contratados e governos municipais) que participam do projeto, quanto entre os próprios agentes. É comum ouvir que o BM impõe suas idéias de forma unilateral aos governos dos países subdesenvolvidos. Sabe-se, no entanto, que o papel dos agentes locais é fundamental para a configuração das políticas locais. E que o BM, diferentemente do que muitos apontam, não é uma instituição monolítica que atua da mesma forma em qualquer parte do mundo e nem é o único responsável por estas políticas, por mais que elas se assemelhem a outras difundidas por ele em outras regiões. Como afirmou Coraggio (2000, p. 76) “Sem admitir a eficácia dos atores locais não se poderia explicar por que, no Equador, a reforma educativa foi de um jeito e na Bolívia de outro”.

As políticas públicas são construídas a partir de representações sociais que cada sociedade desenvolve a respeito de si própria e guardam intrínseca conexão com o universo cultural e simbólico ou com o sistema de significações que é próprio de determinada realidade social. As representações sociais predominantes fornecem valores, normas e símbolos que estruturam as relações sociais e, como tais, fazem-se presentes no sistema de dominação, atribuindo significados à definição social da realidade que vai orientar os processos de decisão, formulação e implementação das políticas (JOBERT; MULLER, 1987 apud AZEVEDO, 2001, p. xiv-xv).

Para Bourdieu (2004, p. 173-174), estas representações e símbolos são objeto de disputas e conflitos entre agentes sociais pela conservação ou pela transformação de suas posições no mundo social.

Essas disputas assumem a forma de uma luta pelo poder propriamente simbólico de ver e fazer crer, de predizer e de prescrever, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, que é ao mesmo tempo uma luta pelo poder sobre os “poderes públicos” (BOURDIEU, 2004, p. 174).

O autor ressalta que seria um erro subestimar a autonomia e a eficácia específica de tudo o que acontece no campo político. Os agentes políticos não são “marionetes” das forças econômicas e sociais. Pelo contrário, por mais dependente que o governo (poder

local) seja das forças econômicas e sociais, ele ainda “pode garantir uma eficácia real sobre essas forças por meio da ação sobre os instrumentos de administração das coisas e das pessoas” (BOURDIEU, 2004, p. 175).

As orientações, estratégias, políticas difundidas pelo BM não são, portanto, transplantadas mecanicamente para qualquer sociedade. Na realidade, são “ressignificadas” localmente (AZEVEDO, 2001, p. xv), de acordo com as relações de poder que se estabelecem no campo de formulação das políticas públicas.

Conhecer os limites e as possibilidades destas inter-relações entre BM e governos (nacional, estaduais, municipais) poderá ajudar a construir um espaço local de negociações que ofereça alternativas às suas políticas. Não é mais possível se pensar em fazer política urbana no país sem levar em consideração o papel do BM, como acontecia até recentemente. O BM demorou quase trinta anos para iniciar suas operações urbanas, mas, quando isto ocorreu, logo se tornou um dos principais agentes e, isto não pode ser desconsiderado. Não há sinais de que ele deixará de elaborar estratégias e políticas para as cidades. Pelo contrário, cada vez mais, ele tem se dedicado às cidades, na busca da construção de um ambiente amigável ao mercado ou *market-friendly*. O seu objetivo é transformar as cidades em verdadeiras máquinas do crescimento econômico⁷, como ressalta o Relatório Mundial 1999/2000 (WORLD BANK, 2000c).

Nota-se também, e talvez esta possa ser uma das contribuições mais relevantes desta pesquisa, uma ausência quase completa na literatura nacional e mesmo internacional⁸ de trabalhos que esclareçam a origem do DI, seus objetivos, as razões de seu surgimento, suas transformações, bem como os vários sentidos que o BM lhe deu ao longo do tempo.

⁷ Essa idéia da cidade como máquina do crescimento econômico foi primeiramente desenvolvida por Harvey Molotch, em 1976 (ARANTES, 2000, p. 20). Para maiores detalhes sobre esse assunto, ver item 5.5 desse trabalho.

⁸ Este autor manteve contato com vários pesquisadores de renome internacional em busca de literatura e troca de informações sobre o objeto desta pesquisa. Entre estes pesquisadores, destacam-se Milton Esman, que formulou a primeira estrutura conceitual sobre *institution building*, conhecida como “modelo de Pittsburg”, Francis Lethem, que, juntamente com Arturo Israel, formulou a primeira abordagem sobre desenvolvimento institucional do Banco Mundial, Michael Cohen, principal formulador de estratégias e políticas urbanas do Banco Mundial e Robert Wade, ex-funcionário do Banco Mundial e um dos principais estudiosos sobre a instituição. De uma maneira geral, acharam relevante o tema escolhido, mas apontaram as dificuldades de se encontrar literatura específica.

Enfim, como afirmou Bourdieu,

Em face de um mundo tão complexo e refinado, no qual o poder simbólico desempenha papel tão importante, é preciso criar novas formas de luta. Considerando o lugar particular das 'idéias' nesse dispositivo, os pesquisadores têm papel eminente a desempenhar. Precisam para isso contribuir na determinação de novos fins para a ação pública – a demolição das crenças dominantes – e novos meios – armas técnicas, fundadas na pesquisa e no campo dos trabalhos científicos, e armas simbólicas, próprias para abalar as crenças comuns dando forma sensível às aquisições da pesquisa (BOURDIEU, 2001, p. 58).

1.1.1 Organização do trabalho

O trabalho foi dividido em oito partes. Na primeira, faz-se uma breve apresentação da pesquisa, onde se discutem a construção do objeto da pesquisa, os objetivos da pesquisa e a sua relevância. Na segunda parte – Introdução – discute-se a problemática em que está envolvida a pesquisa. Dividiu-se a terceira parte em três seções. Na primeira seção, faz-se uma breve apresentação da trajetória do BM, onde se procura enfatizar tanto a influência que ele sofre dos Estados Unidos quanto a que ele exerce sobre os países e as diferentes formas que ela toma em suas atividades. Na segunda seção, desenvolve-se uma discussão sobre as abordagens teóricas referentes ao tema da “difusão internacional de idéias”. A literatura sobre este tema é relativamente recente e tomou grande impulso com as facilidades dos meios de comunicação e com o papel cada vez mais relevante das instituições multilaterais no cenário mundial. E, na terceira seção, discutem-se a trajetória do discurso do desenvolvimento e o papel de seus principais formuladores e difusores, como forma de contextualizar o período do surgimento do DI.

Na quarta parte, procura-se traçar a trajetória do desenvolvimento institucional, as razões de sua criação, os principais agentes envolvidos no processo, os significados que foi tomando ao longo do tempo, como foi apropriado pelo BM e como este aplicou a abordagem em seus projetos. A quinta parte destina-se à discussão das operações do BM com o desenvolvimento institucional em seus projetos urbanos. A sexta parte apresenta os resultados da pesquisa empírica sobre o PRODUR. Na sétima parte, procurou-se apontar algumas conclusões da pesquisa, bem como sugestões para novas investigações. A oitava parte corresponde às referências.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, realizou-se extensa revisão bibliográfica, além de entrevistas com coordenadores do PRODUR, técnicos de prefeituras, especialistas de empresas de consultoria e com o consultor da CAR para planos diretores, em Salvador

(Ba) e nas três cidades escolhidas para realizar a pesquisa: Itapetinga, Vitória da Conquista e Itabuna.

CAPÍTULO 2

INTRODUÇÃO

É cada vez mais evidente no contexto do fenômeno da mundialização neoliberal a existência de uma espécie de “governo” mundial – informal –, formado por “atores políticos globais”, que, entre os diferentes papéis que exercem, destaca-se o de formulação de “políticas globais”. De acordo com esta perspectiva, os Estados nacionais, bem como as políticas nacionais, estariam cada vez mais abertos às influências de atores e de políticas globais. Reconhecidamente um dos principais atores globais na atualidade, o BM tem se aproveitado das facilidades proporcionadas pelos avanços das técnicas de comunicação, a ampla abrangência de suas operações e a influência que exerce sobre os países para difundir mundialmente políticas globais.

Um dos principais instrumentos utilizados para difundir idéias tem sido o componente DI de seus projetos. Por intermédio deste componente, o BM tem promovido ajustes neoliberais nas cidades ou na gestão local, em sintonia com os ajustes estruturais e setoriais implementados em nível de Governo Nacional, visando rígido ajuste fiscal. A discussão que se segue tem como objetivo aprofundar a problemática em que se insere o objeto desta pesquisa.

O processo contemporâneo de mundialização da economia, de orientação neoliberal, tem provocado mudanças fundamentais nas relações entre política e economia. Estas mudanças têm-se tornado mais complexas com o crescente poder estadunidense e a proeminência de diversos organismos que atuam internacionalmente como o BM, o FMI, a OMC, a USAID, o G-8, a ONU, a OTAN, corporações financeiras transnacionais e organizações não governamentais.

As formas de imperialismo exercidas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, o papel dos Estados nacionais, o processo de formulação de políticas nacionais, das instituições internacionais, particularmente do BM, e o das cidades são alguns exemplos de mudanças que estão ocorrendo no contexto do processo de mundialização da economia.

Segundo Richard Cooper (1996) – assessor de assuntos internacionais de Tony Blair – a globalização financeira e as políticas econômicas neoliberais da década de 1990 induziram os países anglo-saxões a criar um novo tipo de imperialismo mais “aceitável ao

mundo dos direitos humanos e dos valores cosmopolitas” (COOPER, 1996 apud FIORI, 2003).

Na visão de Cooper (1996), as grandes potências “tornaram-se honestas e não querem mais lutar entre si”, mas também não podem deixar de “exportar estabilidade e liberdade para os demais países” (COOPER, 1996 apud FIORI, 2003). Por esses motivos, elas estariam delineando um novo tipo de imperialismo que tomaria três formas: (a) o “imperialismo cooperativo”, que regeria as relações entre o mundo anglo-saxão e os demais países desenvolvidos; (b) o “imperialismo baseado na lei das selvas”, que regeria as relações entre os países “imperialistas cooperativos” e os “estados pré-modernos” ou “fracassados” e incapazes de assegurar os seus próprios territórios nacionais (COOPER, 1996 apud FIORI, 2003); e (c) o “imperialismo voluntário da economia global, regido por um consórcio internacional de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial”, direcionado aos países que adotam “a nova teologia da ajuda, que enfatizam a governabilidade e defendem o apoio aos estados que se abrem e aceitam pacificamente a interferência das organizações internacionais e dos estados estrangeiros” (COOPER, 1996 apud FIORI, 2003). Para Fiori (2003), o Brasil se enquadraria nesta situação.

Fiori (2003) acrescenta às três categorias de imperialismo de Cooper uma quarta, que classifica como aquela dos países que não estão dispostos a aceitar as regras do “imperialismo voluntário da economia global”, e nem se enquadram naqueles que pertencem ao “mundo da selva”. Ele cita como exemplo as potências emergentes China e Índia (FIORI, 2003).

O autor comenta o papel do governo Bush na articulação com os ingleses para dar forma a esses tipos de imperialismo.

A “era Bush” não rompeu nem abandonou este projeto de um novo imperialismo “aceitável ao mundo dos direitos humanos”. Pelo contrário, ao atacar o Afeganistão e Iraque, ingleses e norte-americanos demonstraram que estão dispostos a aplicar a “lei da selva” com os estados “pré-modernos” ou fracassados. E em todos os fóros internacionais ou multilaterais têm insistido, com força crescente, na defesa do livre-comércio e da desregulação e abertura das economias nacionais dos países em desenvolvimento, enfatizando a necessidade de que seus estados se abram e aceitem a tutela dos organismos internacionais. Tem sido assim, nos acordos com o FMI, como em todas as demais negociações multilaterais em torno ao tema do comércio e dos investimentos estrangeiros [...] (FIORI, 2003).

Fiori continua sua abordagem afirmando que no mundo do “imperialismo voluntário da economia global” a promessa da convergência da riqueza não se cumpriu, como apontam os números e indicadores.

As taxas de crescimento foram muito baixas e a renda se concentrou ainda mais nos países que aceitaram e adotaram a ‘nova teologia da ajuda’. Além disso, as crises financeiras se sucederam na Argentina, no México, no Leste Asiático, na Rússia, no Brasil, e de novo na Argentina. No início do novo século, poucos ainda acreditam nas virtudes das políticas recomendadas pelo ‘consórcio mundial de organismos financeiros’ liderados pelo FMI. Além disso, os Estados Unidos olham com desconfiança para os países que tiveram sucesso econômico, porque não seguiram os caminhos ‘voluntários’ da economia global (FIORI, 2003).

Concordando com a idéia de que existe uma articulação internacional entre países, instituições internacionais, grandes corporações etc., para dar direcionamento a várias questões de interesse dos países centrais, Hirst e Thompson afirmam que estaria se formando, no contexto da mundialização neoliberal, um “sistema complexo de agências de governabilidade”⁹. Nesse sistema, as políticas econômicas nacionais estariam se abrindo crescentemente para influências de agentes que atuam internacionalmente e ligados a esse sistema (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 283).

A idéia da existência desse sistema de agências de governabilidade, segundo Hirst e Thompson, não implica dizer que os Estados nacionais tenham chegado ao fim, ou que perderam totalmente a razão de ser, como apregoaram alguns teóricos extremados da globalização¹⁰, ou que eles estejam totalmente submetidos às forças do mercado (HIRST; THOMPSON, 1998, p.272). Em alguns casos, os Estados nacionais estariam se enfraquecendo consideravelmente, por exemplo, na condução das políticas macroeconômicas, e, em outros casos, eles estariam se fortalecendo. Vide, por exemplo, o poder militar dos Estados Unidos na atualidade. Fortes ou fracos, os Estados nacionais, ressaltam Hirst e Thompson, continuam instituições cruciais para a governabilidade

⁹ Hirst e Thompson diferenciam “governo” de “governabilidade”. Para eles, o controle da atividade econômica em uma economia internacionalizada mais integrada é uma questão de “governabilidade” e não, simplesmente, dos papéis contínuos de “governos”. Nesse caso, “governabilidade” não é simplesmente uma incumbência do Estado nacional, mas uma função que pode ser desempenhada por uma ampla variedade de instituições e práticas públicas e privadas, estatais e não estatais, nacionais e internacionais (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 284).

¹⁰ Ohme é um desses teóricos da globalização. O autor sustenta que apenas duas forças têm importância na economia mundial: as forças do mercado global e as empresas transnacionais, e que nenhuma dessas é ou pode estar sujeita à governabilidade pública efetiva. Para Ohme, o sistema global é governado pela lógica da competição do mercado, e a política pública será, quando muito, secundária, uma vez que nenhuma agência governamental (nacional ou não) pode se equiparar à escala das forças de mercado mundiais (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 286).

econômica, tanto no nível dos processos nacionais quanto dos internacionais (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 263-264).

Os Estados nacionais estariam, portanto, exercendo seu poder menos como instituições “soberanas” e mais como componentes de um “sistema de governo” internacional não formalizado. As suas funções centrais seriam a de prover legitimidade aos mecanismos de governabilidade supranacionais e subnacionais e garantir a responsabilidade por eles (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 264).

Brandão (2004) é da opinião de que a crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado “debilita os centros nacionais de decisões e comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional”. O autor observa ainda que esta situação torna-se mais crítica no caso “específico dos países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais), como o Brasil [...]”(BRANDÃO, 2004, p. 6).

A idéia de Hirst e Thompson sobre a existência de um “sistema de governo” internacional é compartilhada por outros autores. Orenstein (2005, p. 176-178), destacado pesquisador na atualidade na área de política internacional, denomina este sistema de “*governance*”¹¹ sem governo” para o nível global. Para Orenstein, o fato de esse sistema não ser formado por uma estrutura hierarquizada de Estados nacionais, ou de não ser um “governo” formal com autoridade para executar políticas, não impede que ele tenha crescente influência sobre instituições nacionais.

Stiglitz¹² (2002, p. 49), no livro *A Globalização e os seus Malefícios*, afirma acreditar na existência de um sistema de “*governance* global sem governo global”¹³, mas não concorda com a idéia de que exista uma “terrível conspiração por parte de Wall Street

¹¹ Não existe em português uma só palavra que possua o mesmo significado de *governance*. É comum encontrar na literatura publicada no Brasil o aportuguesamento do termo, tratando-o como “governança”, ou, nas traduções, substituí-lo por “governo” ou “governabilidade”. Na realidade, *governance* não significa nem uma coisa nem outra. Para uma discussão mais aprofundada sobre o significado do termo, consultar o Capítulo 4 deste trabalho. Optou-se, nesse trabalho, manter a mesma grafia utilizada na literatura inglesa. Aliás, deve-se ressaltar que a criação de neologismos e mesmo de uma linguagem própria sempre foi prática do Banco Mundial, do FMI e de outras agências das Nações Unidas. Via de regra, esta linguagem é complicada e difícil de ser decodificada pelos “não iniciados”. Palavras simples como emprestar, tomar emprestado, dívida, dinheiro, de uso corrente no sistema financeiro, são evitadas e trocadas por “circunlóquios”. Passou a ser uma prática também das agências internacionais acrescentar o sufixo “ade” às palavras. Por exemplo: “condicionalidade”, “capacidade”, “automaticidade”, “adicionalidade”, “modalidade”, “facilidade” etc. (SAMPSON, 1981, p. 117-118).

¹² Stiglitz recebeu o Prêmio Nobel de Economia, foi membro do Conselho de Consultores Econômicos do governo Clinton, economista-chefe e vice-presidente sênior do Banco Mundial, no período 1997-2001.

¹³ Stiglitz (2002, p. 49) lista como participante do sistema de “*governance global*” o Banco Mundial, o FMI, a OMC e alguns ministérios da fazenda e do comércio intimamente ligados a determinados interesses financeiros e comerciais.

ou do FMI para dominar o mundo”. Ele observa que “a verdade é mais sutil”: as políticas são traçadas ou posições são definidas a partir de “um tom de voz, uma reunião a portas fechadas, ou um memorando que oficializa o resultado das discussões” (STIGLITZ, 2002, p. 18).

Hobsbawm (2003, p.553) também apoia a idéia da existência de um poder supranacional vinculado ao capital internacional, que tem se materializado através de gerentes de bancos globais de instituições internacionais de empréstimos. Para o autor, os Estados nacionais estariam perdendo rapidamente poder e função para várias entidades supranacionais.

No final deste século, não se podia prever o ritmo no qual avançariam as tomadas de decisões supranacionais. Apesar disto, certamente avançariam, e era possível ver como operariam. Já operavam, através dos gerentes de banco globais das grandes agências internacionais de empréstimos, representando os recursos conjuntos da oligarquia dos países mais ricos, que também por acaso incluíam os mais poderosos. À medida que aumentava o fosso entre ricos e pobres, parecia que aumentava o espaço para o exercício desse poder global (HOBSBAWM, 2003, p. 556).

Bourdieu (2001, p.107-108) ressalta que as instâncias internacionais, das quais participam os grandes investidores apoiados pelo poder dos Estados Unidos e pelas grandes instituições internacionais como o BM, FMI e OMC, não exercem todas as funções geralmente atribuídas aos Estados nacionais. Essas instâncias governam “de maneira invisível os governos locais” e estes estão cada vez mais “reduzidos à gestão dos negócios secundários, [e] constituem um véu de ilusão política próprio a mascarar os verdadeiros lugares de decisões.” Enquanto as instituições internacionais influenciam significativamente os Estados nacionais, estes não influenciam os investidores internacionais e nem os Estados Unidos; pelo contrário, são estes que controlam estas instituições internacionais para garantir as condições favoráveis à condução de suas atividades econômicas.

Aos participantes dessas instâncias internacionais ou do sistema de “governo mundial sem governo formal” que apóiam ou defendem uma política e, ou, que influenciam uma política em vários Estados nacionais e, ou, fóruns transnacionais, Orenstein (2005, p.177) denomina “atores políticos globais”. O perfil desses atores é definido mais pelas atividades políticas que desempenham do que pela sua natureza constituinte. Dessa forma, agências governamentais poderão ser atores globais se suas atividades políticas envolverem atuação transnacional. Orenstein (2005, p.177) cita como

exemplos de atores políticos globais: o BM, organizações internacionais, organizações não-governamentais (ONGs) que atuam em vários países, agências do Estado nacional, redes transnacionais, corporações transnacionais com escritórios especializados na implementação de política, redes de especialistas que buscam influenciar políticas, associações de profissionais que apóiam ou influenciam políticas em vários Estados nacionais e em fóruns transnacionais, coalizões ou redes de atores que compartilham de idéias e agendas similares e órgãos de Estados nacionais que desempenham atividades transnacionais.

Os atores políticos globais podem atuar de diversas maneiras: formar coalizões ou redes para compartilhar idéias e agendas, formular, difundir, implementar ou mesmo criticar políticas, desenvolver propostas para reforma política, defender suas posições, elaborar “boas práticas” globais e persuadir governos para que adotem suas políticas (ORENSTEIN, 2005, p. 177).

À política que atores políticos globais, isoladamente ou através de coalizões, estão envolvidos diretamente na sua construção, difusão e implementação em escalas de governo internacional (informal), nacional ou local, Orenstein (2005, p.177-178) denomina “política global”. Elas se distinguem de outros tipos de política por serem replicadas no todo ou em parte em vários países, configurando-se um espaço político global ou transnacional. As políticas globais caracterizam-se também por ser uma novidade para os países que irão adotá-las. São também consideradas políticas globais as políticas nacionais que forem “co-determinadas” por atores políticos globais. Nesse caso, o envolvimento de atores globais poderá se dar de diferentes formas: participação no grupo de formulação da política, na prestação de assistência técnica, no provimento de financiamentos, enfim, em qualquer outra intervenção direta no processo de formulação, difusão e implementação da política (ORENSTEIN, 2005, p.177-178).

Parece haver uma convergência de idéias entre os autores citados de que o BM tem se constituído em um dos principais atores políticos deste “sistema de governo” internacional. A proeminência do BM foi reforçada principalmente a partir da década de 1980, quando passou a financiar a realização de ajustes estruturais e setoriais em todos os níveis de governo. Desde então, ele assumiu uma posição de liderança na condução de políticas reformistas globais de orientação neoliberal. Este seria um dos principais motivos para que suas ações passassem a adquirir maior visibilidade em todo o mundo.

Wade observa que

O Banco Mundial desfruta de uma posição única como um gerador de idéias sobre desenvolvimento econômico. Em todo o mundo, debates sobre assuntos de desenvolvimento tendem a ser estruturados em termos de ‘antes ou depois’ das posições do Banco Mundial (WADE, 1996, p. 5).

As conseqüências dessas políticas reformistas globais, principalmente para a população pobre, de modo geral são desastrosas. Como afirmou Stiglitz, com a autoridade de quem participou ativamente do processo.

As políticas de ajustes estruturais resultavam em fome e em tumultos em muitos lugares; e mesmo quando os resultados não eram tão catastróficos, mesmo quando conseguiam gerar com dificuldades algum crescimento durante determinado período, quem desfrutava desses benefícios era, em geral, os que se encontravam em melhores condições de vida, enquanto que aqueles que viviam à margem tinham, muitas vezes, que enfrentar um estado de miséria ainda maior (STIGLITZ, 2002, p. 16).

A análise da trajetória do BM mostra que, desde sua criação, ele tem crescentemente se estruturado para atuar globalmente. Passo importante nessa direção ter-se-ia realizado a partir do final da década de 1950 com a independência da maioria das colônias européias na África e na Ásia, que logo a ele se associaram. Outro momento marcante na história do BM, no que diz respeito à expansão das suas ações, teria ocorrido na gestão McNamara (1968-1973). Nesse período, o BM ampliou o seu espectro de atuação ao passar a financiar projetos para a área social como educação, saúde, planejamento familiar e desenvolvimento urbano (habitação, urbanização de favelas, saneamento, abastecimento de água). O movimento em direção à “globalização” de suas ações continuou nas décadas seguintes com a associação de outras ex-colônias.

Atualmente, 183 Estados nacionais são associados ao BM. O leque de suas ações ampliou-se significativamente. Ele está envolvido nas mais diferentes áreas: combate à Aids e à corrupção, meio ambiente, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, educação, saneamento, nutrição, saúde, transporte, energia, tecnologia da informação e comunicação, disseminação do conhecimento, *governance* e reforma do setor público, infra-estrutura, políticas e setor privado são alguns exemplos (BANCO MUNDIAL, 2006a).

Estes dados evidenciam que a atuação do BM praticamente abrange todo o mundo, e ele faz questão de destacar este fato, inclusive em seu próprio sítio na internet, onde podem ser encontradas afirmações do tipo: o BM é o “**principal organismo multilateral internacional** de financiamento do desenvolvimento social e econômico, **formado por 183 países-membros**, entre os quais o Brasil”, “dedicado à redução da pobreza **em todo o mundo**” e é a “**única agência supranacional de financiamentos com presença e impacto globais**” (BANCO MUNDIAL, 2006b; grifos nossos).

A presença do BM em escala global, não há dúvidas, facilita o processo de difusão, mas foi sua mudança de postura em 1996, quando passou a se autodenominar “banco do conhecimento”, mais do que um banco de desenvolvimento, que impulsionou definitivamente sua estratégia de difusão de políticas e idéias. A partir daí, ele passa a tomar várias iniciativas para consolidar o novo discurso, das quais se destacam a publicação de inúmeros trabalhos, a colocação de mais de vinte e quatro mil publicações livres para cópias em seu sítio na internet, a promoção de cursos, campanhas, seminários, simpósios, encontros de abrangência mundial etc. Entre as iniciativas, destacam-se a transformação, em 2001, do Instituto de Desenvolvimento Econômico – IDE no Instituto Banco Mundial – IBM, em que este ganhou mais poder, recursos e aumentou a área de atuação. Em 2004, o IBM criou o *Advisory Service Toolkit*, um serviço de consultoria com objetivos de “adotar, adaptar e aplicar conhecimentos [...]” (WORLD BANK, 2006c).

No campo do desenvolvimento urbano e regional, uma das principais idéias que tem encontrado adeptos em todo o mundo e tem sido sistematicamente difundida por atores políticos globais, notadamente pelo BM, é aquela que acredita na possibilidade de que haja desenvolvimento apenas a partir do local, ou seja, motivado pela força de vontade dos agentes empreendedores para mobilizar as potências endógenas de qualquer localidade (BRANDÃO, 2004, p. 7).

Essa corrente de pensamento, atualmente hegemônica, que Brandão (2004, p. 1) chamou de “pensamento único localista”, tem se caracterizado por não dar a devida importância a determinações estruturais da dimensão espacial do processo de

desenvolvimento capitalista, tais como o ambiente macroeconômico, os conflitos políticos, a estruturação das classes sociais, a nação e o papel do espaço nacional.

A difusão dessa agenda “localista” é tão intensa que, segundo Brandão, ela tem se imposto de forma avassaladora nas academias e nos governos estaduais e municipais (e nas diversas modalidades de políticas federais: sociais, industriais, agrícolas etc.) (BRANDÃO, 2004, p. 7). O BM possui várias estratégias para difundir a agenda do desenvolvimento local. Além de inúmeros documentos e publicações, dos quais se destaca o *Local Economic Development (LED)* – um guia de treinamento para desenvolver planos estratégicos de desenvolvimento econômico local –, ele disponibiliza uma página na internet, na seção sobre Desenvolvimento Urbano. Nesta página é possível encontrar, por exemplo, propaganda de eventos como o *City Strategic Planing and Local Economic Development: Creating Competitive Cities*, realizado em 2005; Manuais de Treinamento (WORLD BANK, 2003d) sobre *Decentralization: Policies and Practices, Local Government Organization and Management, Social Contract, Local Governance and Public Participation, Enterprise Management and Private Sector Participation etc.*; e cursos (WORLD BANK, 2003e) ministrados pela Universidade Virtual do *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey* (México), como o *Latin American Management Distance Learning*.

Um dos mais importantes meios de difusão da agenda “localista” utilizado pelo BM, e provavelmente um dos mais eficazes, têm sido seus projetos urbanos, particularmente o Projeto de Desenvolvimento Municipal, criado no início da década de 1980, e replicado, com algumas variações, em todo o mundo¹⁹.

¹⁹ Não foi possível precisar o número de projetos de desenvolvimento municipal financiados pelo banco em todo o mundo, mas uma rápida pesquisa em seu sítio aponta para cerca de mil registros, envolvendo inúmeras cidades. No Brasil, desde a década de 1980, foram financiados 10 projetos para vários estados e estima-se que cerca de 20% dos municípios brasileiros já participaram diretamente deles.

Nesses tempos do capitalismo neoliberal, o processo de difusão da doutrina é ainda mais intenso. Como afirma Bourdieu,

O discurso neoliberal não é um discurso como os outros [...], ele é um 'discurso forte', que só é tão forte e tão difícil de combater porque tem a favor de si todas as forças de um mundo de relações de força, que ele contribui para fazer tal como ele é, sobretudo orientando as escolhas econômicas daqueles que dominam as relações econômicas e acrescentando assim a sua força própria, propriamente simbólica, a essas relações de força (BOURDIEU, 1998a, p. 136).

Bourdieu ressalta que a força deste discurso está também na sua repetição e na sua propagação “por toda parte” e que as conseqüências desses processos não podem ser desprezadas.

Assim, para o autor,

Essa espécie de gota-a-gota simbólico, para o qual os jornais escritos e televisados contribuem muito fortemente – em grande parte inconscientemente, porque a maioria das pessoas que repetem essas declarações o fazem de boa fé –, produz efeitos muito profundos. É assim que, no fim das contas, o neoliberalismo se apresenta sob as aparências da inevitabilidade. É todo um conjunto de pressupostos que são impostos como óbvios: admite-se que o crescimento máximo, e logo a produtividade e a competitividade, é o fim último e único das ações humanas; ou que não se pode resistir às forças econômicas. Ou ainda, o pressuposto que fundamenta todos os pressupostos da economia, faz-se um corte radical entre o econômico e social, como uma espécie de entulho (BOURDIEU, 1998a, p. 42).

Para as cidades, o BM, ardoroso defensor do desenvolvimento econômico local, passou a criticar o modelo burocrático tradicional de administração local e o planejamento normativo, centralizador, tecnocrático e autoritário e propôs como alternativas,

²⁶ No início dos anos de 1990, o planejamento estratégico foi aplicado em Barcelona, na sua preparação para os Jogos Olímpicos. A partir daí começou a se difundir com mais ênfase pela Europa, pelos Estados Unidos e pela América Latina. No Brasil, foi adotado primeiramente pela cidade do Rio de Janeiro.

respectivamente, o modelo gerencial ou “empreendedorista” ou a “*governance* urbana” e o chamado planejamento estratégico de cidades.

O planejamento estratégico, como relata Vainer (2000, p. 76), foi inspirado em conceitos e técnicas do planejamento empresarial. Oriundo das práticas militares, ele foi adotado pela iniciativa privada depois de adaptado nos anos de 1920 pela *Harvard Business School*. A partir dos anos de 1960, começou a ser difundido entre as empresas norte-americanas e, ao final da década, passou a ser transplantado para o setor público e aplicado na administração de cidades²⁶. Segundo seus defensores, o planejamento estratégico deve ser adotado pelos governos locais em razão de as cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. O que quer dizer que o mesmo ambiente de competição das empresas estaria se repetindo entre as cidades. Como afirmou Jordi Borja, um dos principais “teóricos” do planejamento estratégico de cidades: “as cidades se conscientizam da mundialização da economia e da comunicação” e isto produz como consequência uma “crescente competição entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (BORJA, 1995, p. 276 apud VAINER, 2000, p. 76).

O modelo empreendedorista de administração local ou a *governance* urbana tem como referência a forma de administrar de empresas capitalistas e, no planejamento estratégico o principal instrumento para criar nas cidades um ambiente amigável ao mercado, ou *market-friendly*. A criação desse ambiente passa pela “flexibilização” das normas, por privatizações, concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, formação de parcerias público-privadas e pela presença marcante de empresários locais (*stakeholders*²⁷) na definição de políticas públicas. Este modelo de cidade implica na apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, da eliminação da política, do conflito e das condições de exercício da cidadania (VAINER, 2000, p. 89).

É nos marcos dessa problemática que se procurou analisar a trajetória das idéias sobre administração urbana e planejamento urbano difundidas pelo BM por intermédio do

²⁷ O termo *stakeholder* não tem similar em português. Ele foi cunhado pela primeira vez, em 1963, em um memorando interno do *Stanford Research Institute* (FREEMAN, 1984 apud GOMES, 2003, p. 57). Para Freeman (apud GOMES, 2003, p. 57) *stakeholders* são agentes externos – pessoas, grupos e organizações – que têm algum interesse no “sucesso” de uma organização. Eles têm poder para influenciar o comportamento de uma organização ao mesmo tempo em que são afetados pelos seus resultados e pela forma de operar (DAVID, 1995; SHAWN, WICKS, KOTHA & JONES, 1999 apud GOMES, 2003, p. 58).

componente de DI do projeto urbano financiado para o estado da Bahia – Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana – PRODUR.

Discutiu-se, neste capítulo, os marcos analíticos em que se insere o objeto desta pesquisa. No cenário de mundialização capitalista é cada vez mais evidente a existência de um “governo informal” de abrangência mundial, que tem os Estados Unidos e o Reino Unido à frente, mas com participação importante do G-8, FMI, OMC e do BM (CHESNAIS, 2003, p 51).

Para Chesnais (2003, p. 52), este “governo” tornou obrigatória a “adesão” dos países à mundialização do capital e reduziu sua margem de escolha quanto às formas de “inserção internacional”. Os Estados nacionais da periferia, embora cruciais na definição das políticas, têm muitas vezes o seu papel enfraquecido e não conseguem se contrapor à avassaladora onda neoliberal.

Com isso, o espaço de participação para formulação de política local tem ficado cada vez mais restrito. Os agentes externos com capacidade para influenciar as políticas nacionais ou locais estão se limitando a um pequeno grupo de instituições internacionais (por exemplo, G-8, FMI, OMC e BM), mas ao mesmo tempo estão se tornando cada vez mais poderosos, e os agentes locais, que são aqueles que deveriam, de fato, definir as políticas locais, têm visto seu espaço de participação progressivamente limitado. Como afirmou OLIVEIRA (2006) ao analisar o recente movimento de reestruturação produtiva e o limitado papel dos agentes locais: “a política [interna] se tornou completamente irrelevante” e cita entre as causas desse fato “a financeirização da economia – que tira a autonomia de decisões dos governos nacionais – e a quebra das identidades de classe e sua representação em partidos políticos – também decorrentes das transformações recentes do capitalismo”.

É nesta conjuntura que o caminho para difusão de modelos de administração e de planejamento urbano de cunho empreendedorista, como o planejamento estratégico de cidades e a *governance* urbana torna-se fértil. Auxiliado pela evolução das técnicas de comunicação e pelo papel de agentes locais, o BM tem se destacado como um dos principais agentes com atuação global na difusão de modelos, práticas e conceitos de planejamento estratégico e do modelo de administração urbana *governance* e, para tal,

utiliza o componente DI de seus projetos urbanos como um dos principais veículos para difusão.

Para auxiliar na compreensão do objeto desta pesquisa julgou-se importante escrever um capítulo – dividido em três seções – apresentando: (1) um breve histórico do BM, (2) o tema da difusão internacional de idéias e, finalmente, (3) a criação e difusão do discurso do desenvolvimento, como forma de contextualizar o surgimento do DI. Estes assuntos serão discutidos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

O BANCO MUNDIAL, A DIFUSÃO INTERNACIONAL DE IDÉIAS E O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO

Este capítulo foi dividido em três seções. A primeira apresenta um breve histórico sobre o BM. A segunda seção tem como propósito desenvolver uma análise das principais referências teóricas sobre o tema “difusão internacional de idéias”. E, na terceira seção, discute-se a trajetória do discurso do desenvolvimento no período anterior à elaboração das primeiras formulações teóricas sobre o desenvolvimento institucional.

3. 1 O BANCO MUNDIAL: BREVE HISTÓRICO

O BM²⁸ foi criado em 1944, na conferência realizada em *Bretton Woods*, onde foi selado o chamado “Acordo de Bretton Woods”. Nesta conferência, foram criados também o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), posteriormente transformado em Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao BM foram dadas as atribuições de traçar e implementar políticas e medidas para reconstruir as economias dos países destruídos pela Segunda Guerra e para promover o desenvolvimento dos chamados países subdesenvolvidos (CAULFIELD, 1996, p. 44). No final dos anos de 1940, o Plano Marshall – criado para impulsionar a reconstrução da Europa –, assume a maioria dos projetos de reconstrução. Com isso, o BM diminui substancialmente o volume de empréstimos para a Europa e passa a se dedicar quase que exclusivamente aos países em desenvolvimento. A partir da década de 1990, com a queda do Muro de Berlim, o BM se dedica também a financiar projetos para países europeus do antigo bloco socialista, visando “ajudar” no processo de transição de suas economias centralizadas para a economia de mercado.

²⁸ Neste trabalho, são designados como Banco Mundial ou BM, o BIRD e a AID, dois órgãos do Grupo Banco Mundial, que é formado pelas seguintes organizações: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Sociedade Financeira Internacional (SFI), Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (OMGI) e Centro Internacional para a Solução de Controvérsias em matéria de Investimentos (CISCI). O termo “Banco Mundial” foi primeiramente usado em referência ao BIRD em um artigo no *The Economist*, de 22 de julho de 1944, sobre a Conferência de Bretton Woods. O que começou como uma espécie de apelido se tornou, em 1975, a denominação oficial do BIRD e da AID (WORLD BANK, 2003a, p. 7-21).

O *Acts of Agreement*²⁹ firmou que os empréstimos deveriam ser realizados mediante projeto específico, constituído por uma combinação de recursos financeiros e assistência técnica³⁰. Os primeiros empréstimos foram concedidos para grandes projetos de infra-estruturas, notadamente de transportes e energia.

Oficialmente, o BM é uma agência especializada das Nações Unidas³³, mas se diferencia substancialmente das outras agências (Habitat, Unesco, OIT e OMS) por ser um banco. O que causa certa confusão sobre o seu papel é que ele é ao mesmo tempo uma instituição financeira e uma agência de desenvolvimento, e, a partir de 1996, tem, cada vez mais, se autodenominado como um banco de conhecimentos. Esta ambigüidade em relação a seus papéis tem contribuído para se afirmar no cenário internacional e influenciar países-clientes, ora acionando o discurso de que é uma agência de desenvolvimento, ora afirmando que é um banco, ora se assumindo com um banco de conhecimentos.

A lógica fundamental da ação do BM é a busca pela internacionalização do capital produtivo e financeiro (MELO; MOURA, 1990, p. 101), ou busca da integração mundial por meio da economia de mercado (GEORGE; SABELLI, 1994). George e Sabelli, ao examinar as políticas do BM, sua cultura interna e seus interesses, revelam que ele é uma instituição

[...] não-democrática e extremamente poderosa que funciona mais como uma Igreja medieval ou um partido político monolítico, e depende de uma rígida doutrina e hierarquia e uma rejeição às idéias discordantes para perpetuar sua influência. Sua crença nas economias ortodoxas e na capacidade do mercado para resolver os problemas do desenvolvimento é incompatível com suas professadas metas de ajudar os pobres e proteger o meio-ambiente. Acometido por estas insolúveis contradições, o Banco hoje luta crescentemente para reconciliar os papéis de agência de empréstimos comerciais, de formulador de políticas e de grande humanitarismo (GEORGE; SABELLI, 1994).

²⁹ Estatuto de criação do BM.

³⁰ O BM prestava assistência técnica sem que estivesse autorizado pelo *Acts of Agreement* (SAMPSON, 1981, p. 100).

³³ Acordos entre estas duas instituições definiram que o BM (e também o FMI) desfrutaria de total autonomia para estabelecer a forma e o conteúdo de seus orçamentos. Na prática, o BM (idem) é reconhecido como organização independente das Nações Unidas.

³⁵ Isto faz parte de um acordo informal entre os Estados Unidos e a Inglaterra, de que os primeiros indicariam o presidente do Banco Mundial e o segundo indicaria o presidente do FMI.

Atualmente, 183 países são seus acionistas. O quadro de pessoal é formado por cerca de 10 mil funcionários, sendo que sete mil trabalham na sede em Washington e três mil nos mais de 100 escritórios espalhados pelo mundo. Desde que foi criado, tem-se constituído em instrumento especialmente útil aos Estados Unidos, para que este, indiretamente, projete sua influência sobre os países da periferia capitalista. Os Estados Unidos exercem seu poder hegemônico sobre o BM tomando certos cuidados para evitar que seja arranhada sua imagem como agência multilateral que age de acordo com os interesses de seus acionistas (WADE, 2001, p. 126-127).

As relações entre o governo estadunidense e o BM são analisadas de forma esclarecedora por Wade. A mais visível ascendência dos Estados Unidos sobre os destinos do BM é sua prerrogativa de indicar o presidente³⁵. Além disso, eles são seu maior acionista, com 17% dos votos, seguido do Japão, com 6% e da Alemanha com 4,7% dos votos. O percentual de ações dos países periféricos é mínimo³⁶. A divisão de poder que os países possuem no BM é semelhante ao de uma empresa de capital aberto, em que o poder de voto dos acionistas depende da sua cota-parte (ARANTES, 2004, p. 17; WADE, 2001, p. 127). Quaisquer manifestações feitas pelos representantes dos Estados Unidos no BM repercutem imediatamente na sua liderança e no seu *staff*. Mais do que uma fonte de recursos financeiros para serem oferecidos ou negados aos países periféricos, o BM é uma fonte e um difusor de idéias anglo-americanas de como a economia e a política devem ser executadas (WADE, 2001, p. 128).

De acordo com Wade,

É o pensamento norte-americano sobre os papéis de governos e dos mercados que estabelece o centro de gravidade conceitual para os debates do Banco Mundial, ao invés do pensamento europeu, do japonês ou do pensamento de países em desenvolvimento. A vasta maioria dos economistas do Banco, qualquer que seja as suas nacionalidades, cursou pós-graduação em uma universidade norte-americana (isto também é verdade para grande número de líderes de opinião da elite mundial). E há ainda muitos modos sutis, como a localização do Banco – no coração de Washington DC, exatamente a poucos quarteirões da Casa Branca, do Tesouro e dos “think-tanks” de Washington – que ajudam a contribuir para o modo no qual proposições norte-americanas estruturam a tendência ou intenção da maioria do *staff* do Banco, que lê jornais americanos, assiste TVs americanas e usa o inglês americano como sua língua franca (WADE, 2001, p. 127).

Cohen (2001, p.40), ao analisar a influência das instituições multilaterais sobre os países da periferia, afirmou que ela se deve apenas parcialmente ao volume de recursos

³⁶ O poder de voto do Governo Brasileiro é de 1,63% (VIANNA JÚNIOR, 1998, p. 83).

destinados a empréstimos e doações. Segundo o autor, nestes últimos trinta anos, o volume de empréstimos e doações não excedeu a US\$ 60 bilhões por ano, sendo este valor correspondente a apenas 20% do orçamento anual do Departamento de Defesa dos Estados Unidos ou o equivalente ao gasto anual dos Estados Unidos com comida para cachorro. Os números mostram que o aporte de recursos externos não é significativo para que as instituições internacionais exerçam tanto poder sobre os países periféricos³⁷. Estes dados conduzem imediatamente a uma pergunta: se o volume de empréstimos externos não é significativo, a que se deve então a influência do BM ou das instituições multilaterais sobre os países da periferia?³⁸

O termo mais empregado pelo BM para caracterizar sua influência sobre os países tomadores de empréstimos é alavancar (*leverage*). Outras variações do termo com diferentes graus de aceitabilidade no BM são: poder de barganha, queda de braço (*arm twisting*) e intervenção. *Leverage* é empregado quando o país tomador de empréstimo é levado a fazer algo que, em outra situação, não faria. Como o *leverage* é aplicado principalmente em situações em que o país-cliente não concorda com as condições estabelecidas nos contratos de empréstimos, ele se torna fonte de consideráveis conflitos entre o BM e o país. Em várias situações, o país-cliente rompeu relações com o BM, por este ter infringido sua soberania (MASON; ASHER, 1973, p. 420-421).

Existem situações em que o BM consegue influenciar o país sem impor condições ou mesmo sem dar conselhos. Nesse caso, o país-cliente fará aquilo que o BM espera que ele faça. Geralmente, isto acontece quando o país tem dificuldades para tomar empréstimos externos e o BM se apresenta como a única ou uma das poucas possibilidades para conceder o empréstimo pretendido. No entanto, como os recursos para empréstimos do BM são sempre limitados, em razão da demanda de diversos países, aquele que se propuser a seguir a doutrina mais fielmente, tudo indica, terá grandes chances de ter acesso aos empréstimos pleiteados. Esta é, segundo Mason e Asher (1973), “certamente uma das principais fontes de influência do Banco”. De acordo com os autores, em certas

³⁷ Se os 60 bilhões de dólares fossem distribuídos igualmente para as 852 milhões de pessoas pobres no mundo (PORTAL, 2006), cada uma receberia cerca de 700 dólares por ano, ou menos de dois dólares por dia.

³⁸ Vianna Júnior (1998, p. 82) para mostrar que a influência do BM sobre o Brasil se deve apenas parcialmente ao volume de recursos para empréstimos, elaborou a seguinte análise: “O Orçamento Geral da União, encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional em 1997 alcança mais de 220 bilhões de dólares. Os desembolsos (recordes) previstos pelo BIRD e BID para o mesmo período chegam a apenas 2 bilhões de dólares, isto é, menos de 1% do Orçamento da União, sem considerar-se portanto os orçamentos estaduais e municipais. Assim, apesar do volume de recursos surpreendente, o aporte externo não é significativo, se comparado ao do Orçamento da União [...]. Mas, se a análise é correta, de onde vem a importância dos BMDs [Bancos Multilaterais de Desenvolvimento] no Brasil?”

circunstâncias é vantajoso para o país-cliente tomar certos tipos de atitude para cair nas graças do BM. E, mais vantajoso será se ele cair também nas graças do FMI e de investidores externos.

Muitas vezes o papel exercido por agentes locais é fundamental para o BM exercer sua influência sem impor condições. Existem agentes locais que trabalham há vários anos em projetos financiados pelo BM e assimilam a sistemática de trabalho. Com isso, eles exercem a função como se fossem funcionários do próprio BM. Eles respeitam os procedimentos estabelecidos pelo BM sem questionar. E, quando questionam, sabem os limites. Esta situação é mais comum nos locais onde o BM financia projetos há muitos anos.

A prestação de assistência técnica é outra forma utilizada pelo BM para exercer influência. Ela pode ou não ser atrelada a projetos. Quando a assistência é atrelada ao projeto, as possibilidades de o BM exercer sua influência são maiores. Haverá, neste caso, uma relação mais direta entre a assistência técnica e a execução do projeto, favorecendo a aceitação de recomendações e conselhos. Agora, se a assistência técnica estiver atrelada a recursos financeiros ou pelo menos à promessa deles, a possibilidade de influência será ainda maior. Como disseram Mason e Asher (1973, p. 425), o “conselho é ouvido com mais intensidade se ele vier acompanhado de uma fonte de recursos financeiros, mesmo que a provisão dos recursos não esteja deliberadamente condicionada à aceitação do conselho”. Mas, se os recursos forem condicionados à aceitação de conselhos, dizem os autores, não haverá dúvidas de que o leverage do BM será maior ainda.

O grau de influência do BM vai depender de vários fatores, entre eles, o valor que o país-cliente dará para aquilo que o BM tem para oferecer, dos termos do empréstimo e das condições do país para aceitá-lo, da adesão às condições estabelecidas, do volume de recursos em relação às condições que o BM gostaria de impor, ou mesmo, da expectativa de receber novos empréstimos³⁹ (MASON; ASHER, 1973, p. 425-428).

Ressalta-se, no entanto, que o *leverage* somente se realiza se houver apoio político interno do país-cliente para as propostas do BM, isto é, ele depende, em larga medida do tipo de apoio político que está por trás dos projetos propostos. Neste caso, o *leverage* se realiza se os dirigentes locais estiverem convencidos de que as propostas do BM são desejáveis com ou sem financiamentos. Nos empréstimos para projetos, o *leverage* pode

³⁹ Este foi o caso do projeto de rodovias financiado para o Brasil em 1968 (MASON; ASHER, p. 425-428).

tomar a forma de condicionalidades, de ameaças, de promessas para negar, conceder, reduzir ou elevar o nível dos empréstimos (MASON; ASHER, 1973, p. 432).

O BM adota quatro estratégias diferentes para exercer o *leverage* ou o papel de “conselheiro” (*advisory role*): “diálogo político” (*policy dialogue*); uso de boas práticas (*best practices*); assistência técnica, treinamento e desenvolvimento institucional (*institution building*); e publicações, seminários, workshops etc. Por meio do “diálogo político” o BM procura controlar de perto as políticas que interferem em seus investimentos e no ambiente macroeconômico do país. O BM também usa de maneira recorrente as boas práticas, acionadas em diversas situações: na preparação de projetos, na escolha de tecnologias, na estrutura organizacional, nas práticas, nos processos de compras etc. A linguagem utilizada pelo BM em suas publicações recorre, freqüentemente, aos exemplos das boas práticas de algum país-cliente para servirem de modelo para outros, independentemente das especificidades tanto da boa prática, quanto do país que poderá adotá-la (LATEEF, 1995, p. 11-12). Por exemplo, Ilhas Maurício, paraíso turístico, situado no Oceano Índico, afastado cerca de 200 km da costa africana, com superfície de 2.045 km² e população de 1,2 milhão de habitantes, são freqüentemente citadas como exemplo mundial de boas práticas na área da saúde (WORLD BANK, 1990, p. 46), na condução dos ajustes neoliberais (WORLD BANK, 1991b, p. 26) e no gerenciamento de sociedades que possuem várias etnias (WORLD BANK, 1997c, p. 113).

O BM exerce sua influência utilizando-se da assistência técnica, de treinamentos e do DI. (LATEEF, 1995, p. 11-12). O Instituto Banco Mundial, em 2005, patrocinou mais de 900 eventos para mais de 110 mil pessoas em todo o mundo, muitos deles em parceria com cerca de 200 instituições distribuídas em todas as regiões do globo. Neste mesmo ano, concedeu 250 bolsas para estudantes e pesquisadores estudarem em instituições ideologicamente afinadas com as idéias do próprio BM (WORLD BANK, 2006a). O IBM não se esqueceu também dos jornalistas e, conseqüentemente, dos veículos de comunicação onde trabalham, como importantes agentes para difusão de suas idéias, como atesta o ex-presidente Wolfensohn.

Através do Instituto Banco Mundial, nosso ramo de aprendizagem, nós temos fornecido programas de treinamento que atingem mais de três mil jornalistas [por ano]. Esses programas incluem cursos especializados em jornalismo econômico, de saúde e de ambiente. A maioria dos programas é oferecida usando tecnologias de aprendizagem à distância, tais como videoconferência, televisão interativa e

internet para ampliar o alcance a participantes em mais de 50 países (BANCO MUNDIAL, 2005).

As publicações, pesquisas, seminários, *workshops* etc. são outra forma de o BM exercer sua “liderança intelectual”⁴¹. Merece destaque a publicação mais importante do BM: o Relatório de Desenvolvimento Mundial (GEORGE; SABELLI, 1994). O orçamento do BM destinado à elaboração deste Relatório varia de US\$ 3,5 a 5 milhões. Cada Relatório possui entre duzentas e trezentas páginas, tem uma tiragem de pelo menos 50 mil exemplares em inglês (em alguns casos ultrapassa 100 mil cópias) e é traduzido em sete idiomas⁴². O BM se esmera para dar-lhe uma “imagem de independência” respaldada pelo discurso de que as informações nele contidas são baseadas em evidências empíricas e nas melhores técnicas de pesquisa (WADE, 2001, p. 130).

O Relatório é elaborado por uma equipe formada por cerca de dez especialistas, consultores e administradores, dedicados integralmente à tarefa. Para coordenar os trabalhos é nomeado um diretor, que tem como uma de suas mais importantes atribuições definir as idéias que ao BM interessa difundir. O prazo para elaboração do Relatório gira em torno de 18 meses. No decorrer dos trabalhos, minutas são distribuídas internamente e para membros de governos para comentários e sugestões (WADE, 2001, p. 130). Não é exagero afirmar que esta é a publicação sobre desenvolvimento mais lida em todo o mundo e a que mais influencia e norteia pesquisadores, formuladores de políticas, ONGs, instituições de pesquisa, universidades etc. (WADE, 2001, p. 130).

Mesmo com todo este aparato institucional arregimentado para elaboração do Relatório, ele é um documento que, segundo Nicholas Stern⁴³, deve ser lido com certa precaução, pois os dados nele apresentados não são totalmente confiáveis.

⁴¹ Expressão utilizada por George e Sabelli no livro *Faith and Credit: the World's Bank secular empire*, publicado em 1994.

⁴² O Banco produz cerca de 50.000 cópias do sumário do Relatório de Desenvolvimento Mundial nos seguintes idiomas: Chinês, Alemão, Francês, Espanhol, Japonês, Russo e Vietnamita. O autor, ao comparar este Relatório com o de outras instituições multilaterais, diz que o relatório anual da UNCTAD – *Trade and Development Report* – tem uma tiragem de cerca de 12.000 cópias em inglês, e mais outras sete a oito mil cópias nos outros cinco idiomas oficiais da ONU (Chinês, Russo, Francês, Espanhol e Árabe) e o seu orçamento não chega a US\$ 700.000. O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD tem uma tiragem de 100.000 cópias em 12 línguas, e um orçamento aproximado de US\$ 1,5 milhão (WADE, 2001, p. 130).

⁴³ Nicholas Stern foi professor da *London School of Economics* e Economista-Chefe do Banco Mundial e do *European Bank for Reconstruction and Development*. Ele se baseou em suas próprias observações e nas do Professor T. N. Srinivasan para chegar a esta conclusão (GEORGE; SABELLI, 1994, p. 193).

Stern (apud GEORGE; SABELLI, 1994) afirma que muitos números

[...] vêm de fontes altamente duvidosas ou têm sido construídos de maneira que deixam alguém cético tanto quanto em dúvida se eles podem ser utilizados [...]. Dada a sua extraordinária posição, o Banco poderia ter sido uma liderança mais forte em termos de cuidado apropriado na discussão da apresentação dos dados, no desenvolvimento de sistemas superiores e nas análises sobre o país (STERN apud GEORGE; SABELLI, 1994, pp. 195-196).

Não seriam confiáveis também as pesquisas realizadas pelo BM. Samoff (1992 apud GEORGE; SABELLI, 1994, p. 192-193) observa que muitas vezes as pesquisas do BM são apenas para legitimar e justificar decisões já tomadas. O BM escolhe os temas a serem pesquisados e os pesquisadores, pagando-lhes generosamente. O autor ressalta que o BM é a instituição que possui o maior número de profissionais com alta qualificação no mundo. Além disso, inúmeras universidades, centros de pesquisas e consultores prestam serviços ou desenvolvem pesquisas para ou juntamente com ele. Provavelmente, poucas instituições no mundo teriam condições para questionar resultados de muitas dessas pesquisas.

Rist (2002, p. 11), ao analisar os documentos publicados pelo BM e por outras agências das Nações Unidas, chama a atenção para o caráter generalista da retórica internacional. Os discursos destas instituições internacionais são elaborados por “especialistas” e destinados, a princípio, para toda a humanidade. Na prática, no entanto, nem mesmo outros “especialistas” conseguem compreendê-lo. Estes documentos, segundo o autor, se caracterizam por uma repetição excessiva de palavras, de expressões, de fórmulas estereotipadas, de afirmações apresentadas como “incontestáveis”, que os tornam de difícil compreensão. É recorrente também o uso de palavras que, tomadas individualmente, têm um sentido preciso; mas, quando tomadas no conjunto de uma frase, o seu significado muda completamente. São exemplos desses enunciados: “alívio à pobreza”, “aumentar o leque de opções”, “colocar (a tecnologia, os conhecimentos etc.) a serviço do desenvolvimento [ou dos direitos do homem]”, “as interdependências se reforçam mutuamente”, os “avanços [em direção à democracia, aos direitos do homem etc.] são sem precedentes, mas permanecem ameaçados”, a “diferença entre os países ricos e os países pobres não pára de crescer”, o “caminho que resta a percorrer é sempre longo”, o reconhecimento de “falhas” convida sempre a “tirar lições do passado” e a “levantar novos desafios” (RIST, 2002, p. 11).

Os Relatórios do Banco Mundial não fogem a este esquema. Independentemente do tema tratado, sempre começam lembrando os progressos que já foram alcançados, descrevem as ameaças, obstáculos, os desafios que serão encontrados no “caminho do desenvolvimento” em razão, por exemplo, do “processo de globalização”, mas que devem ser enfrentados, para que o “desenvolvimento” seja alcançado. Como observa Rist:

A leitura de um relatório introduz o leitor em um universo encantado e familiar de receitas fantásticas, ilustrado com combates e lutas, com obstáculos imprevisíveis, com gênios malévolos, mas que no final não haverá nenhuma surpresa, pois sabe-se que o bem triunfará sobre o mal. [No entanto, ressalta o autor,] não se pode levar muito longe a comparação entre os contos e os relatórios das organizações internacionais, pois eles se diferem ao menos sobre um ponto essencial: a ausência, nos relatórios, de personagens e de heróis concretos, aqueles a quem o leitor pode identificar. Contrariamente ao que se pode pensar, as histórias que estes relatórios contam não têm nada a ver com a História, isto é, com a vida tal como ela é vivida em um lugar preciso e em um determinado momento. Assim, tudo se desenrola na mais total abstração e não há mal nenhum que conceitos (a globalização, as desigualdades, a transparência da gestão etc.) que se enfrentam ao gosto de “processos”, de “fluxo e refluxo de capitais”, de “dinâmicas” e de “tendências”, extraiam seu significado de fonte desconhecida. A população mundial, a humanidade, a comunidade internacional, todas e cada uma aparecem aqui como figurantes ou como coro de tragédia antiga, testemunhas e comentaristas de uma ação, representadas neste caso por palavras de referências ambíguas (RIST, 2002, p. 12-13).

É da natureza desses Relatórios, primeiramente, tranquilizar o leitor, contando uma história conhecida, utilizando uma estrutura narrativa fixa e escolhendo uma história similar a várias outras.

A história não tem nada de específico, ela não é própria de autores particulares e nem está inscrita dentro do tempo e do espaço: ela é “mundial”, “universal”, “planetária”. Ela se passa a todo momento sobre a grande cena do mundo, animada por pseudo-atores coletivos que são “os pobres”, “os ricos”, “os países menos avançados”, “as regiões desfavorecidas”, “os Estados”, “os governos”, todos se submetem a “forças” abstratas que os dirigem. O universalismo é assim instaurado às expensas das realidades históricas concretas (RIST, 2002, p. 13).

Pode-se recorrer aos trabalhos sobre análise do discurso de Bourdieu para auxiliar na interpretação que Rist desenvolveu sobre os discursos das instituições multilaterais, particularmente, do BM. Bourdieu ressalta o poder que as palavras possuem, principalmente se forem pronunciadas por quem tem autoridade para tal.

De acordo com o autor,

As palavras têm poder e este poder reside no fato de não serem pronunciadas a título pessoal por alguém que é tão somente ‘portador’ delas. O porta-voz autorizado consegue agir com palavras em relação a outros agentes e, por meio de seu trabalho, agir sobre as próprias coisas, na medida em que sua fala concentra o capital simbólico acumulado pelo grupo que conferiu o mandato e do qual ele é, por assim dizer, o procurador (BOURDIEU, 1998b, p. 89).

Bourdieu lembra ainda que o discurso estará condenado ao fracasso

[...] quando pronunciado por alguém que não disponha do ‘poder’ de pronunciá-lo, [sendo que] o êxito destas operações de magia social que são os *atos de autoridade* (ou os *atos autorizados*) está subordinado à confluência de um conjunto sistemático de condições interdependentes que compõe os rituais sociais (BOURDIEU, 1998b, p. 89; grifos do autor).

Para o autor, não é essencial que o discurso seja compreendido (em alguns casos, ele pode inclusive não ser compreendido) para que tenha poder. O essencial é que ele seja reconhecido, e, para que isso aconteça, deve ser pronunciado por pessoa autorizada a fazê-lo. Além disso, essa pessoa deve ser conhecida e reconhecida por sua habilidade e por sua aptidão para produzir esse tipo de discurso. O discurso deve ainda ser pronunciado numa situação legítima, ou seja, perante receptores legítimos e contar com a colaboração e cumplicidade dos receptores (BOURDIEU, 1998b, p. 91).

O fato de que o poder do discurso depende da colaboração e cumplicidade dos receptores contribui para que se estabeleçam consensos em torno de temas narrados. Este consenso pode facilitar a tarefa tanto de silenciar as opiniões dissidentes quanto de controlar a sociedade, objetivo central (dos discursos) do BM (RIST, 2002, p. 15).

Norman Fairclough, na mesma linha de raciocínio de Bourdieu e Rist, com o seu trabalho sobre discurso e mudança social, pode também contribuir para a análise do discurso do BM. Os trabalhos de Fairclough abordam o discurso como prática política e ideológica. O discurso como prática política “estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94). Já o discurso como prática ideológica “constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94-95).

O autor não separa a prática política e a ideológica. Para ele, elas são interdependentes, sendo que o discurso como prática política (e ideológica) é

[...] não apenas um local de luta de poder, mas também um marco delimitador na luta de poder. Nesse sentido, a prática discursiva recorre a convenções que naturalizam relações de poder e ideologias particulares e as próprias convenções, e os modos em que se articulam são um foco de luta (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94-95).

Atualmente, o reconhecimento do poder do BM pelos países clientes é um fato consumado. A presença do BM em muitos deles, operando por longos períodos, difundindo suas idéias, conceitos e práticas sobre desenvolvimento, tem feito com que as

elites burocráticas dos governos estejam cada vez mais afinadas com os seus procedimentos, práticas e idéias hegemônicas. Muito dessa cumplicidade entre governos e BM se assenta no poder do dinheiro. Ou os governos adotam as “recomendações” do BM ou não recebem os empréstimos.

Lynne Haney descreve de forma magistral a força do discurso do BM, por ela chamado de “discurso global da necessidade”, que levou a Hungria a reformar o sistema de previdência social. O poder desse discurso foi tão forte que provocou o desmoronamento do vigoroso Estado de Bem-Estar Social húngaro. O sistema de previdência húngaro tinha cobertura universal, independentemente das condições socioeconômicas dos segurados. Com as reformas neoliberais, o sistema passou a ser regido pelas leis de mercado, foram cortados benefícios e direitos adquiridos, e os segurados (agora clientes), tiveram espaços de negociação, articulação e defesa de seus interesses reduzidos. A partir daquele momento, cada segurado passou a ter o seu plano de previdência de acordo com a sua capacidade para pagar (HANEY, 2000, p. 54).

O sistema de previdência húngaro começou a ruir no final dos anos de 1980, quando o BM e o FMI passaram a divulgar uma série de documentos destinados a convencer os húngaros que a economia do país não iria suportar por muito tempo os encargos de um Estado provedor (HANEY, 2000, p. 54). Este discurso logo ganhou adeptos locais, sobretudo, cientistas sociais húngaros, interessados na nova ideologia neoliberal e na possibilidade de ganhos materiais. No início, o interesse pela nova ideologia era maior do que o interesse material, mas logo se inverteu: o interesse material sobrepujou o ideológico (HANEY, 2000, p. 52).

O que começou como um “flerte ideológico” entre as forças globais e locais evoluiu para uma total apropriação, e o discurso global da necessidade passou a ser totalmente absorvido pelos especialistas locais (HANEY, p 2000, p. 55). Assim, enquanto os cientistas sociais locais se apropriavam do discurso da necessidade para adquirir base ideológica para criticar o sistema de previdência húngaro e reivindicar políticas focalizadas, o BM usava seletivamente os trabalhos de cientistas sociais húngaros para “comercializar a sua agenda do bem-estar” (HANEY, 2000, p. 54).

Este discurso não é um fenômeno sem sentido e nem flutua aleatoriamente pelo mundo, reformando Estados de Bem-Estar. Pelo contrário, foi produzido e tem sido difundido pelo BM, pelo FMI e por inúmeros atores e agências políticas transnacionais nos contextos mais diferentes como a América do Norte, América Latina, Leste Europeu, Leste

Asiático e África. Como ressalta Haney (2000, p. 51), “armados com a teoria econômica neoliberal, estes homens do FMI e do BM atravessam o globo aconselhando governos sobre ‘apropriados’ níveis de gastos sociais”.

Este discurso global da necessidade era sustentado e fortalecido com empréstimos e com planos de reestruturação da dívida do país e justificado com base nas histórias de “sucesso” de outros países. Era um discurso global, pois visava a homogeneização dos sistemas de previdência em todo o mundo, mas com conseqüências locais, uma vez que eles teriam que ser implantados em cada local (HANEY, 2000, p. 51).

Logo, muitos dos mais proeminentes especialistas do sistema húngaro de previdência passaram a fazer parte das folhas de pagamento do FMI e do BM, sendo remunerados para produzir estudos de acordo com as recomendações desses organismos. Instituições de pesquisa húngaras também aderiram ao sistema, como foi o caso do Instituto de Sociologia da Hungria. Além disso, para potencializar o discurso global da necessidade, outras agências internacionais também passaram a participar e a subsidiar juntamente com o BM e FMI, a criação de novos jornais⁴⁴ e instituições educacionais, com currículos adaptados para o novo cenário. Elas patrocinaram a tradução de livros para o idioma húngaro e financiaram conferências com a participação de especialistas do Ocidente para mostrar aos húngaros as vantagens do novo sistema previdenciário. Enfim, o volume de recursos financeiros envolvidos para sustentar este discurso acabou por cooptar inúmeros cientistas sociais locais. Atraídos pelo dinheiro, tornaram-se analistas, consultores e formuladores de políticas do novo sistema. Como ressalta Haney (2000, p. 57) “[...] especialistas globais se juntaram às ‘necessidades’ dos especialistas locais – com os globais usando os locais para fundamentar seu discurso da pobreza e os locais utilizando os globais para assegurar e promover sua própria ascendência profissional”.

⁴⁴ O mais influente jornal húngaro foi financiado pelo BM, USIA, UNICEF, União Européia e Fundação Soros (HANEY, 2000, p. 55).

3.2 DIFUSÃO INTERNACIONAL DE IDÉIAS

Esta sessão explora, do ponto de vista conceitual, a análise da difusão internacional de idéias. Este não é um fenômeno novo (COOLIER; MESSICK, 1979 apud MELO, 2004). O que é novo é a velocidade com que as idéias têm se disseminado, o surgimento de novos agentes globais, o papel que têm exercido, principalmente a partir da década de 1980, com a acentuação do processo de globalização contemporânea e com os avanços dos meios e das técnicas de comunicação.

Os primeiros estudos sobre difusão de idéias remontam o pós-guerra e se inserem no campo da comunicação. As pesquisas iniciais investigaram como a comunicação causava mudanças sociais. Pelo seu pioneirismo, os trabalhos de Rogers e Shoemaker (1974) têm sido referência obrigatória para pesquisas subseqüentes.

Esquemáticamente, e de forma simplificada, Rogers e Shoemaker (1974, p. 12) explicam o processo de comunicação da seguinte maneira: F – M – C – R, que pode ser interpretado como uma FONTE (F) que envia uma MENSAGEM (M) por um determinado CANAL (C) ao RECEPTOR (R).

Os autores consideram mudança social o processo pelo qual se modificam a estrutura e o funcionamento de um sistema social. A estrutura consiste nas posições individuais e de grupos que a compõem e o funcionamento é o papel de um indivíduo em determinada posição. De acordo com esta perspectiva, o papel do indivíduo afeta a estrutura e vice-versa (ROGERS; SHOMAKER, 1974, p. 8).

O processo de mudança social consiste de três passos sucessivos: (1) invenção, (2) difusão, e (3) conseqüências. A invenção é o processo pelo qual idéias novas são criadas ou desenvolvidas, a difusão é o processo pelo qual idéias novas são comunicadas aos membros de um sistema social, e as conseqüências são as mudanças que ocorrem dentro do sistema social devido a adoção ou não de novas idéias. Os autores ressaltam que a difusão é um tipo especial de comunicação. Enquanto os estudos sobre comunicação envolvem todos os tipos de mensagens, os estudos sobre difusão referem-se apenas a mensagens com idéias novas (ROGERS; SHOMAKER, 1974, p. 8).

Rogers e Shomaker (1974, p. 13) analisam também as interações entre fonte e receptor no processo de difusão. Suas pesquisas revelam que: (1) quanto maior a semelhança entre a fonte e o receptor, em termos de crenças, valores, cultura, educação, padrão social etc., maior é a freqüência com que idéias são transferidas, (2) havendo

oportunidade de livre escolha, o receptor escolhe a fonte que mais se assemelha a ela para transmitir idéias, (3) quando a fonte e o receptor compartilham os mesmos significados, falam a mesma linguagem e assemelham-se em suas características pessoais e sociais, as mudanças causadas pela transferência de idéias são mais significativas, (4) quando a fonte e o receptor compreendem as inovações de forma idêntica, não há difusão, pois difusão pressupõe tanto idéias novas e algum grau de diferença entre eles.

No campo das relações internacionais, os primeiros estudos sobre difusão de idéias enfatizaram a análise dos Estados nacionais, das instituições internacionais e suas inter-relações. Até a década de 1980, o plano externo ou internacional era visto como um sistema hierárquico de interdependências e posições, com regras e convenções estáveis, a que os Estados nacionais aderiam voluntariamente, ou seja, o processo de difusão era analisado como se se desenvolvesse de forma automática e “sem sujeito” (COLLIER; MESSICK, 1979 apud MELO; COSTA, 1995, p. 16-7). A principal dificuldade conceitual nas análises que se centraram no plano externo estava relacionada ao fato de os analistas considerarem os Estados nacionais atores monolíticos. Eles não levavam em consideração o papel dos chamados “atores do Estado” – executivo, burocracias centrais etc. – e o seu relacionamento com os atores internos, como o legislativo, as grandes empresas transnacionais etc. (MELO; COSTA, 1995, p. 18).

Além do plano externo, algumas pesquisas centraram-se na análise do plano interno. De uma maneira geral, os estudos apontaram que as decisões de políticas externas de um país eram resultado da mobilização de interesses e de conflitos nesse plano (MELO; COSTA, 1995, p. 17). Melo (2004, p. 170) ressalta que o papel dos atores internos é fundamental para consolidação de idéias e políticas difundidas internacionalmente. O autor, ao analisar a literatura sobre as reformas dos Estados nacionais realizadas em vários países nos anos de 1980 e de 1990, constatou que parte significativa dessa literatura não deu a devida importância ao papel dos agentes locais. De acordo com o autor houve uma tendência em homogeneizar tanto os formatos das reformas quanto o papel dos atores locais e os processos de negociações entre agentes locais e organismos internacionais.

Melo (2004, p. 171) ressalta que não se levou em consideração que cada reforma é um caso e que elas são “modeladas de forma crucial pelas instituições domésticas e por fenômenos de *path dependency*”⁴⁵.

Fatores domésticos são cruciais na determinação dos resultados de processos de difusão de políticas. Não há dúvida de que as idéias são importantes, mas até que ponto elas influenciam e modelam decisões concretas de políticas é determinado fundamentalmente pelas instituições políticas domésticas e por processos de *path dependency*. Idéias e paradigmas de políticas proporcionam um “conjunto de possibilidades” para uma escolha sobre a qual incidem constrangimentos de natureza institucional de *path dependency* (MELO, 2004, p. 177).

Entre os trabalhos que investigam as “instituições domésticas” e os fenômenos de *path dependency*, destaca-se o de Kathryn Sikking – *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina* –, publicado em 1991. Neste livro, a autora objetivou responder a duas questões centrais: por que políticas desenvolvimentistas semelhantes, difundidas mundialmente, foram adotadas pelo Brasil e pela Argentina? E por que elas apresentaram resultados diferentes nos dois países? Para responder às duas questões, Sikking (1991) centrou sua análise nas instituições domésticas, investigando como as idéias impactam as instituições e como estas incorporam ou adotam idéias.

Sikking (1991) constatou que o modelo econômico desenvolvimentista se consolidou no Brasil e na Argentina não, e que isto se deve especialmente às instituições dos dois países. A autora explica que o modelo se consolidou no Brasil devido também à conjuntura político-econômica, ao interesse das elites burocráticas formuladoras de políticas, ao seu alto nível de formação, ao seu “isolamento” em relação a outros órgãos governamentais, o que propiciou a formação de núcleos técnicos com certa autonomia, à permanência desta elite por longo tempo nos órgãos de decisão do governo, à forte liderança de Juscelino Kubitschek, ao Estado centralizador e ao papel dos grupos privados locais.

Em sua pesquisa, a autora observou que o processo de circulação de idéias constitui-se de três etapas: adoção, implementação e consolidação, e que as idéias importam de maneira diferente para cada uma delas. A adoção de idéias decorre da difusão de novas idéias e de mudanças na economia local e internacional, a implementação depende do grau em que as idéias incorporam-se nas instituições e a consolidação de novas

⁴⁵ *Path dependency* é um termo usado para indicar que a história local é importante e influencia tomadas de decisões, por exemplo, sobre políticas. Para Mokyr (1990, p. 163 apud MELO, 2004, p. 170), fenômeno de *path dependency* quer dizer que mudanças sociais dependem quantitativamente e, ou, qualitativamente de seu próprio passado.

idéias depende se a difusão é feita por meio de redes de instituições ou se por indivíduos. De acordo com Sikking (1991, p. 2), no mundo moderno, novas idéias se difundem e se consolidam de forma mais contundente se esse processo se realiza por meio de instituições. As idéias em uma instituição tendem a se incorporar em sua doutrina, em seus objetivos, nos programas de treinamentos e de pesquisas, em um processo que tende a se perpetuar e a se propalar. A consolidação de idéias em instituições depende também da formação de consensos entre as elites do país e mesmo da sociedade em torno do modelo. A autora ressalta que novas idéias não entram nas instituições públicas em um “vácuo ideológico”. Pelo contrário, “elas entram em um espaço político já ocupado por ideologias formadas historicamente” (SIKKING, 1991, p. 2).

As pesquisas realizadas a partir da década de 1990 têm procurado analisar o papel dos atores que participam do processo de difusão, suas escolhas estratégicas, as inter-relações com outros atores, bem como os fatores institucionais que constroem seu comportamento (MELO; COSTA, 1995, p. 16). Foi a partir desta década que começaram a surgir as primeiras análises sobre os mecanismos utilizados pelas agências multilaterais notadamente pelo BM, para difusão de idéias. O trabalho de Melo e Costa (1995) destaca-se, entre estes, ao abordar a difusão das reformas neoliberais na América Latina pelas agências internacionais, especialmente o FMI e o BM.

Na área de ciência política, os primeiros estudos sobre difusão internacional de idéias couberam a Collier e Messik (MELO; COSTA, 1995, p. 10). Os autores analisaram, para o caso da área de seguridade social, duas hipóteses sobre o surgimento de inovações de políticas. Na primeira, eles investigam a possibilidade de existir um centro gerador de inovações que se difundem de país a país. Na segunda, eles examinam se elementos existentes nas sociedades, tais como taxas de industrialização e de urbanização, conseguem explicar a convergência de padrões de políticas públicas. Esta hipótese, segundo Melo e Costa (1995, p. 10), não foi comprovada na prática. Os trabalhos de Collier e Messik, pela sua originalidade, têm sido usados para fundamentar análises subseqüentes (MELO; COSTA, 1995, p. 11).

Outra abordagem que merece destaque coube a Ikenberry (1990). O autor, ao analisar as privatizações dos anos de 1980, constatou que as inovações de políticas têm origem nos governos (burocracia e executivo) e que estes justificam suas atitudes “por razão de Estado” e não como uma resposta a pressões sociais ou a estratégias de grupos ou de classes, como, por exemplo, coalizões entre burocracias estatais e empresários nos

processos de privatizações. Ikenberry (1990 apud MELO; COSTA, 1995, p. 10) ressalta que, para se compreender como as agendas reformistas se difundem rapidamente, deve-se examinar o “comportamento adaptativo das elites burocráticas”.

Ikenberry (1990 apud MELO; COSTA, 1995, p. 10) identificou três mecanismos de difusão internacional de idéias: indução externa, *policy bandwagoning* e aprendizagem social. O mecanismo de indução externa ocorre quando um ator externo formula uma política, não a partir de imposições, mas de incentivos, sanções ou coerção. De acordo com este instrumento, a própria burocracia pública, pressionada externamente, tem interesse em “colocar em ação políticas que na realidade ela própria deseja” e a construir alianças com atores externos para formulação de políticas.

O autor ressalta que

O papel de indução externa é mais complexo do que uma simples imagem de um fator coercitivo externo forçando mudanças políticas nos regimes dependentes. Em alguns países, o que emerge é uma coalizão de grupos que se formam em torno de uma estratégia de ensinamento o que inclui privatização. [...] Pressões externas ajudam funcionários do governo colocar em ação as políticas que eles já desejavam. Agências multilaterais ou outros atores externos provêem informação e recursos que servem para criar ou fortalecer coalizões para reformas. Uma variedade de “tríplices alianças para reforma” acontece entre agências externas, funcionários do Estado e grupos do setor privado (IKENBERRY, 1990 apud MELO; COSTA, 1995, p. 11).

De acordo com esta perspectiva, as coalizões do governo com agentes externos são complexas e tanto podem restringir as ações do governo quanto podem ampliar os espaços para realização de reformas ou mesmo serem manipuladas pelas elites reformadoras locais para fortalecer sua posição política. Assim, nas palavras de Ikenberry,

Nós podemos ampliar este ponto sobre o papel que agentes externos desempenham no fortalecimento do braço local do Estado. Os envolvimento externos dos Estados podem influenciar fortemente a natureza das resistências locais sobre a ação do governo. Paradoxalmente, quando os Estados tornam-se presos em compromissos internacionais ou negociações, estes obstáculos externos podem realmente reduzir obstáculos domésticos e impedimentos para a política (e por esta razão, os Estados podem realmente cortar estes compromissos externos). [...] pressões externas podem realmente ser bem recebidas e manipuladas pelas elites reformistas pois fortalecem sua posição política local (IKENBERRY, 1990 apud MELO; COSTA, 1995, p. 11).

O segundo mecanismo de difusão internacional de idéias – chamado de *policy bandwagoning* e traduzido por Melo e Costa como “efeito ônibus” em política – consiste no processo de imitação pelos governos de políticas que obtiveram “êxito” em outros países, sendo as elites técnicas e burocráticas os principais agentes responsáveis pela escolha e reprodução das políticas no país (MELO; COSTA, 1995, p. 12).

Melo sintetiza estes argumentos da seguinte forma:

O mimetismo, dessa perspectiva, é visto não como um mecanismo automático, como em muitos estudos de difusão, mas como representando uma escolha. De fato, atores domésticos em processo de difusão perseguem ativamente modelos de políticas e também usam atores externos de forma estratégica. Em muitos casos, (...) esses atores se engajam ativamente na busca de pressões externa visto que estas ajudam as burocracias executivas a pôr em prática políticas que elas desejam. Organizações internacionais e outros atores externos fornecem informações e recursos que servem para criar ou reforçar coalizões reformistas (MELO, 2004, p. 175).

Aprendizado social foi o terceiro mecanismo de difusão analisado por Ikenberry, sendo por este definido como o processo pelo qual o conhecimento relevante para a compreensão dos efeitos e impactos de políticas se acumula e se dissemina no sistema internacional. Em seu trabalho, o autor destaca o papel das “comunidades epistêmicas” – detentoras deste “conhecimento relevante” – na operação de processos de formação de agenda e de difusão de conhecimento na escala internacional (MELO; COSTA, 1995, p. 13).

Melo e Costa (1995, p. 14) recorrem a Hass (1992) para explicar que “comunidades epistêmicas” são formadas por redes de profissionais com proficiência e competência reconhecidas numa área particular e que se afirmam ao postular um conhecimento relevante para certas áreas específicas de políticas. O autor ressalta que não se deve confundir comunidades epistêmicas com “profissão”, com “grupo de interesse” ou “burocracia”, elas têm como principal fonte de poder a autoridade cognitiva do conhecimento técnico-científico aplicado à implementação de políticas e que não se deve confundi-la. Essas comunidades têm sido cada vez mais chamadas por governos e agências internacionais para auxiliá-los nos processos de tomada de decisões e na produção de consensos sobre assuntos polêmicos, seja através do provimento de conselhos seja na definição, na formulação, difusão e na implementação de políticas.

Como afirmam Melo e Costa,

O papel de especialistas no mundo moderno e a relação entre saber e poder – inclusive no plano internacional (cf. Haas, 1990) – é antiga. A utilidade desse conceito para o entendimento de como se operam processos de formação de agenda e difusão de conhecimento na escala internacional é a ênfase não apenas no papel de especialistas e burocracias especializadas com forte ancoragem no conhecimento técnico-científico, mas sobretudo nos aspectos relativos à produção de *consenso* como base para coordenação de políticas na área internacional. A intensificação de interdependências num mundo globalizado tem conferido grande centralidade ao papel do consenso em certas áreas (MELO; COSTA, 1995, p. 14; grifo dos autores).

Apoiando-se principalmente no trabalho de Ikenberry, Melo e Costa (1995, p. 16; 22) ressaltam que os processos internos de formação de política não são determinados exclusivamente por atores externos, como também não são totalmente determinados internamente. Constata-se a formação de coalizões entre atores externos e internos para a formulação de políticas e que estas realizam-se em dois níveis. No primeiro, entre negociadores, e, no segundo, entre negociadores e sua *constituency* (por exemplo, Congresso Nacional ou outros níveis hierárquicos superiores como missões diplomáticas ou de negociações com agências multilaterais). Esta análise em dois níveis permite que se incorpore como elemento essencial a dimensão institucional, por esta estar diretamente relacionada ao tamanho do *win set*⁴⁶ numa dada situação. As inter-relações entre atores nacionais e internacionais devem ser analisadas levando-se em consideração a possibilidade de que haja negociação, cooperação ou barganha.

No que diz respeito ao processo de negociação, os autores recomendam que na análise das estratégias dos atores, leve-se em consideração o impacto nas preferências das *constituencies* domésticas – denominado *reverberation*. Ocorre impacto quando decisões ou ações, em forma, por exemplo, de discursos, de comentários técnicos e políticos, entre negociadores, voluntariamente ou não, provocam mudanças nas preferências estratégicas das *constituencies*. Melo e Costa (1995, p. 23) citam também como exemplo de impacto, pareceres ou análises de agências multilaterais sobre decisões do governo, que provocam maior ou menor apoio doméstico.

Melo e Costa (1995, p. 24) chamam a atenção para alguns cuidados a serem tomados na análise de casos que envolvam agências multilaterais e países periféricos. Primeiramente em relação ao custo de não-ratificação de um empréstimo, normalmente considerado bastante alto, pois significam acesso a recursos escassos. Além disso, o padrão de relacionamento entre a elite burocrática das missões técnicas e a instância de ratificação (por exemplo, *Board of Executive Directors* do BM) é de natureza tipicamente intra-organizacional e a prescrição de condicionalidades nos contratos de empréstimos tende a ser cada vez mais politizada, na medida em que envolve questões como meio ambiente, política, direitos humanos etc.

A essas recomendações de Melo e Costa deve-se acrescentar a de Vianna Júnior (1998, p. 83) que, ao analisar as relações do Brasil como o BM e o Banco Interamericano

⁴⁶ *Win set* quer dizer a amplitude da proposta aceitável para as partes em função fundamentalmente da distribuição de preferências, de poder e de possibilidade de coalizões possíveis entre os negociadores (MELO; COSTA, 1995, p. 22).

de Desenvolvimento (BID), lembra que os países-membro do BM e do BID são seus acionistas, e, como tal, participam do governo destas instituições com direito a voto, mesmo que este seja proporcional à participação acionária. O autor ressalta que “para o bem ou para o mau, com maior poder de voto ou de veto, as políticas de financiamento do BIRD, da CFI e do BID para o Brasil têm certo grau de anuência do Governo brasileiro”.

Estas considerações de Vianna Júnior (1998, p. 83) chamam a atenção para o fato de que estas instituições internacionais, na realidade, não são agentes totalmente externos ao processo de formulação, difusão e implementação de políticas para os países. Os governos dos países, ao participarem do governo destas instituições, são cúmplices – em maior ou menor grau, dependendo do poder do voto de cada um – de suas políticas e estratégias.

3.3 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO: CONTEXTUALIZANDO A CRIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

[...] o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana [...]. O **desenvolvimento econômico** – a idéia de que os **povos pobres** podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais **povos ricos** – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão **desenvolvidas**, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas, como desconhecer que esta idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas de cultura **arcaicas**, para **explicar** e fazer **compreender** a **necessidade** de destruir o meio físico, para justificar formas de dependências que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito (FURTADO, 2005; grifos do autor).

Esta seção tem como objetivo desenvolver uma análise sucinta do processo de construção do discurso do desenvolvimento, bem como dos principais elementos e agentes que lhe foram dando forma. Objetivou-se, nesta breve apresentação, auxiliar na compreensão da conjuntura histórica em que o discurso do desenvolvimento foi se formando e que o desenvolvimento institucional emergiu, nos anos de 1950. A atenção foi dedicada ao período imediatamente anterior à Segunda Guerra e aos anos de 1950, período em que emerge e começa a ganhar força o discurso do desenvolvimento.

3.3.1 “Ajuda” e “assistência” na retórica do desenvolvimento

Neste tópico, objetiva-se discutir os diferentes significados dados aos termos “ajuda” e, ou, “assistência” no discurso hegemônico do desenvolvimento. Antes da Segunda Guerra Mundial, a “ajuda” era um conceito inteiramente novo, desconhecido dos governos e dos banqueiros, exceto sob a forma de sociedades de missionários, de instituições como a Cruz Vermelha e de donativos estrangeiros (SAMPSON, 1981, p. 101-102).

Durante a Segunda Guerra, o termo começou a ser usado primeiramente nos Estados Unidos para designar o fornecimento de equipamentos, materiais e outros bens e serviços relacionados à guerra para a Inglaterra. Em pouco tempo, o seu sentido se ampliou

e passou a representar também as relações de doações, empréstimos e assistência técnica estabelecidas entre países imperialistas e suas ex-colônias e, de maneira geral, entre o chamado mundo desenvolvido e o mundo subdesenvolvido (SAMPSON, 1981, p. 101-102). Gronemeyer (2000, p. 18) observa que a ajuda internacional é o “exercício elegante do poder”, sendo “a dissimulação e a extrema descrição os atributos principais em uma definição de um poder exercido elegantemente [...]”.

Com esta nova conotação, o sentido humanitário do termo ajuda, mesmo fazendo parte da pauta de debate na época, ficava em um plano completamente secundário, ela não era um ato desinteressado. Pelo contrário, abrigava interesses políticos, econômicos, sociais e militares ou de segurança significativamente objetivos: manter o poder, expandir as suas economias promovendo o aumento da produtividade econômica dos chamados países subdesenvolvidos, continuar a exploração dos recursos naturais e humanos, difundir valores Ocidentais, combater o comunismo etc. A ajuda passou a ser um instrumento para o exercício de influência política, estratégica, econômica ou cultural ou mesmo para descobrir novos mercados para expansão econômica dos países “doadores” (SAMPSON, 1981, p. 101-102).

Nessa nova retórica hegemônica do desenvolvimento, os países “fornecedores de ajuda” passaram a ser chamados de “doadores”, e o conjunto das agências nacionais e internacionais “doadoras” passou a ser conhecido como “comunidade de doadores”. Da mesma forma que “ajuda”, o termo “doador” está longe de significar “ceder ou transmitir gratuitamente”, como poderia, em uma leitura mais desatenta, se imaginar (SAMPSON, 1981, p. 101-102).

3.3.2 Discurso do “Ponto Quatro”: antecedentes

A política de ajuda externa dos Estados Unidos, conforme estabelecida no discurso do “Ponto Quatro”, tem origem nos anos que precederam a Segunda Guerra Mundial. Em fins da década de 1930, os Estados Unidos mantinham estreitas relações com a Liga das Nações nos campos científico e humanitário. Um dos principais produtos deste intercâmbio foi a realização pela Liga de um plano com medidas nas áreas econômica e social para subsidiar a política externa dos Estados Unidos (STALEY⁴⁹, 1964, p. 48).

⁴⁹ Este livro de Eugene Staley é citado por Milton Esman como uma de suas principais referências para criar o “modelo de Pittsburgh” de *institution building* ou desenvolvimento institucional, conforme será discutido no quarto capítulo deste trabalho.

Ponsioen (1968, p. 51) ressalta que a Liga, por intermédio de seus comitês econômico e social, foi a mais evidente precursora do modelo de assistência ao desenvolvimento que passou a ser adotado no final dos anos de 1940. O Comitê de Saúde (*Health Committee*) era o mais atuante e qualificado, dele fazendo parte conceituados especialistas nas áreas de habitação e de planejamento de cidades.

Além desta experiência com a Liga das Nações, foi no campo das relações com a América Latina que os principais elementos que vieram a compor o Programa Ponto Quatro começaram a tomar forma. Nos períodos imediatamente anterior e posterior à Segunda Grande Guerra, o Instituto de Assuntos Latino-Americanos⁵⁰, dirigido por Nelson Rockefeller, implementou diversos programas nesta região nas áreas de saúde, de educação e de treinamento. As metodologias utilizadas nesses programas serviram de referência para construção do “Programa Ponto Quatro”, criado pelo governo norte-americano para colocar em prática o discurso do Ponto Quatro .

Durante a Segunda Guerra, o governo norte-americano acentuou o debate interno em busca de novos rumos para sua política externa no pós-guerra. Terminado o conflito, o poder dos Estados Unidos mostrava-se inquestionável. Eles estavam no centro do mundo e queriam deixar totalmente clara a nova posição, consolidar e tornar permanente sua hegemonia. Com esse objetivo, passaram a ampliar o efetivo militar, sobretudo na Europa, e a patrocinar a criação de agências internacionais como as Nações Unidas, o FMI e o BM. A partir do final dos anos de 1940, com as sucessivas independências das colônias européias na Ásia e na África, os Estados Unidos se aproveitaram para dar dimensões globais à sua luta pela hegemonia (SACHS, 2000, p. 11).

Outra experiência importante dos Estados Unidos no campo da ajuda internacional foi o Plano Marshall. Lançado em 1947, tinha como objetivos ajudar na reconstrução da Europa devastada pela guerra, confrontar a ameaça da expansão comunista na região, criar mercados e formar parcerias, enfim, recuperar o capitalismo europeu e fortalecer o norte-americano (SAMPSON, 1981, p. 82-83). Embora não tivesse como foco as áreas subdesenvolvidas, o Plano Marshall constituiu um marco na política de ajuda dos Estados Unidos e o seu “sucesso” motivou os norte-americanos a estudar o emprego de política semelhante em outras áreas.

⁵⁰ Este Instituto, cuja sigla em inglês era IIAA – *Institute of Inter-American Affairs* – foi fundado em 1942, durante o Governo Roosevelt, como parte de sua política de “Boa Vizinhança” para a América Latina, visando garantir tanto seus interesses estratégicos na região “ameaçada pelo perigo da penetração nazista” (STALEY, 1964, p. 49) quanto a continuidade no fornecimento de matéria-prima (STALEY, 1964, p. 48-49). No início da década de 1960, ele foi incorporado à recém-criada USAID.

Parece haver um consenso entre os autores de que o discurso de posse de Harry Truman como Presidente dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 1949, marca o início da “era do desenvolvimento” (PONSIOEN, 1968; ESCOBAR, 1995; SACHS, 2000; ESTEVA, 2000). Neste discurso, que ficou conhecido como “discurso do Ponto Quatro”, Truman estabeleceu as bases da nova política externa norte-americana e sinalizou para o início de um processo de assistência ou ajuda internacional aos países da periferia. As idéias nele abordadas rapidamente ganharam seguidores tanto nos países centrais e periféricos quanto nas agências internacionais. A facilidade com que este discurso circulou e ganhou adeptos está relacionada com a conjuntura histórica específica do final da Segunda Grande Guerra (ESCOBAR, 1995, p. 3; SACHS, 2000, p. 12). O discurso possuía o seguinte teor:

Mais da metade da população mundial está morando em condições que se aproximam da miséria. Sua alimentação é inadequada, ela é vítima de doenças. Sua vida econômica é primitiva e está estagnada. Sua pobreza é um impedimento e uma ameaça para eles próprios e para as áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas [...]. Eu acredito que nós poderíamos tornar disponíveis para as pessoas que amam a paz os benefícios de nossos conhecimentos técnicos com o objetivo de ajudá-las a realizar suas aspirações para uma vida melhor [...]. É preciso que nos dediquemos a um programa ousado e moderno, que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das **áreas subdesenvolvidas**. O que nós imaginamos é um programa de desenvolvimento baseado no conceito de “distribuição justa” e democrática [...]. A chave para a prosperidade e para a paz é uma maior produção. E a chave para uma maior produção é a aplicação mais ampla e mais vigorosa do moderno conhecimento técnico e científico (STALEY, 1964, p. 51; ESCOBAR, 1995, p. 3; ESTEVA, 2000, p. 59; grifos nossos).

Esta teria sido a primeira vez que o termo “subdesenvolvimento” foi usado no contexto da política externa norte-americana⁵¹. Esta foi a senha para que a palavra desenvolvimento fosse investida de novo significado, transformando-se em um símbolo que, desde então, passou a ser usado para se referir à era da hegemonia norte-americana. No dia 20 de janeiro de 1949, o mundo foi dividido em dois: o desenvolvido e o subdesenvolvido. Como num passe de mágica, de uma hora para outra, cerca de dois

⁵¹ Truman não foi o primeiro a usar este termo. Wilfred Benson, antigo membro do Secretariado da Organização Mundial do Trabalho, teria sido quem provavelmente o criou, em 1942. Na época, o termo não encontrou eco, nem com o público nem com os especialistas, que continuaram a usar expressões tais como “países ricos e países pobres” (Arthur Lewis) ou “áreas economicamente atrasadas” (Rosenstein-Rodan). Durante a década de 1940, o léxico “subdesenvolvimento” apareceu esporadicamente em livros técnicos ou em documentos das Nações Unidas (ESTEVA, 2000, p. 60).

bilhões de pessoas passaram a ser subdesenvolvidas (ESTEVA, 2000, p. 60) e a carregar este estigma.

Desde então, as relações entre centro e periferia capitalista passaram a ser regidas sempre tendo em mente a idéia do desenvolvimento. Como afirmou Sachs (2000, p. 11): o “desenvolvimento forneceu o marco de referência fundamental para aquela mistura de generosidade, chantagem e opressão” que caracterizaram e caracterizam as políticas dirigidas à periferia.

O discurso do desenvolvimento, segundo Sachs (2000, p. 12-13), foi construído tendo por base quatro premissas: (a) os Estados Unidos e os demais países industrializados estariam no topo da escala de evolução social; (b) os Estados Unidos estariam à frente na nova ordem econômica mundial; (c) o objeto “oculto” do desenvolvimento seria a ocidentalização do mundo; e (d) o desenvolvimento aumentaria a riqueza dos países periféricos.

Para Escobar (1995, p. 25), o que mais chama atenção nesse discurso é que nele está implícito que todos os países se encontrariam em processo de desenvolvimento, caminhando em uma mesma direção e que este processo culminaria quando todos eles atingissem o padrão econômico dos países centrais. Ou seja, os países da periferia para se “salvarem”⁵² não teriam outro caminho a trilhar, que não fosse o do desenvolvimento. O autor observa ainda que esse discurso apresenta a tecnologia como neutra, inevitavelmente benéfica e fator essencial para conduzir os países rumo ao progresso. A sua mensagem não deixa dúvidas: sem as modernas tecnologias geradas nos países industrializados, a periferia não se desenvolveria. Essa crença no poder da tecnologia motivou a criação e a proliferação de instituições de pesquisas tanto nos países periféricos quanto nos centrais.

A instalação de instituições⁵³ de pesquisas nos países periféricos, se por um lado abria novas possibilidades para esses países se conhecerem, por outro lado, significava também perda de autonomia, na medida em que a agenda de pesquisas muitas vezes era ditada pelos países centrais.

⁵² O relatório da primeira missão oficial do Banco Mundial à Colômbia, publicado em 1950, expressa um sentimento quase messiânico sobre o desenvolvimento: “[...] ao realizar este esforço [do desenvolvimento], a Colômbia não só realizaria a sua própria **salvação**, mas também serviria como exemplo que iria se difundir para todas as áreas subdesenvolvidas do mundo” (BIRD, 1950, p. 615 apud ESCOBAR, 1995, p. 25; grifo nosso).

⁵³ Era comum a presença, nestas instituições, de pesquisadores estrangeiros, principalmente norte-americanos e europeus, participando de pesquisas e, muitas vezes, de sua administração.

Pode-se notar também que vários conceitos-chave estão associados ao termo desenvolvimento: crescimento, evolução, maturação, progresso, o que impinge ao referido léxico a idéia de “mudança favorável, de um passo simples para um complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor” (ESTEVA, 2000, p. 64). Estes termos apontam que “estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal necessária e inevitável e na direção de uma meta desejável” (ESTEVA, 2000, p. 64).

Destacam-se nesse discurso a criação e a difusão de uma terminologia que realça as diferenças entre os países e define claramente os detentores de poder e os que devem se submeter a eles. Essa terminologia, ao longo do tempo, foi se modificando para se adaptar às novas conjunturas históricas, mas não deixou de ter o mesmo objetivo. Nos primeiros discursos, é possível identificar duas categorias: a dos países “atrasados” ou “pobres” e a dos países que haviam alcançado o “progresso”. Estes eram caracterizados por deter o mesmo padrão de industrialização norte-americano ou europeu. No decorrer do tempo, os países pobres passaram a ser chamados de subdesenvolvidos, menos desenvolvidos e em desenvolvimento, e os países ricos de desenvolvidos.

Este discurso produziu também uma nomenclatura no campo da geopolítica ao criar três mundos: primeiro mundo (países industrializados ou desenvolvidos de acordo com o padrão norte-americano ou europeu), segundo mundo (países comunistas industrializados) e terceiro mundo (países pobres e não industrializados). Atualmente, o uso de expressões como Norte e Sul e Centro (do capitalismo) e Periferia (do capitalismo) são comuns na literatura especializada (SAMPSON, 1981, p. 105; ESCOBAR, 1995, p. 9).

3.3.3 Discurso do “Ponto Quatro”: primeiros efeitos

Em 1950, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o *Act for International Development* para regulamentar o Programa Ponto Quatro e administrá-lo o Departamento de Estado criou o *Technical Cooperation Administration* – TCA, que, pouco tempo depois, já estava operando em quase todos os países da América Latina, da Ásia e da África, como um braço avançado dos Estados Unidos e da doutrina Truman. A TCA, em meados da década de 1960, na administração Kennedy, no âmbito do fracassado programa Aliança para o Progresso⁵⁴, foi transformada na *United States Agency for International*

⁵⁴ Os Estados Unidos haviam se comprometido a fornecer no prazo de 10 anos a maior parte dos 20 bilhões de dólares do programa, mas principalmente por pressão do empresariado americano, deixaram de fazê-lo. Sem o dinheiro norte-americano, a Aliança fracassou (SAMPSON, 1981, p. 104).

Development – USAID, que, como se verá no decorrer deste trabalho, terá papel fundamental na criação e na difusão da noção de desenvolvimento institucional.

O preâmbulo do *Act for International Development* definiu o modelo de “ajuda” – centrado na assistência técnica e no fornecimento de capitais – que passaria a ser prestado pelos Estados Unidos:

Declara-se constituir política dos Estados Unidos **ajudar** os esforços dos povos das áreas economicamente subdesenvolvidas para desenvolver seus recursos e melhorar suas condições de trabalho e de vida mediante o estímulo do **intercâmbio de conhecimentos e habilidades técnicas** e o **fornecimento de capitais para investimento** (...) (Lei Pública 535, Seção 402 (a) apud STALEY, 1964, p. 46; grifos nossos).

Em 1951, o modelo de ajuda é ajustado para enquadrá-lo às exigências da Lei de Segurança Mútua, aprovada em razão do agravamento das tensões entre os países comunistas e não-comunistas⁵⁵. Esta lei atrela claramente a ajuda norte-americana aos objetivos militares e de segurança, conforme se pode depreender de seu texto.

[...] manter a segurança e executar a política externa dos Estados Unidos mediante autorização de fornecimento de assistência militar, econômica e técnica aos países amigos, para fortalecer a segurança mútua e individual e as defesas coletivas do mundo livre, desenvolver-lhe os recursos no interesse de sua segurança e independência, e no interesse nacional dos Estados Unidos, e facilitar a eficaz participação desses países no sistema de segurança coletiva das Nações Unidas (Lei Pública 165, Seção 2 apud STALEY, 1964:51-52).

3.3.4 Estados Unidos: a estratégia do “sujeito oculto” – arregimentando instituições internacionais

Se o Ocidente dá ajuda, é temido pelo seu imperialismo; se a nega, é criticado pela sua indiferença. Se estabelece bases militares, é atacado como expansionista; se mantém suas tropas no país, é tachado de impotente e incapaz de manter seus compromissos. Se não manifesta preferências políticas (ou confia apenas no poder militar), é acusado de fazer causa comum com a reação e o *status quo*; se apóia forças progressistas, é condenado como intervencionista. Em outras palavras, somos amaldiçoados pelo que fazemos e pelo que deixamos de fazer (RICHARD C. NORTH apud STALEY, 1964, p. 350).

Os Estados Unidos sempre se mostraram inconformados com a falta de compreensão dos países subdesenvolvidos com a sua política de “ajuda”. Para continuar exercendo a sua política externa sem provocar reações adversas dos países

⁵⁵ A participação dos Estados Unidos na Guerra da Coreia teria agravado as tensões.

subdesenvolvidos, eles encomendaram um estudo a Gordon Gray, que resultou em um relatório⁵⁶ sugerindo alternativas.

Dizia o relatório:

[...] nem sempre é possível a um país proporcionar unilateralmente orientação efetiva sobre operações internas sem provocar temores ou suspeitas de motivos intervencionistas, que anulariam os principais objetivos do programa. **Tais programas, por conseguinte, serão freqüentemente mais eficazes se administrados através de organizações internacionais**, cujos quadros são, em parte, constituídos de técnicos de nações nas quais confia o país subdesenvolvido (GORDON GRAY apud STALEY, 1964, p. 353; grifos nossos).

Acatando a sugestão de Gray, os Estados Unidos foram buscar o apoio do BM, das Nações Unidas e de suas agências especializadas, instituições sobre as quais eles detinham reconhecida hegemonia. Esta estratégia dos Estados Unidos foi reforçada pelo fato de que uma missão das Nações Unidas na Bolívia, dirigida por um canadense, havia realizado um trabalho sem que suscitasse manifestações contrárias dos bolivianos. O governo dos Estados Unidos entendia que se este mesmo trabalho fosse realizado por ele, com certeza suscitaria resistências. O motivo desse comportamento dos bolivianos era simples: eles eram membros das Nações Unidas e não viam aquela missão, da qual participaram outros especialistas estrangeiros, como uma interferência ou intromissão em seus assuntos internos (STALEY, 1964, p. 353).

Além de recorrer às instituições internacionais para implementar suas políticas e, assim, evitar que fossem acusados de intervencionistas ou imperialistas, os Estados Unidos se valeram de “conversas ao pé do ouvido, sem caráter oficial ou público” com os governos dos países subdesenvolvidos. Estas “conversas” tinham como objetivo estimular “impulsos reformistas” nos países subdesenvolvidos e, logo que esses impulsos se traduzissem em pedidos de ajuda para algum programa, o governo norte-americano aproveitava a oportunidade para reforçar a agenda de seu interesse (STALEY, 1964, p. 354).

Como o BM é objeto deste trabalho, sua atuação no processo de desenvolvimento será discutida detalhadamente nos outros capítulos. Na próxima seção, será abordado o discurso do desenvolvimento das Nações Unidas.

⁵⁶ *Report to the President on Foreign Economic Policies* (Washington: U. S. Government Printing Office), novembro de 1950, p. 98 (apud STALEY, 1964, p. 353).

3.3.5 As Nações Unidas: o discurso do desenvolvimento

As Nações Unidas foram criadas em 1945, pensando-se fundamentalmente na questão da segurança no pós-guerra e não exatamente na cooperação internacional. No entanto, no decorrer dos anos passaram a ter papel de destaque entre as instituições multilaterais na formulação, na difusão e na implementação de modelos e práticas de assistência ao desenvolvimento (PONSIOEN, 1968, p. 54).

A ajuda nas Nações Unidas teve início logo após a Segunda Guerra com a *United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA*. O apoio ao desenvolvimento dos países da periferia passou a fazer parte de sua agenda em 1946, quando a *Economic and Social Council of the United Nation – ECOSOC* estabeleceu os primeiros mecanismos para prover assistência especializada aos países-membro (PONSIOEN, 1968, p. 54).

O passo mais importante das Nações Unidas para dar início às operações de ajuda se deu em 1950, quando criaram por sugestão do governo norte-americano, em seguida ao discurso do “Ponto Quatro”, o *Expanded Programme of Technical Assistance for Economic Development of Underdevelopment Countries – EPTA*, com o objetivo de

[...] combinar e fazer uso das experiências de muitas nações, com diferentes padrões sociais e tradições culturais e em diferentes estágios de desenvolvimento, para facilitar o progresso nos países menos avançados e para ajudá-los a resolver seus problemas técnicos e econômicos (EPTA apud PONSIOEN, 1968, p. 54).

Na década de 1950, este programa treinou mais de oito mil especialistas, técnicos e professores e forneceu mais de 14 mil bolsas de estudos para os países periféricos, principalmente para cursos de capacitação no exterior (PONSIOEN, 1968, p. 54).

Em 1951, as Nações Unidas publicaram o relatório *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*⁵⁷, que influenciou significativamente o debate sobre a assistência ao desenvolvimento e as políticas e estratégias de desenvolvimento, inclusive a abordagem sobre desenvolvimento institucional. Entre as várias medidas propostas para o desenvolvimento econômico dos países da periferia, o relatório recomendava o estabelecimento de índices e critérios para medir e avaliar padrões de desenvolvimento desses países, e definia as condições estruturais prévias que eles deveriam ter para se desenvolver, conforme se pode observar no seguinte parágrafo: “O

⁵⁷ *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries*, relatório elaborado por um grupo de especialistas nomeado pela Secretaria Geral das Nações Unidas, Nova York, 1951, E/1968 ST/ECA/10, p. 77.

progresso econômico só se faz **se o ambiente for favorável**, se a população admira o progresso e **se as instituições sociais, econômicas, jurídicas e políticas forem favoráveis** ao progresso” (UNITED NATIONS, 1951, p. 77 apud ESCOBAR, 1995; grifos nossos).

Ainda no contexto das condições estruturais para o desenvolvimento, o relatório lembrava que a população dos países da periferia capitalista não era muito disposta ao trabalho.

Alguns povos podem ser pouco propensos a fornecer o esforço necessário à produção de riquezas materiais porque o prestígio social que cobiçam é mais fácil de obter por outros meios. Assim, nas sociedades feudais e aristocráticas onde o poder se adquire por herança e não pelo trabalho, onde a riqueza acumulada à primeira ou à segunda geração não inspira grande respeito, os ambiciosos serão menos atraídos pela produção de bens materiais do que pela aquisição de conhecimentos que possam permitir o acesso aos cargos do poder [...] (UNITED NATIONS, 1951 apud ESCOBAR, 1995).

No final da década de 1950, o EPTA limitou-se a prestar assistência técnica e conceder bolsas de estudos. Isto levou as Nações Unidas, em 1958, a criarem o *Operational and Executive Personnel* – OPEX – com o objetivo de colocar à disposição dos países-membro “especialistas” para ocupar funções executivas em seus governos. Em janeiro de 1959, as Nações Unidas criaram o *Special United Nations Fund for Economic Development* – SUNFED e nomeou para Diretor-Executivo Paul Hoffman, ex-administrador do Plano Marshall. O objetivo do *Special Fund* era financiar atividades de “pré-investimentos”, especialmente levantamento de dados e estudos de viabilidade, pesquisa aplicada, e capacitação de mão-de-obra e educação técnica. Esperava-se que , com os estudos de pré-investimentos, os países tivessem mais facilidade para ter acesso ao mercado de créditos internacionais (STALEY, 1964, p. 407).

Embora o *Special Fund* e EPTA fossem considerados pelos governos dos países-membro dois programas separados, eles operavam em conjunto desde sua criação. Em janeiro de 1966, foram fundidos oficialmente com o nome de *United Nations Development Programme* – UNDP ou Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O PNUD, ao invés de criar uma burocracia própria para funcionar, passou a operar por intermédio das agências especializadas, inclusive com o BM.

A associação das ex-colônias européias e asiáticas às Nações Unidas implicou no aumento substancial da demanda por recursos e por assistência técnica, fato que motivou um debate em torno da eficácia da ajuda internacional e, mais especificamente, sobre os recursos e assistência técnica que eram prestados aos países, sem que eles se submetessem

a profundas transformações culturais (UNITED NATIONS, 1969, p. 64 apud ESCOBAR, 1995).

3.3.6 CEPAL: resistência ao discurso hegemônico

Na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL⁵⁸ exerceu papel importante ao confrontar o discurso hegemônico do desenvolvimento produzido no centro. Logo que foi criada, Raul Prebisch – seu primeiro Presidente – propôs uma agenda inicial de trabalho apoiada na idéia de que o processo de desenvolvimento da periferia não era uma “etapa” de um processo universal de desenvolvimento, como pregava diversos autores do centro, destacando-se W. W. Rostow (1956), em seu “Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto anticomunista”, mas um “padrão específico” de inserção da periferia na economia mundial (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).

Prebisch defendia a idéia de que era um equívoco comparar o subdesenvolvimento periférico com a trajetória de desenvolvimento dos países centrais. Para o autor, os países latino-americanos possuíam uma estrutura socioeconômica particular sem precedentes nos países centrais. Esta estrutura determinava um modo próprio de industrializar, de introduzir progresso técnico e de crescer, de absorver a força de trabalho e de distribuir renda. Diferentemente dos países centrais, que possuíam aparelhos diversificados, contavam com produtividade homogênea ao longo de toda sua extensão, possuíam mecanismos de criação e de difusão de tecnologia e de transmissão social, os países da periferia eram produtores de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, eram importadores de bens e serviços com demanda local em rápida expansão, além de serem possuidores de padrões de consumo e de tecnologia mais adequados ao centro (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).

O processo de crescimento, emprego e distribuição de renda, característico das estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana, seria distinto daquele dos países centrais, o que implicaria em um “processo inédito, cujos desdobramentos históricos seriam singulares à especificidade de suas experiências, cabendo esperar-se seqüências e resultados distintos aos que ocorrem no desenvolvimento cêntrico” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).

⁵⁸ A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Ela foi criada em 1948 por decisão da Assembléia Geral de 1947. Sua sede é no Chile (COMISIÓN, 2006).

Em seu primeiro texto, de 1949, Prebish já chamava atenção para a especificidade do processo de crescimento dos países da periferia capitalista da América Latina:

Uma das maiores falhas de que sofre a teoria econômica geral, vista a partir da periferia, é seu falso sentido de universalidade [...]. Não se deve confundir o conhecimento reflexivo do estrangeiro com uma sujeição às idéias estrangeiras, as quais muito lentamente estamos aprendendo a nos libertar (PREBICH, 1949, p. 4 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).

Furtado, na mesma direção de Prebish, afirmou:

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios. [...] Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicar, por analogia à experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (FURTADO, 1961, p. 184-185 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 23).

Assim, mesmo suas idéias sendo vistas com desconfiança pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, principalmente no auge da Guerra Fria, Prebish e a CEPAL não esmoreceram e continuaram a enfrentar o discurso hegemônico do desenvolvimento criando um espaço analítico próprio para se pensar e propor políticas para a América Latina e o Caribe (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 15; 25).

Este capítulo foi dividido em três seções. Na primeira, procurou-se fazer um breve apanhado da história do BM. Criado em 1944, com o objetivo de financiar a recuperação da Europa devastada pela Segunda Grande Guerra e “ajudar” na promoção do desenvolvimento da periferia capitalista, o BM opera através de projetos. Até os anos 1980, ele financiou grandes projetos de infra-estruturas, sobretudo para as áreas de transportes e de energia. A partir dos anos de 1980, com a crise da dívida dos países periféricos, sem deixar de financiar projetos de infra-estrutura, o BM passou a emprestar para programas e a ênfase em projetos físico-territoriais foi deslocada crescentemente para projetos de cunho político. A lógica fundamental de suas ações se assenta na internacionalização do capital produtivo e financeiro, ou a busca pela integração mundial através da economia de mercado.

Desde que foi criado, tem sido um instrumento especialmente útil aos Estados Unidos para, indiretamente, exercer sua influência sobre os países da periferia capitalista. *Leverage* é o termo mais empregado para designar a influência do BM sobre os países-membro e pode ocorrer de diferentes formas: nas prestações de assistência técnica, nos empréstimos para projeto, quando assumem a forma de condicionalidades, de ameaças e promessas, nos “diálogos políticos”, através da difusão de “boas práticas”, do desenvolvimento institucional e de suas publicações.

Na segunda seção discutiu-se o tema da difusão internacional de idéias. A ênfase foi dada para o processo de formação de políticas públicas na atualidade, para a importância das instituições locais e o papel dos agentes locais e externos para conformação destas políticas. Assim, na atualidade, os processos internos de formação de política não são determinados exclusivamente por agentes externos e nem somente por agentes internos. O que acontece é a formação de complexas coalizões entre agentes externos e internos para formulação de políticas.

Para auxiliar na compreensão da conjuntura histórica específica do pós-guerra em que emergiu o desenvolvimento institucional, na terceira seção discutiu-se o papel dos Estados Unidos e das Nações Unidas na conformação e difusão do discurso do desenvolvimento. Destacou-se a conjuntura que envolveu o “discurso do Ponto Quatro”, marco inicial da “era do desenvolvimento”. Este discurso foi rapidamente disseminado e adotado por várias instituições bilaterais e multilaterais em todo o mundo. Na América Latina, ele foi confrontado com as idéias da CEPAL, que, ao invés de aceitá-lo conforme disseminado pelo centro, elaborou um enfoque analítico próprio, conhecido como “teoria do subdesenvolvimento periférico latino-americano”. A CEPAL reforçou a distinção entre os países centrais e periféricos ao afirmar que não se podia comparar o processo de desenvolvimento dos países centrais com o periférico. Portanto, o subdesenvolvimento não seria uma etapa do desenvolvimento, pois a estrutura socioeconômica periférica determinava um padrão específico de inserção na economia mundial.

No próximo capítulo será discutido o tema do desenvolvimento institucional como parte das políticas e estratégias de desenvolvimento para os países da periferia. Procurou-se mapear a trajetória da noção de DI, desde o nascimento, nos anos de 1950, nos Estados Unidos e, em seguida, como o BM se apropriou do tema para empregar em suas operações. Procurou-se destacar o período a partir dos anos de 1980, quando o DI passou a ser considerado, pelo BM, um instrumento-chave para o desenvolvimento. Desde então, ele

passou a condicionar os empréstimos à participação do governo nas ações de DI. Inicialmente conhecido como *institution building*, o DI, desde que foi criado, tem sido usado como canal de difusão de idéias, principalmente sobre administração pública.

CAPÍTULO 4

O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: DA EXTENSÃO RURAL À *GOVERNANCE* MUNDIAL

Respeitando a individualidade e a herança especial de todas as nações do mundo, jamais usaremos nosso poder para impor a outros povos as nossas amadas instituições políticas e econômicas⁵⁹ (STALEY, 1961, p. 379).

4.1 TRAJETÓRIA DO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Este capítulo tem como objetivo analisar as operações do BM com o desenvolvimento institucional. A idéia é apresentar uma visão geral dessas operações para, no capítulo seguinte, se discutir especificamente as operações urbanas do BM com o DI. Inicialmente, para subsidiar esta análise, procurou-se investigar a origem do DI, principais agentes envolvidos na concepção desta abordagem, a conjuntura histórica específica do pós Segunda Grande Guerra em que se criou a noção de DI, motivos que levaram os Estados Unidos a dedicar atenção especial à sua política externa para a periferia por intermédio de projetos de desenvolvimento.

Traçada a trajetória inicial do DI, este trabalho passou a se dedicar especificamente às operações do BM. Constatou-se nesta pesquisa que, desde o início de suas atividades, o BM operou de quatro formas diferentes com o DI. Do final dos anos de 1940 até os anos de 1970, o BM valeu-se principalmente da abordagem conceitual de DI desenvolvida pelo consórcio de universidades americanas, que ficou conhecida como “modelo de *Pittsburgh*”. Nos anos de 1980, o BM elaborou a sua própria estrutura conceitual sobre DI e passou a considerá-lo elemento central para promover os ajustes estruturais e setoriais. Na década de 1990, o DI passou a ser considerado instrumento-chave para desenvolver mudanças nas formas de gestão pública em direção à chamada *governance*. Finalmente, a

⁵⁹ Discurso de Eisenhower em sua posse como presidente dos Estados Unidos, em janeiro de 1953 (STALEY, 1961, p. 379).

partir do ano 2000, o BM passou a operar com o DI para consolidar a *governance* como um modelo de gestão pública, visando ao cumprimento das Metas do Milênio.

4.1.1 A origem do desenvolvimento institucional: a USAID e os projetos de extensão rural

Em meados dos anos de 1950, a USAID começou a formular alguns conceitos e diretrizes básicas sobre desenvolvimento institucional e a incorporá-los em seus programas de política externa, principalmente para a área agrária. Ela financiava projetos de extensão rural para diversos países da periferia e via neste intercâmbio uma possibilidade importante para difundir idéias, métodos, técnicas, práticas, conceitos do mundo ocidental ou capitalista. Nesta época, o seu modo de operar referenciava-se na visão hegemônica de teóricos do desenvolvimento no pós-guerra, a saber: o desenvolvimento econômico somente seria alcançado se conjuntamente com os recursos financeiros fossem promovidas mudanças sociais planejadas. Com base nessa premissa e em suas experiências práticas, a USAID vislumbrou o desenvolvimento institucional como importante ferramenta para realizar essas mudanças e que sua intensidade poderia ser “largamente determinada pelas políticas governamentais e pelo conjunto de instituições econômicas, sociais e políticas.” (BERNSTEIN⁶⁰, 1969, p. 5). A USAID via no DI “o cerne de um programa de desenvolvimento de longo prazo” (BERNSTEIN, 1969, p. 5).

Motivos de ordem política, econômica, humanitária e de geopolítica teriam levado os Estados Unidos a se interessarem pelo desenvolvimento institucional. A Guerra Fria estava no seu auge e havia grande receio de os comunistas se estabelecerem nos países da periferia. Como afirmou Staley (1961, p. 23) “é de importância vital para a sobrevivência dos principais valores humanos da civilização ocidental verificar se o mundo não-ocidental moderniza-se de acordo com o sistema que incorpora ou rejeita esses valores”.

E continua,

O comunismo concentra atualmente seu principal esforço sobre os países subdesenvolvidos. A alternativa que se abre a esses países, de tomar o caminho comunista ou modernizar-se com a ajuda e amizade do Ocidente, determinará provavelmente se será o totalitarismo ou o sistema democrático de vida que adquirirá finalmente em todo o mundo a preponderância econômica, psicológica e militar. Em outras palavras, tudo indica que determinará nossa segurança e o curso da civilização mundial (STALEY, 1961, p. 114; grifo nosso).

⁶⁰ *Administrator of the Technical Assistance Bureau* da USAID.

Nesta época, a idéia de que o desenvolvimento econômico implicava mudanças nas instituições tinha ampla aceitação na literatura estadunidense. Staley, ao se manifestar sobre o tema, aconselhou inclusive o uso da palavra “reforma” para designar as mudanças institucionais.

Carecem os países subdesenvolvidos de drásticas reformas nas instituições econômicas, políticas e sociais para que o desenvolvimento econômico ‘pegue’ e torne-se auto-fecundante. (...) Usemos, por conseguinte, a palavra reforma como sinal taquigráfico de todas as mudanças de organização e conduta do governo, mundo de negócios e assuntos sociais que se impõem para que haja um processo de modernização ‘bem sucedido’. A reforma significará, então, a criação de novas instituições de educação e saúde pública, a administração pública mais eficiente (...) (STALEY, 1961, p 348-349; grifo nosso).

Vislumbrava-se, portanto, que os Estados Unidos não poderiam deixar de promover as reformas institucionais visando influenciar as políticas de desenvolvimento econômico dos países da periferia.

A possibilidade de o desenvolvimento econômico tomar boa ou má direção, em termos políticos e humanos, dependerá em parte do meio mundial em que ocorrer. **Um país tão grande e poderoso como os Estados Unidos não pode deixar de influenciar esse meio** (STALEY, 1961, p. 380; grifo nosso).

Ainda no início dos anos de 1950, repercutiu entre as agências de financiamento um relatório das Nações Unidas, de 1951, preparado com o objetivo de orientar a formulação de políticas e medidas para o desenvolvimento econômico dos países periféricos. Este relatório influenciou a formação da concepção hegemônica do método da assistência técnica e do desenvolvimento institucional. Naquela época, o relatório já alertava que o desenvolvimento econômico somente se realizaria se o ambiente fosse favorável, se a população admirasse o progresso e se as instituições sociais, econômicas, jurídicas e políticas fossem favoráveis ao progresso (UNITED NATIONS, 1951 apud ESCOBAR, 1995).

O relatório chamava a atenção também para as conseqüências do progresso econômico e os meios para alcançá-lo.

Em certo sentido, **um rápido progresso é impossível sem uma penosa readaptação.** (...) Cremos que existe certo número de países insuficientemente desenvolvidos onde a concentração do poder econômico e político nas mãos de uma minoria, empenhada, sobretudo, na defesa dos seus interesses e privilégios, não permite esperar grandes progressos econômicos enquanto uma revolução social não modificar a distribuição de rendas e de poder (UNITED NATIONS, 1951 apud ESCOBAR, 1995; grifos nossos).

Destaca-se também a que parece ser a afirmação mais contundente na orientação das políticas de desenvolvimento a partir de então. Ela possui o seguinte teor:

Está havendo uma consciência de que é impossível um **rápido progresso econômico sem ajustes dolorosos**. Filosofias antigas têm que ser descartadas; velhas instituições sociais têm que ser desintegradas; sociedades divididas em castas, em credos e em raças têm que ser eliminadas; e grande número de pessoas que não podem se manter no progresso tem que ter suas expectativas de uma vida confortável frustradas. Poucas comunidades estão dispostas a pagar o preço do progresso econômico (UNITED NATIONS, 1951 apud ESCOBAR, 1995, p. 4; MENDE, 1974, p. 55-57; grifos nossos).

4.1.2 A assistência técnica: ineficiência na produção de “ajustes dolorosos”

A assistência técnica era o método amplamente utilizado para promover as mudanças planejadas em direção ao “progresso econômico” com “ajustes dolorosos”. Ele se fundamentava no “papel desempenhado por indivíduos e o seu espírito empreendedor” (PINTO, 1969, p. 11) e consistiu principalmente no treinamento de técnicos dos países periféricos nos Estados Unidos e na Europa, onde os elementos “mais avançados daquela sociedade” (PINTO, 1969, p. 11) lhes eram apresentados. Este método fundamentava-se também na visita de consultores estrangeiros aos países da periferia. Eles iam “em legiões, com o intuito de cumprir missão civilizadora” (PINTO, 1969, p. 9). A assistência técnica se centrava na idéia de que “quanto maior o número de transplantes [de idéias, modelos, práticas, valores, regras dos países centrais para os da periferia] mais rápidas seriam as mudanças” (PINTO, 1969, p. 9).

Este modelo de assistência técnica, na visão dos países centrais, no entanto, não estava surtindo os efeitos esperados no espaço de tempo e no volume desejado. Tanto os técnicos “nativos” como os consultores estrangeiros estavam “fracassando” como agentes das mudanças sociais planejadas. Argumentavam que, ao retornarem ao seu país de origem após absorverem as técnicas “mais avançadas” dos países centrais, os técnicos nativos não estavam difundindo os novos conhecimentos e valores. A mesma insatisfação se manifestava com os consultores estrangeiros, cujos trabalhos se “frustravam” em razão das “resistências às mudanças” das sociedades “tradicionais” (PINTO, 1969, p. 11).

Santos assim expôs os problemas enfrentados pelo método da assistência técnica:

A transposição dos elementos considerados avançados para as sociedades mais pobres ou em vias de desenvolvimento não logrou êxito, provavelmente porque as condições culturais que produziram tais elementos não faziam parte das comunidades receptoras. Os planos, racional e rigorosamente preparados, não eram aplicados. O retorno do consultor estrangeiro ao seu país de origem

significava também a volta às rotinas e atitudes tradicionalmente adotadas, tendo, conseqüentemente, pouca valia os recursos técnicos e financeiros mobilizados para introduzir mudanças nos valores e no comportamento dos povos assistidos sob essa orientação. Do mesmo modo, profissionais treinados na América do Norte, nas modernas técnicas de administração de pessoal, frustravam-se ao constatar a inaplicabilidade de seus conhecimentos em uma burocracia governamental recrutada segundo orientação de clientelismo político, favorecimentos e afilhadismos [sic], insensível e impermeável aos parâmetros de economia e eficiência (SANTOS, 1980, p. 6).

Era cada vez mais evidente, na perspectiva dos países centrais, que a assistência técnica centrada em esforços individuais isolados não seria suficiente, por si só, para promover as mudanças desejadas, ou realizar os “ajustes dolorosos”, como explicitava o relatório das Nações Unidas mencionado anteriormente. O desenvolvimento institucional surgia então como instrumento com potencial para provocar mudanças, no entanto, o que se conhecia sobre ele ainda era limitado.

A USAID, principal fonte de empréstimos e assistência técnica aos países da periferia e maior interessada em diminuir as barreiras ou resistências às mudanças nesses países, foi buscar ajuda nas universidades estadunidenses para elaborar um novo modelo de assistência, como será visto na próxima sessão.

4.1.3 *Institution building*: o modelo de Pittsburgh

O desenvolvimento institucional inicialmente era conhecido por “institucionalização”, termo este adotado devido a influência do livro de Selznick, *Leadership in Administration*, publicado em 1957, que escreveu: “a arte da liderança criativa é a arte da **institucionalização** [...]” (SELZNICK, 1957 apud PINTO, 1969, p. 7; grifo do autor).

A partir de 1958, passou a ser chamado de *institution building*, em razão da publicação *The Overseas Americans*, de Harlan Cleveland, Gerald Mangone e John Clark. Estes autores escreveram: em “seu esforço para treinar homens e criar organizações para promover a modernização de países menos desenvolvidos, os norte-americanos estão engajados essencialmente em *institution building*” (PINTO, 1969, p.7; grifo dos autores). Na literatura produzida pela USAID, BM e Nações Unidas, nos anos de 1970 encontra-se a expressão DI como sinônimo de *institution building* (GOLDSMITH, 1992). O termo DI

somente se tornou hegemônico a partir da década de 1970, quando passou a ser utilizado e difundido mundialmente pelas agências multilaterais e bilaterais.

O consórcio entre universidades estadunidenses foi criado em 1964, numa iniciativa da USAID e por meio de financiamento da Fundação Ford, com o objetivo de apoiar pesquisas em andamento lideradas por Milton Esman, na Universidade de Pittsburgh. A idéia era desenvolver uma estrutura conceitual sobre DI, na época mais conhecido como *institution building* (SANTOS, 1980, p. 7).

Este consórcio recebeu o nome de *Inter-University Research Program in Institution Building* – IRPIB e a Universidade de *Pittsburgh* foi designada como sua sede. No início, participaram do consórcio as Universidades de *Pittsburg, Michigan, Syracuse e Indiana*; posteriormente, integraram-se ao programa as Universidades de *Minnesota, Wisconsin, Illinois, Chicago e Purdue*⁶² (ESMAN, 1967, p. 2; SANTOS, 1980, p. 7).

A formação de consórcios entre universidades estadunidenses, no pós-guerra, para prestar assistência técnica ou participar de pesquisas sobre países da periferia não era novidade. Em 1952, oito universidades se reuniram, com o apoio financeiro de agências federais norte-americanas, ao sistema de *State Universities and Land Grant Colleges*, para desenvolver diversos programas, entre eles o programa *Purdue University and Brazil*. Além disso, até 1964, as universidades estadunidenses tinham assinado 154 contratos com instituições estrangeiras. A formalização dessas ligações institucionais entre universidades estadunidenses e instituições estrangeiras propiciou, segundo Fernandez, uma nova ênfase nesse tipo de intercâmbio, que se voltou principalmente para treinamento de pessoal e pesquisas direcionadas ao meio rural (FERNANDEZ, 1991, p. 3-4). No auge da Guerra Fria, era uma estratégia dos países centrais disseminar a doutrina capitalista na periferia rural, local onde se encontrava a maior parte da população pobre, sempre sujeita, na visão dos capitalistas, a ser cooptada por idéias comunistas.

Os pesquisadores do IRPIB tinham como objetivo central estudar “*institution building*” como a formação planejada de novas organizações, necessitadas, na visão daqueles que estão no poder, de intervenção administrativa autônoma e de ligações especiais com o sistema social mais amplo [...]” (EATON, 1972, p. 12).

⁶² O número de renomadas universidades envolvidas no projeto indica a importância que o governo estadunidense deu ao tema.

Os autores que se destacaram neste grupo foram Melvim G. Blaise, Willian Siffin⁶³ e Milton J. Esman⁶⁴ (SANTOS, 1980, p. 7). As primeiras formulações teóricas basearam-se nos trabalhos pioneiros de Milton Esman *Institution Building in National Development*, publicado em 1962, na *International Development Review*, e na tese de doutorado de Hans Blaise, defendida em 1964, na Universidade de *Pittsburgh*. A literatura sobre o assunto, nos anos de 1960, foi, em larga medida, produzida por este grupo. Entre as publicações destaca-se *Institution Building Research: the guiding concepts*, de 1966, de autoria de Milton Esman e Hans Blaise. A idéia do IRPIB com esta publicação era divulgar de forma ampla a estrutura conceitual de *institution building* desenvolvida até aquele momento, que ficou conhecida como “modelo de *Pittsburg*” (GOLDSMITH, 1992, p. 583), e foi descrito como

O planejamento, a estruturação e o guia de novas ou reconstruídas organizações para: (a) incorporar mudanças nos valores, nas funções e nas tecnologias físicas e, ou, sociais, (b) estabelecer, promover e fomentar relações normativas e padrões de ação, e (c) conseguir apoio complementar no ambiente (ESMAN; BLAISE, 1966, p. 2).

Segundo Fernandez (1991, p. 18), esta “definição” capturava a “visão essencial” de *institution building* dominante naquela época. Instituições eram vistas como as variáveis que mais influenciavam o comportamento das pessoas e que detinham o maior potencial para definir tanto o “curso da ação nas arenas políticas, econômicas e sociais [quanto a] direção do desenvolvimento”.

A formulação da estrutura conceitual do modelo de Pittsburgh teria partido das seguintes premissas:

1. O desenvolvimento econômico e social ocorre onde novas tecnologias são introduzidas e onde funções são redistribuídas, como forma de mudar valores, normas, processos e estruturas.
2. A difusão de novas tecnologias tem lugar primeiramente através de organizações, sendo nelas e por meio delas que valores, normas, processos e estruturas se institucionalizam.

⁶³ Willian Siffin foi professor de Ciência Política na Universidade de Indiana, Diretor do Office of Development Administration da USAID, membro do Board of Directors do Inter-University Research Program in Institution Building e foi seu Presidente por vários anos. Tudo indica que ele foi o principal elo de ligação entre a USAID e as universidades estadunidenses.

⁶⁴ Milton Esman foi organizador e primeiro Diretor de Pesquisas do IRPIB. É considerado por seus pares como o principal arquiteto do chamado “modelo de *Pittsburgh*” de *institution building* que, a partir da década seguinte, ficou mais conhecido como “desenvolvimento institucional”. Atualmente, ele é Professor Emérito da Universidade de Cornell.

3. Os recursos da sociedade são utilizados de forma mais efetiva quando a mudança institucional planejada ocorre concomitantemente com mudanças tecnológicas induzidas.
4. *Institution building* é um “processo social genérico” (ESMAN; BLAISE, 1966, p. iii), que poderá ser aplicado nas mais variadas situações, porém levando-se em conta a conjuntura específica (ESMAN; BLAISE, 1966, p. iii).

Três elementos sustentam o modelo de Pittsburgh: as “variáveis institucionais”: liderança, doutrina, programa, recursos e estrutura interna, consideradas internas à organização, as “ligações”⁶⁵ que se estabelecem entre a instituição e seu ambiente, e a “institucionalização”, considerada o “estágio final” do processo de transformação de organização em instituição. A institucionalização ocorre quando a organização e suas inovações são aceitas e apoiadas pelo ambiente externo. De acordo com o modelo, a organização deve reunir ainda os seguintes critérios: capacidade técnica e de inovação, comprometimento com novas normas, valores e idéias, determinação para difundir a nova doutrina e para projetar uma “nova” imagem para a sociedade (ESMAN, 1972, p. 22; 23; 36).

Os autores vêem as cinco variáveis institucionais da seguinte forma:

1. Liderança – o papel do líder é fundamental para o funcionamento do modelo, uma vez que ele é responsável pela condução ou direção do processo de mudanças institucionais. Além disso, cabe a ele implementar a doutrina e o programa na instituição e estar comprometido com os processos de mudanças deliberadamente induzidos (ESMAN, 1972, p. 22-23).
2. Doutrina – é o conjunto de idéias, valores, objetivos e métodos operacionais que são transplantados para as organizações. A doutrina “anima” e orienta as organizações.
3. Programa – o programa é a “concretização” da doutrina na organização.
4. Recursos – os recursos são os insumos (*input*): financeiros, físicos, humanos, tecnológicos e de informação, que serão utilizados pela organização para que se obtenham os resultados ou os produtos (*output*) planejados no final do processo.

⁶⁵ O modelo de *Pittsburgh* distingue quatro tipos de ligações: (a) *ligações capacitadas* – com organizações e agentes sociais que controlam recursos necessários ao funcionamento da instituição, (b) *ligações funcionais* – com organizações que usam insumos, serviços e produtos da instituição, (c) *ligações normativas* – com instituições que possuem normas e valores que podem ser incorporados à doutrina e ao programa da instituição, e (d) *ligações difusas* – com agentes sociais ou com organizações informais (ESMAN, 1967, p 5).

5. Estrutura interna – é o modo como a organização se forma internamente. A disposição dos elementos da estrutura interna é fundamental para (re) definir as relações de poder na organização. Mudar a disposição dos elementos da estrutura significa também alterar as relações de poder na organização.

4.1.3.1 Principais influências teóricas: “teorias” das organizações e do desenvolvimento econômico

Aluizio Pinto e Fernandez⁶⁶, que desenvolveram suas teses de doutorado em universidades que participaram do IRPIB, e que tiveram como orientadores ou membros de suas bancas professores que participaram diretamente do consórcio, afirmam que o modelo de Pittsburgh se apoiou principalmente na literatura produzida por pesquisadores da área da “teoria” das organizações e da área das “teorias” de desenvolvimento. Uma breve revisão destas “teorias” será útil para entender as raízes intelectuais do desenvolvimento institucional.

4.1.3.1.1 “Teorias” das organizações

Da “teoria” das organizações, que tem como paradigma o estudo da empresa capitalista moderna⁶⁷, o desenvolvimento institucional teria assimilado as premissas do positivismo e da racionalidade típica do mercado. A influência do positivismo estaria tanto na cientificidade, objetividade e neutralidade de princípios, métodos e processos de organização das diversas formulações teóricas sobre desenvolvimento institucional, como no ofuscamento de um corpo normativo ideológico, que se apóia em um tipo de racionalidade econômica, sob a perspectiva de uma falsa neutralidade e de objetividade científica (COSTA; NEVES, 1995, p. 64).

A influência da racionalidade típica do mercado nas formulações teóricas sobre o desenvolvimento institucional estaria na busca permanente pela eficiência dos resultados.

⁶⁶ Adriela Fernandez desenvolveu sua tese de doutorado (e recebeu o título de *Doctor of Philosophy*) pela Universidade de Purdue (EUA), uma das participantes do IRPIB – Consórcio entre universidades americanas formado para criar uma estrutura conceitual para desenvolvimento institucional, na década de 1960. O título da tese de Fernandez é “The Purdue-Viçosa Project: a case study in Institution Building”. Participaram da Banca de Tese os Professores John Atkison, que dirigiu o Projeto investigado por Fernandez, e William Siffin, da Universidade de Indiana e que foi Diretor do *Office of Development Administration* da USAID. Portanto, a tese de Fernandez, tudo indica, é uma referência segura para esta pesquisa.

⁶⁷ Ao longo do tempo, as agências públicas também se tornaram alvo dos estudos da teoria organizacional, mas a empresa privada capitalista continua sendo sua referência e sua fonte de inspiração e seu principal campo de investigação e experimentação (COSTA; NEVES, 1995, p 67).

Na organização influenciada pela racionalidade instrumental, os agentes e suas funções se moldam a um projeto organizacional preestabelecido. Neste projeto, os agentes têm a sua iniciativa inibida, além de serem induzidos ao conformismo, à dependência e à obediência “cega” (COSTA; NEVES, 1995, p. 65).

Ainda no campo da “teoria” das organizações, um trabalho que, de acordo com Pinto, influenciou de forma decisiva a formulação das primeiras abordagens conceituais sobre desenvolvimento institucional coube a Philip Selznick, que idealizou **organização** e **instituição** como duas categorias diferentes, rompendo com outras correntes de pensamento⁶⁸ que entendiam essas categorias como tendo o mesmo significado (PINTO, 1968, p. 8). Esta distinção entre os dois conceitos, de acordo com Pinto, abriu novas perspectivas para se pensar uma abordagem conceitual sobre desenvolvimento institucional. Assim, os estudos passaram a se centrar nos processos de transformação de organizações em instituições.

Neste seu livro Selznick afirmava que

O fator mais óbvio e surpreendente de uma **organização** administrativa é seu sistema formal de regras e objetivos. Aqui, tarefas, poderes e normas de procedimentos são estabelecidos de acordo com algum critério oficialmente aprovado. Este critério implica em enunciar a maneira pela qual o trabalho da organização deve ser levado a efeito, quer diga respeito à produção de aço, à conquista de votos dos eleitores, ao ensino das crianças ou à salvação das almas. **A organização assim delineada é um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida.** Atribuímos tarefas, delegamos autoridade, encaminhamos as comunicações e encontramos algum modo de coordenar tudo o que foi dividido e parcelado. **Tudo é formulado como um exercício de engenharia e subordinado aos ideais e disciplinas correlatos de racionalidade e disciplina.** O termo ‘**organização**’ sugere, assim, uma certa pobreza, uma insipiência, um sistema que escapa a regras de coordenação consciente de atividades. Refere-se a um instrumento percível e racional projetado para executar um trabalho (SELZNICK, 1971, p. 5-7; grifos nossos).

Selznick (1971 apud PINTO, 1969, p. 13) apontou ainda outras características das organizações: eram vistas como arranjos neutros por seus membros e por outras organizações. Elas sempre buscavam “obter apoio e eliminar resistências através da transferência de suas normas e valores para indivíduos e organizações” e quanto maior a sua capacidade “para transferir normas e valores, maior seria sua condição de obter apoio, eliminar resistências, obter recursos e expandir sua esfera de influência”.

⁶⁸ Amitai Etzioni (1976), por exemplo, em seu livro *Organizações Modernas* dizia que para evitar confusão, instituições, organizações formais e burocracias deveriam ser chamadas simplesmente de “organização”.

A instituição, na visão de Selznick, diferencia-se da organização por ser um sistema aberto, cuja característica principal é a sua relação com o ambiente, de onde não só recebe influências como também influencia. Dizia o autor que instituição era o “produto natural das pressões e necessidades sociais – um organismo adaptável e receptivo” (SELZNICK apud PINTO, 1969, p. 13).

4.1.3.1.2 Teorias do desenvolvimento econômico

As diferentes correntes de pensamento sobre desenvolvimento econômico que se tornaram hegemônicas no Ocidente no pós-guerra tiveram sua origem nos países centrais e buscaram entender as causas do “atraso” de alguns países em relação a outros ou o por quê de alguns países serem ricos e outros pobres. “Países pobres”, “países subdesenvolvidos”, “países em desenvolvimento” foram terminologias criadas por diferentes correntes do pensamento econômico para designar os países “atrasados”.

A criação destas terminologias não foi por acaso, uma vez que produziram efeitos concretos nas políticas ou medidas econômicas preconizadas por cada corrente de pensamento para os países da periferia. A corrente que adotou a terminologia “países pobres” procurava compreender a distribuição desigual de riqueza entre os países e no interior de cada um, e as medidas econômicas prescritas apoiavam-se em políticas de redistribuição da riqueza. A corrente do pensamento econômico que adotou o termo “país subdesenvolvido” tinha a concepção do desenvolvimento em etapas e que um “país subdesenvolvido” estaria em uma “etapa histórica” e, portanto, numa situação estrutural e institucional determinada, o que implicava, necessariamente, medidas de reformas estruturais e institucionais. Da mesma forma, “países em desenvolvimento”, cujas medidas se apoiavam em políticas para acelerar o ritmo do crescimento econômico, uma vez que a causa do “atraso” estaria não na falta de crescimento, mas na lentidão do processo (LLUCH, 1979, p. 23).

Três escolas de pensamento sobre desenvolvimento econômico influenciaram pesquisadores e praticantes da abordagem do desenvolvimento institucional: a escola do “desenvolvimento político”, a escola da “modernização” e a escola dos “críticos aos neoclássicos e às idéias marxistas”⁶⁹ (FERNANDEZ, 1991, p. 10).

⁶⁹ As escolas do desenvolvimento político e da modernização pertencem à corrente de pensamento da economia neoclássica. A “escola” crítica do pensamento neoclássico e do marxista não deixa de ser também

A escola do desenvolvimento político distingue os aspectos políticos dos econômicos e dá mais importância aos primeiros. A literatura produzida por esta escola pode ser agrupada em três linhas distintas de trabalho: (1) a que associa o desenvolvimento à noção de democracia Ocidental; (2) a centrada na mudança política e no desenvolvimento político; e (3) a que tem a visão do desenvolvimento como uma sequência de crises e continuidades (FERNANDEZ, 1991, p. 11).

A escola da modernização surgiu paralelamente à escola do desenvolvimento político e via na experiência de desenvolvimento da Europa Ocidental o modelo a ser seguido pelos países periféricos. Esta idéia tinha como fundamento autores evolucionistas do século XIX, que pensavam que o caminho do desenvolvimento do mundo Ocidental ocorria de forma linear e em estágios sucessivos (FERNANDEZ, 1991, p. 14).

Esta escola acreditava ainda que as sociedades tradicionais poderiam ser transformadas em modernas sociedades industriais através de maciços investimentos financeiros e de prestação de assistência técnica. Um dos autores que mais se destacou nesta corrente foi Walt W. Rostow⁷⁰, que pensou o processo de desenvolvimento em cinco estágios: (1) sociedade tradicional; (2) condições para decolagem (*take-off*); (3) decolagem (*take-off*); (4) percurso em direção à modernidade; e (5) consumo de massa. A teoria de Rostow foi quase que universalmente aceita sem críticas pelos liberais norte-americanos das ciências sociais, no início dos anos de 1960, e influenciou significativamente os pesquisadores e praticantes do desenvolvimento institucional (FERNANDEZ, 1991, p. 16).

Os trabalhos elaborados por economistas da CEPAL, destacando-se Raul Prebisch e Celso Furtado, também teriam influenciado a formulação da abordagem sobre desenvolvimento institucional. Furtado notou que a expansão do capitalismo europeu provocava o aparecimento de um fenômeno conhecido como “dualismo” em diferentes

neoclássica, na medida em que suas propostas de desenvolvimento não são tão dogmáticas, mas também não rompem com os princípios do pensamento neoclássico.

⁷⁰ De acordo com Theotônio dos Santos, “na década de 1950, a teoria do desenvolvimento alcançou seu ponto mais radical e, ao mesmo tempo, mais divulgado na obra de W.W. Rostow (1961). Ele definiu todas as sociedades pré-capitalistas como tradicionais. Este barbarismo histórico, que provocou os protestos dos historiadores sérios, era necessário para ressaltar os vários estágios do desenvolvimento que se iniciaria com o famoso *take-off*, a ‘decolagem’ do desenvolvimento que teria ocorrido na Inglaterra de 1760, nos Estados Unidos pós-guerra civil, na Alemanha de Bismarck, no Japão da Restauração Meiji etc. A questão do desenvolvimento passou a ser assim um modelo ideal de ações econômicas, sociais e políticas interligadas que ocorreriam em determinados países, sempre que se dessem as condições ideais à sua ‘decolagem’. Seu livro se chamava ‘um manifesto anticomunista’ e não ocultava seu objetivo ideológico. Tratava-se de demonstrar que o início do desenvolvimento não dependia de um Estado revolucionário, como ocorrera na URSS, e sim de um conjunto de medidas econômicas tomadas por qualquer Estado nacional que assumisse uma ideologia desenvolvimentista” (SANTOS, sd).

regiões do mundo, isto é, aquelas com setores que tinham características modernas, semelhantes às dos europeus e com setores tradicionais, ou seja, que preservaram as características do sistema pré-capitalista (FERNANDEZ, 1991, p. 16).

Destacam-se ainda entre os trabalhos a abordagem do “desenvolvimento desigual”, caracterizada pelas relações desiguais entre o centro e a periferia do capitalismo, e a abordagem da “dependência”, caracterizada por uma “*situação na qual a economia de certos países é condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia para a qual a primeira é submetida*” (SANTOS apud FERNANDEZ, 1991, p. 17)

4.1.4 A difusão do modelo de *Pittsburgh* na década de 1960

No decorrer da década de 1960 e início da de 1970, nota-se o esforço da USAID e do IRPIB para consolidar, aprofundar as pesquisas e difundir a abordagem do *institution building*. Assim, neste período, a USAID financiou várias aplicações práticas do modelo, dedicando-se quase que exclusivamente aos projetos de extensão rural, dos quais se destacaria o projeto “*Building Institutions to Serve Agriculture*”, no qual tomaram parte mais de 30 países e várias universidades norte-americanas participantes do *Committee on Institutional Cooperation* – CIC. Ainda na década de 1960, a USAID e o BM realizaram vários projetos⁷¹ em conjunto, com ênfase na *institution building* (SIFFIN, 1969, p. 135).

Em 1969, a USAID patrocinou dois eventos significativos na Universidade de Purdue, com o objetivo de avaliar e difundir as ações de *institution building*. O primeiro, em junho, foi promovido juntamente com o CIC, e o segundo, realizado em dezembro, contou com a participação de mais de 200 técnicos da USAID, das Nações Unidas, de universidades e de outras organizações públicas e privadas estadunidenses (SIFFIN, 1969, p. 135).

Nesta conferência, Joel Bernstein, representante da USAID, deixou evidente a importância das questões institucionais para a política externa norte-americana ao afirmar que “a principal característica da assistência técnica é o que ela deixa para trás; e a principal forma de deixar algo para trás é através de instituição” (SIFFIN, 1969, p. 135). Além disso, ele disse que o modelo de *institution building* era de “utilidade prática” e recomendou que “se promovessem os conhecimentos e aplicações sobre *institution*

⁷¹ Destacam-se, entre esses projetos, o de conservação de rodovias para o Quênia e o de desenvolvimento rural para o Senegal.

building, e junto com eles pesquisas e análises; e que os praticantes deveriam ser treinados na sua aplicação” (BERNSTEIN, 1969 apud SIFFIN, 1969, p. 135).

Bernstein manifestou também seu interesse em recomendar a difusão do modelo para técnicos de países da periferia. Na opinião dele, o fortalecimento de *institution building* nesses países dependeria primeiramente do entendimento e da habilidade desses técnicos, munidos de seus conhecimentos e percepções sobre o local (BERNSTEIN, 1969, p. 148).

Nesta conferência, foram traçadas estratégias de desenvolvimento institucional para a USAID e o IRPIB implementarem na década de 1970: disseminação do modelo, identificação de aplicações práticas para servirem de “boas práticas”, além de continuar financiando estudos, pesquisas e treinamento (BERNSTEIN apud SIFFIN, 1969, p. 149).

Ainda em 1969, o governo norte-americano investiu novamente para consolidar e difundir o modelo de *institution building* ao criar o “*Institutional Development Agreement*”, com a participação da USAID e da *National Association of State Universities and Land-Grant Colleges* (SIFFIN, 1969).

No início da década de 1970, o IRPIB, a USAID e a Fundação Ford publicaram o livro *Institution Building and Development: from concepts to application*, em que os autores reiteraram a importância do modelo de *institution building*, como instrumento para promover o desenvolvimento da periferia, discutiram os “avanços” e os “limites” da estrutura conceitual e divulgaram várias pesquisas que utilizaram a abordagem.

Os esforços do governo norte-americano, principalmente através da USAID, para consolidar e difundir o modelo de *institution building* na década de 1960 não se concretizaram plenamente nos anos de 1970. Nota-se que não houve contribuições teóricas significativas acrescentadas ao modelo e que ele foi pouco aplicado. Mesmo assim, o modelo continuou a ter influência direta e indiretamente entre as instituições multilaterais e bilaterais, como as Nações Unidas e o BM, além da própria USAID (GOLDSMITH, 1992, p. 583).

4.1.5 Circulação de idéias: USAID, universidades norte-americanas, Nações Unidas e Banco Mundial

A circulação de idéias e, mais especificamente, a circulação do “modelo de *Pittsburgh*” entre as instituições multilaterais, bilaterais e universidades norte-americanas devem ser pensadas considerando-se a influência dos Estados Unidos sobre estas instituições. Além disso, deve-se observar que o BM é uma agência especial das Nações Unidas e tanto sua elite burocrática ocupa cargos de direção ⁷² no BM quanto a elite burocrática do BM ocupa cargos de decisão das Nações Unidas (PERINBAM, 1967, p. 3). São conhecidas também as relações institucionais, formais e informais, que estas instituições cultivam entre si há anos, “através de uma estreita correlação de trabalho, baseada em seus interesses e funções comuns” (PERINBAM, 1967, p. 6). Estes laços, com certeza, facilitam e viabilizam o processo de circulação de idéias, modelos e práticas entre as instituições. Além do mais, as agências especializadas das Nações Unidas possuem acordos de cooperação entre elas que, embora diferentes em seus detalhes, têm aspectos comuns: “todos eles prevêem, por exemplo, a representação recíproca – embora sem o direito a voto – nas respectivas reuniões bem como a troca de informações e documentos” (PERINBAM, 1967, p. 5).

Perinbam ressalta que

A posição independente do Banco e as características que o distinguem das demais agências não entram em conflito, na prática, com os interesses dos membros das Nações Unidas. Embora o Banco seja uma instituição independente, não está indiferente às tarefas das Nações Unidas ou de seus membros. As suas relações com as Nações Unidas são pragmáticas e flexíveis e são influenciadas pelas exigências das circunstâncias e não por formalismos legais (PERINBAM, 1967, p. 7).

⁷² Nas décadas de 1960/1970, o Presidente do Banco Mundial era membro do Comitê Administrativo para Coordenação – ACC, presidido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. Este comitê era composto pelos diretores das respectivas agências especializadas. Existia também o Comitê de Ligação das Nações Unidas e do Banco Mundial formado pelo *staff* das duas organizações, que reunia-se periodicamente para trocarem idéias sobre programas em andamento e traçar planos para o futuro (PERINBAM, 1967, p. 7-8).

4.2 O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

A análise da trajetória do DI nas operações do BM indica três períodos distintos. O primeiro, que se iniciou na década de 1950 com as primeiras operações de empréstimos e tinha como referência as *authorities* norte-americanas⁷³. O segundo período, que se iniciou nos anos de 1960, com a adoção do “modelo de *Pittsburgh*”⁷⁴, e se prolongou até os anos de 1970, e o terceiro, que se iniciou nos anos de 1980, quando o BM elaborou as próprias estruturas conceituais sobre DI e passou a considerá-lo instrumento-chave para suas operações. A próxima seção tem com objetivo analisar as primeiras estruturas conceituais sobre desenvolvimento institucional elaboradas pelo BM e em que circunstâncias foram criadas. Antes de prosseguir, porém, cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer como o BM aborda o tema do DI.

Uma das principais dúvidas que surge nos estudos sobre DI está relacionada à utilização dos termos “instituições” e “organizações” e os significados que adquirem em diferentes contextos. Na literatura sobre o tema do desenvolvimento, inclusive em várias publicações do BM, é comum encontrar estes dois termos sendo utilizados ora com o mesmo significado, ora com significados diferentes. E isso sempre tem confundido pesquisadores, uma vez que, muitas vezes, os elementos utilizados para demarcar as diferenças entre as duas categorias não são objetivos e, na prática, esta diferença não é perceptível.

O fato de o termo instituição ter significados diferentes nos diversos campos das ciências sociais também é motivo de confusão. No campo da administração, por exemplo, instituição e organização possuem o mesmo significado e se referem usualmente ao *papel* que desempenham. Nos campos da economia e da sociologia, a noção de instituição é pensada como *regra* ou *convenção*. Quando se pensa no *papel* que uma instituição exerce, vê-se aí certa materialidade ou visibilidade das atividades de uma instituição, enquanto que, quando se pensa instituição orientada por *regras* e *convenções*, pelo contrário, é possível identificar certa imaterialidade ou invisibilidade das ações de uma instituição. Considerando que organizações necessitam de regras ou convenções para funcionarem e estas, por sua vez, necessitam de organizações para se “expressarem”, na prática, parece

⁷³ Por exemplo, o *Tennessee Valley Authority*, criado em 18 de maio de 1933, no período do New Deal, pelo presidente Roosevelt.

⁷⁴ Deve-se ressaltar que no processo de circulação de idéias, sempre há mediações, de forma que elas não chegam ao destino da mesma forma que saíram de sua origem. Sempre ocorrem adaptações.

haver uma sobreposição de significados, e isto também tem contribuído para aumentar as incertezas sobre que tipo de instituição se está referindo (GOLDSMITH, 1992, p. 583).

Arkadie (1990, p. 153), em trabalho preparado para subsidiar a elaboração do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990 do BM, procura colocar alguma luz sobre o tema. Segundo o autor, no BM e nas demais agências internacionais de desenvolvimento podem ser observados dois significados distintos para instituições: “regras do jogo” e “organizações”. A definição comumente aceita de instituições como regras do jogo possui o seguinte teor:

Instituições são as regras de uma sociedade ou de organizações que facilitam as relações entre as pessoas para ajudá-las a ter uma noção razoável do comportamento de uma em relação à outra. Elas refletem as convenções que emergem em diferentes sociedades considerando o comportamento de indivíduos e de grupos relativos ao seu próprio comportamento e ao comportamento de outros. Na área das relações econômicas elas têm um papel crucial no estabelecimento de expectativas sobre os direitos em relação ao uso de recursos nas atividades econômicas e sobre a participação na distribuição de renda resultante da atividade econômica (RUTTAN; HAYAMI, 1984 apud ARKADIE, 1990, p. 153).

Outra definição semelhante à apresentada e também encontrada nas discussões sobre desenvolvimento deve-se a Douglas North (1981 apud ARKADIE, 1990, p.153): “Instituições são um conjunto de regras, de tendências de procedimentos e de normas de comportamento ético e moral, estruturadas para restringir o comportamento de indivíduos”. Elas são compostas de regras formais (leis, regulamentos), de regras informais (convenções, normas de comportamento e códigos de conduta) e da realização das duas características.

Assim, o BM e as agências internacionais, ao operar com o DI, tendem a definir instituições essencialmente como organizações – departamentos de governo, empresas estatais, bancos, forças armadas, hospitais, prefeituras etc. As discussões travadas por estas agências internacionais sobre DI estão basicamente interessadas no funcionamento das organizações, no trabalho que realizam, em seu desempenho, eficiência etc. (ARKADIE, 1990, p. 153).

De acordo com esta perspectiva, o DI se constitui na “transformação” de uma organização em instituição ou a “institucionalização” de novos valores e comportamentos em uma organização. Como nas décadas de 1950/1960/1970 muitos países tiveram que criar ou construir suas organizações/instituições com a “ajuda” do BM, da USAID e de outras instituições internacionais, o nome que prevaleceu para DI foi *institution building*. A

partir de meados da década de 1970, como as operações de DI eram mais de transformação de organizações em instituições do que de criação, a denominação que se tornou hegemônica é a que se conhece atualmente: desenvolvimento institucional⁷⁵ (GOLDSMITH, 1992, p. 583).

4.2.1 As primeiras formulações teóricas: visão predominantemente econômica

O movimento do BM em direção à formulação de sua própria política de DI com base em abordagens conceituais desenvolvidas pelos seus especialistas teve início por volta de 1976, como pode se depreender da informação prestada por Francis Lethem,

A questão da dimensão institucional nos trabalhos de projeto (incluindo o ambiente institucional capacitado) surgiu mais provavelmente por volta de 1976, ao mesmo tempo em que eu me juntei ao *World Bank's Project Policy Staff*, onde Arturo Israel e eu trabalhamos nesse tópico (Mensagem recebida por <gbrowne@ufv.br> em 17 mar 2005).

Para precisar um pouco mais a informação prestada por Francis Lethem, o programa “oficialmente” iniciou-se em 1977, por iniciativa do *Project Advisory Staff*. Um dos principais resultados desse trabalho foi o documento, de 1980, *The World Bank and Institutional Development: experience and directions for future work*⁷⁷. Esta publicação, além de “definir” o que é DI, analisa a experiência do BM, a sua capacidade para trabalhar com o tema e propõe elementos para a formulação de uma política de DI.

De acordo com o referido documento, DI é definido como o “processo de criar ou fortalecer a capacidade de instituições para tornar efetivo o uso de recursos humanos, financeiros etc.” (WORLD BANK, 1980, p. 2).

Não é objetivo dessa seção desenvolver uma análise detalhada desta definição, mas alguns elementos podem ser destacados, pois repercutem na forma como o BM operacionaliza o DI na prática. Observa-se que esta “definição” apresenta viés predominantemente “técnico e econômico” para um tema em que as dimensões política e social são fundamentais. “Fortalecer”, “capacitar”, “instituições”, “efetivo” e “recursos” são termos de uso comum no campo da economia, que o BM utiliza freqüentemente em

⁷⁵ Segundo Goldsmith (1992), até meados da década de 1970, um dos principais “problemas” dos países subdesenvolvidos era a falta de instituições.

⁷⁷ Esta publicação era de “uso restrito do Banco Mundial” e, para ter acesso a ela, tive que solicitá-la através de correspondência oficial. Depois de longa espera e após várias tentativas me foi encaminhada uma cópia. Atualmente, ela pode ser encontrada no sítio do próprio BM (www.worldbank.org).

seus discursos, porém imputando-lhes os significados que lhe convém. O termo “fortalecer instituições”, por exemplo, nos documentos do BM adquire diferentes significados. Assim, tanto pode ser entendido como disponibilizar para as instituições recursos necessários e suficientes para que desempenhem efetivamente suas funções, quanto pode ser interpretado como institucionalizar nos órgãos públicos métodos, técnicas, idéias e práticas de planejamento e de gestão pública utilizadas nos países centrais.

As dimensões política e social não são percebidas na definição, mesmo sendo o DI um instrumento político de mudança social. Esta estratégia do BM de dar uma conotação técnica e econômica para temas políticos e sociais é repetida em outras formulações sobre DI elaboradas posteriormente, como será visto no decorrer deste trabalho. Além disso, mesmo negando, o BM sempre atuou politicamente, aprovando ou negando empréstimos dependendo do ambiente político do país, fato que se acentuou a partir da década de 1980 com os empréstimos de ajuste estrutural e setorial, quando passou a ser responsabilizado por infringir a soberania dos países (MELO; MOURA, 1990; CAUFIELD, 1996; GEORGE; SABELLI, 1994).

A publicação faz uma análise do desempenho dos projetos de DI e destaca que o “melhor desempenho” estava nos projetos com componentes predominantemente técnicos e financeiros⁷⁸ e o “pior desempenho” estaria nos projetos “sociais”⁷⁹ (WORLD BANK, 1980, p. 6). Esta avaliação do “desempenho” dos projetos autoriza a pensar que um dos fatores que pode ter contribuído para estes resultados seria o comprometimento intelectual e ideológico das elites burocráticas dos países clientes com as idéias hegemônicas do BM. Da mesma forma, seguindo este mesmo raciocínio, as “resistências às mudanças” das elites burocráticas dos órgãos públicos da área social, às propostas ou imposições de mudança pelo BM se apoiariam na sua formação intelectual, não comprometida ainda, ou comprometida apenas parcialmente com as idéias hegemônicas do BM. Neste caso, as resistências às mudanças poderiam estar nos fatores sociais, culturais e políticos, que estão mais presentes nas “atividades sociais” do que nas “atividades técnicas e financeiras.”

⁷⁸ O Banco Mundial considera como “atividades técnicas e financeiras” aquelas que tratam principalmente com tecnologia moderna e matérias financeiras: produção industrial, telecomunicações, geração de energia, bancos (WORLD BANK, 1980, p.9).

⁷⁹ Neste documento, o Banco Mundial considera como “atividades sociais” aquelas relacionadas ao setor de serviços e que tratam mais diretamente com grande número de indivíduos: educação, saúde, agricultura, etc. Ainda de acordo com o Banco Mundial, *people-oriented* seria uma expressão “mais precisa” do que o termo “social” para expressar o seu entendimento sobre “atividades sociais”, mas, como o termo “social” é mais utilizado e é conceitualmente mais abrangente, ele utilizaria o termo “social” (WORLD BANK, 1980, p. 9).

O documento revela ainda que tanto nas atividades técnicas e financeiras como nas atividades sociais, as agências governamentais dos países periféricos que mais se sujeitaram às influências das idéias e práticas do BM foram aquelas em que ele manteve “contínuas relações” por longos períodos, “algumas vezes, por mais de décadas”⁸⁰ (WORLD BANK, 1980, p. 10).

O documento torna patente que o BM não estava preparado para operar com o DI e que isto estava refletindo nos fracos desempenhos de suas operações.

O BM tem um *staff* insuficientemente capacitado para tratar de assuntos que envolvem instituições. O DI é executado na maioria das vezes por especialistas de outros campos, que não se dedicam exclusivamente ao tema. A maioria do DI feito para as agências ou para o Banco é executada por consultores, e geralmente seus resultados têm sido desapontadores. Finalmente, não há até o presente nenhum sistema projetado para assegurar a qualidade da abordagem e a consistência do tratamento através dos diferentes estágios do ciclo do projeto. Há pouca capacidade de “gestão funcional” do DI para elevar a qualidade e o monitoramento com uma visão global e uma capacidade para aprender com a experiência do Banco e de outras agências e que transforme esta experiência em diretrizes úteis e em suportes operacionais (WORLD BANK, 1980, p. 11).

Passados três anos da publicação do documento ora mencionado, Arturo Israel⁸¹ formulou outra estrutura teórica para o DI com o seguinte enunciado:

Administração efetiva de instituições [ou como] a elevação da capacidade das instituições para formular objetivos de desenvolvimento factíveis, fazendo pleno uso de seus recursos humanos, financeiros e de outra natureza. O DI pode também envolver a criação de novas instituições (ISRAEL, 1983, p. 15).

Em 1987, com o apoio do BM, Israel publicou o livro⁸² *Institutional Development: incentives to performance*, onde descreveu a experiência do BM com o DI e formulou outra definição, mas mantendo sua essência:

[...] desenvolvimento institucional é o processo de aumento da capacidade de instituições para que façam uso efetivo dos recursos humanos e financeiros disponíveis no país, com o objetivo central de promover o desenvolvimento (ISRAEL, 1987, p. 11).

Esta definição de DI foi amplamente difundida⁸³ no próprio BM e tem servido como referência para outros autores em publicações do próprio BM, o que indica certo consenso entre os técnicos em torno desta estrutura teórica.

⁸⁰ Como será discutido no Capítulo 6, o tempo de atuação do BM na Bahia foi um fator importante tanto para a difusão de sua doutrina quanto para a formação de uma elite burocrática nas agências do Governo do Estado afinada com ela.

⁸¹ Arturo Israel era considerado um dos mais influentes “teóricos” do desenvolvimento institucional no BM.

⁸² Este livro é comumente citado nas referências das publicações sobre o tema, não só do Banco Mundial como de outros autores.

4.2.2 Três décadas de *institution building*: estado intervencionista

O DI tem sido um dos principais instrumentos utilizados pelo BM para promover reformas institucionais em agências governamentais nos países clientes. Estas reformas variam de lugar para lugar, dependendo das relações que estabelecem com o BM, mas geralmente mantêm um padrão, em que alguns elementos se repetem: reformas nas estruturas organizacionais, na gestão, no planejamento, nas relações interinstitucionais, no sistema legal e no sistema regulatório. A partir da década de 1980, com os empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, mudam o formato do DI e as doutrinas, década após década. A doutrina é voltada para os ajustes estruturais e setoriais, tendo como objeto a reforma do Estado. Na década de 1990, lado a lado com os ajustes, a nova doutrina é reorientada explicitamente para as ações de administração pública, com a abordagem da *governance*. E, a partir do ano de 2000, também paralelamente com as doutrinas citadas, a ênfase passa a ser para o “holismo”, que, para o BM, quer dizer uma visão mais abrangente, que integre políticas macroeconômicas com políticas de combate à pobreza.

Esta seção – dividida em quatro partes – buscou analisar cada uma dessas doutrinas difundidas pelas ações de DI e, uma vez que elas têm duração aproximada de 10 anos, optou-se neste trabalho por fazer a análise de cada uma delas em períodos também de 10 anos. Com vistas a facilitar a compreensão da relação entre período de criação e difusão da doutrina e as idéias que ela busca transmitir, optou-se por denominar cada um desses períodos com o termo mais representativo da doutrina de cada período. Dessa forma, a década de 1980 corresponde à doutrina dos ajustes estruturais e setoriais, a década de 1990, à doutrina da *governance* e a década de 2000, à doutrina do “holismo”⁸⁴.

⁸³ O trabalho de Beatrice Buyck *The Bank's Use of Technical Assistance for Institutional Development*, de 1991, publicado pelo Banco Mundial, é um exemplo. Na mesma linha de Israel, ela define DI como “a criação ou o reforço da capacidade de uma organização para gerar, alocar e usar efetivamente recursos humanos e financeiros, públicos ou privados, para os objetivos do desenvolvimento. Isto inclui não só a construção e o fortalecimento de instituições, mas também a sua diminuição ou extinção, na busca de uma racionalização de despesas institucional, setorial ou governamental” (BUYCK, 1991, p. 5).

⁸⁴ O trabalho de Kapur e Webb (2000) contribuiu significativamente para que se optasse por elaborar esta análise da trajetória do DI no BM a partir destas quatro principais inflexões. Optou-se também por dar nomes às diferentes abordagens de DI relacionando-os às estratégias de desenvolvimento adotadas pelo BM em cada período de 10 anos.

4.2.2.1 A retórica do desenvolvimento (1950-1970)

Nos anos de 1950 e 1960, o pensamento econômico hegemônico argumentava que, na periferia capitalista, os mercados e incentivos funcionavam inadequadamente e que os governos deveriam ter um papel maior na determinação da alocação de recursos e de investimentos. O debate desta corrente dominante de pensamento e que o BM assumiu como doutrina de desenvolvimento se centrava no crescimento econômico através da industrialização e da substituição de importações, com o governo desempenhando papel central no processo. A estratégia foi direcionar empréstimos para grandes projetos de infraestrutura com o propósito de apoiar o processo de industrialização e de crescimento econômico. A idéia dominante em relação à distribuição de renda era que, primeiramente, deveria “fazer crescer o bolo para depois dividi-lo” (CAUFIELD, 1996, p. 64).

Nos anos de 1960 e 1970, o debate econômico centrou-se na avaliação das conseqüências das medidas de industrialização pela substituição de importações e na distorção de preços associada a decisões equivocadas na alocação de recursos e investimentos. Vários estudos focalizaram os incentivos para proteção do mercado, custos dos recursos locais e preços subsidiados. Além disso, a má distribuição de renda, acentuada pelo processo de industrialização e crescimento econômico⁸⁵, levantou a discussão sobre a influência da distribuição de renda nas poupanças e no crescimento econômico e como este poderia influenciar a distribuição de renda (CAUFIELD, 1996, p. 65).

No final da década de 1960, o BM constatou que a distância entre países ricos e pobres havia aumentado depois de 20 anos de empréstimos, ou seja, duas décadas de desenvolvimento havia deixado os países ricos mais ricos e os pobres mais pobres (CAUFIELD, 1996, p. 90). McNamara lançou então a doutrina de combate à pobreza, que assumiria, na retórica do BM, o lugar de principal “missão” do BM nos anos de 1970. Para marcar a “mudança” de doutrina, criou o impactante slogan “Crescimento com Distribuição”, isto é, promover o crescimento econômico com distribuição de renda.

A estratégia do BM para a nova doutrina foi continuar a investir maciçamente em grandes projetos de infra-estrutura para promover o crescimento econômico e em projetos de “necessidades básicas” (habitação, emprego, saúde, educação, saneamento) para os pobres. Com este objetivo, o BM aumentou os empréstimos para desenvolvimento rural – numa tentativa de manter o pobre no campo – e para as áreas sociais (saúde, educação e

⁸⁵ O Produto Interno Bruto (PIB) dos países em desenvolvimento, desde o término da Segunda Guerra, estava crescendo quase 5% ao ano (CAUFIELD, 1996, p. 90).

saneamento)⁸⁶ como forma de aumentar a produtividade do trabalhador urbano. Nas cidades, a pobreza urbana seria combatida por meio dos projetos de desenvolvimento urbano, com ênfase em habitação popular, lançados no início da década de 1970.

O DI ou *institution building*, como era mais conhecido, foi direcionado para as Unidades de Implantação de Projetos (UIP), nome dado pelo BM às agências executoras de seus projetos. As UIPs tinham como modelo de referência as *authorities* norte-americanas e se caracterizavam tanto por possuir relativa autonomia em relação a outras agências governamentais quanto por serem dotadas de quadro de pessoal bem remunerado e qualificado com as técnicas mais “modernas” dos países centrais, equipamentos “modernos” etc. A idéia do BM com as UIPs era evitar a “contaminação” das unidades de projeto⁸⁸ com as práticas “tradicionais” de agências governamentais existentes nos países clientes, caracterizadas, segundo o BM, pelo nepotismo, clientelismo, corrupção, favorecimentos, interferência política, incompetência, baixos salários, falta de motivação do funcionalismo etc. (MASON; ASHER, 1973, p. 254).

A abordagem de DI utilizada pelo BM neste período tinha como referência a estrutura conceitual básica hegemônica entre as agências bilaterais e multilaterais de financiamento, conhecida como “modelo de *Pittsburgh*” (GOLDSMITH, 1992, p. 583; MASON; ASHER, 1973, p. 316; ISRAEL, 1987, p. 1).

Uma vez que até os anos de 1970 o BM ainda admitia alguma intervenção do Estado na economia, a doutrina divulgada através do DI refletia este fato. As reformas institucionais realizadas nos órgãos públicos, mesmo apresentando uma história de fracassos, tinham como objetivo consolidá-los enquanto instituição pública para prestação de serviços públicos⁸⁹. Os empréstimos para infra-estrutura eram feitos para estes órgãos, e a assistência técnica prestada pelo BM tinha como alvo capacitar seus funcionários. Em

⁸⁶ Isso representou apenas um pequeno percentual do volume total de empréstimos, menos de 10%. O “grosso” dos recursos continuava a financiar os grandes projetos de infra-estruturas (CAULFIELD, 1996, p. 99).

⁸⁸ O BM sempre que possível usa a sua influência para assegurar que as receitas das unidades de projeto sejam mantidas separadamente de outras receitas governamentais (MASON; ASHER, 1973, p. 253), como forma de prevenir o “desvio” de recursos.

⁸⁹ A primeira operação do BM com *institution building* foi realizada em 1950, por intermédio de projeto financiado para a Etiópia para criação de instituições públicas. Em 1951, o BM concedeu outro empréstimo para a Tailândia, também para criação de instituição pública (MASON; ASHER, 1973, p. 165-169).

muitos casos, o DI criava novas instituições públicas⁹⁰ e realizava cursos para formar uma elite burocrática que administrasse estas instituições. As “teorias” da administração pública voltavam-se para o fortalecimento da burocracia estatal, visando superar a forma de administração patrimonial, como existia em muitos países nos quais o BM operava. O discurso do desenvolvimento ainda não tocava em temas como privatização, reforma neoliberal do Estado ou gestão empreendedora, temas estes que se tornaram comuns a partir dos anos de 1980.

Uma reforma que perpassou estes primeiros 30 anos de operação do BM, e que ganhou força a partir dos anos de 1980, foi a reforma administrativa. Desde o início das operações do BM, o DI tem sido orientado principalmente para a área administrativa de órgãos públicos na escala nacional, responsáveis pela implementação de seus projetos. Isso se devia às opiniões de economistas⁹¹ influentes no BM, que preconizavam que os empréstimos para infra-estrutura deveriam ser condicionados às reformas administrativas (CAUFIELD, 1996, p. 57). O BM não chegou a condicionar oficialmente seus empréstimos a reformas administrativas, mas não hesitava em usar o peso de sua influência para pressionar os governos dos países clientes a implementarem tais reformas. Ele não fazia segredos de que não aprovaria projetos para países que não se submetessem às reformas⁹² (CAUFIELD, 1996, p. 58).

As reformas administrativas consistiam basicamente no “transplante” para os órgãos governamentais dos mais “modernos” métodos e técnicas de gestão e de planejamento, de estruturas organizacionais, de formação e de treinamento de pessoal, de gestão de sistemas financeiros (contabilidade, auditoria, planejamento financeiro) e de sistemas de manutenção. O BM, quando julgava conveniente, indicava o *staff* para estas agências e estes, muitas vezes, eram estrangeiros com experiência nas *authorities* norte-americanas (WORLD BANK, 1980, p. 4; MASON; ASHER, 1973, p. 316-319).

⁹⁰ A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU foi criada, em 1976, dentro deste modelo de *institution building* no âmbito de um empréstimo do Banco Mundial para o Brasil, para o setor de transportes (MELO; MOURA, 1990, p. 109).

⁹¹ Paul Rosenstein-Rodan é um desses economistas (CAUFIELD, 1996, p. 57).

⁹² Black, ex-presidente do Banco Mundial, afirmou: “Nós não temos feito nenhum segredo do fato que algumas vezes recusamos emprestar para países que estão buscando políticas que não são sólidas.” (BLACK apud CAUFIELD, 1996, p. 58).

4.2.2.1.1 Assistência técnica

O instrumento que o BM utilizava com mais freqüência para as ações de DI era a assistência técnica (BUYCK, 1991, p. 1), prestada diretamente por ele ou por consultores contratados. O BM criou duas modalidades de empréstimos para assistência técnica: o empréstimo para assistência técnica vinculada ao projeto (*project-related technical assistance*) e o empréstimo para assistência técnica não vinculada ao projeto (*freestanding technical assistance*). No início de suas operações, predominava a assistência técnica vinculada ao projeto, ou seja, ela era prestada para capacitação de agentes locais encarregados para executar determinado projeto (CAPITANI; NORTH, 1994, p. 4). Até a década de 1970, raras foram as vezes em que o BM prestou assistência técnica que não fosse vinculada diretamente ao projeto. Quando isso acontecia, ela era prestada principalmente para apoiar reformas institucionais⁹³.

O BM prestava assistência técnica principalmente para as áreas de engenharia e institucional. A assistência técnica para a área de engenharia envolvia estudos de viabilidade, projetos de engenharia, detalhamentos etc. e, para as reformas institucionais, envolvia as áreas de gestão, organização e treinamento e “aconselhamentos” sobre políticas econômicas (BUYCK, 1991, p. 6-7).

A partir da década de 1960, o BM passou a prestar assistência técnica juntamente com outras agências especializadas das Nações Unidas. As primeiras “parcerias” foram com o PNUD, sendo que este custeava estudos de pré-investimentos para projetos e o BM executava os projetos. A partir desta experiência de trabalho com o PNUD, o BM estreitou suas relações também com outras agências especializadas, destacando-se duas delas: FAO e UNESCO (MASON; ASHER, 1973, p. 295-297). Estas parcerias certamente possibilitaram e facilitaram trocas de informações, de conhecimentos e de experiências entre essas instituições sobre a abordagem do *institution building*.

⁹³ A partir da década de 1980, esta modalidade de empréstimo passou a ser utilizada com mais freqüência para apoiar os programas de ajustes estruturais e setoriais (BUYCK, 1991, p. 12).

4.2.2.1.2 *Economic Development Institute* – EDI⁹⁴

O EDI tem dado apoio às ações de DI do BM desde que foi criado, em meados da década de 1950, com a ajuda financeira das Fundações Ford e Rockefeller. Suas duas principais funções são treinamento (para formar uma elite burocrática para agências governamentais) e pesquisa. Técnicos de todos os países clientes, principalmente do setor público, passaram pelos treinamentos ministrados pelo EDI (MASON; ASHER, 1973, p. 324-328), aprendendo a formular e executar programas na mesma linha das teorias de desenvolvimento do BM (CAUFIELD, 1996, p. 62). Estes treinamentos, com certeza, contribuíram para que idéias, modelos e práticas sobre desenvolvimento adotadas pelo BM fossem assimilados pelos governos da periferia sem muita dificuldade e, muitas vezes, sem maiores críticas. Como afirmou Alexander Cairncross, primeiro diretor do EDI, “se as pessoas vêm para o Banco para estudar aqui, elas retornarão para seus países com idéias mais próximas às do Banco” (CAUFIELD, 1996, p. 63). Ex-alunos do EDI são vistos ocupando cargos de direção em órgãos públicos de seus países, formando o que um funcionário do BM chamou de *the EDI mafia* (CAUFIELD, 1996, p. 63).

Mesmo ao mudar sua doutrina sobre desenvolvimento a partir da década de 1980, os principais elementos que caracterizaram o DI continuaram a fazer parte das abordagens posteriores, destacando-se a criação ou reorganização de unidades de projetos, assistência técnica e treinamento. O fato novo é que o BM se moveu em direção aos empréstimos baseados em política – *policy-based lending* – e aumentou o escopo do DI, ao passar a operar envolvendo toda esfera econômica do país cliente, promovendo reformas mais abrangentes e profundas, conhecidas como ajustes estruturais e setoriais (BUYCK, 1991, p. 5), conforme será analisado na próxima sessão.

⁹⁴ Em 16 de março de 1999, o *Economic Development Institute* - EDI foi rebatizado como *World Bank Institute* – WBI. Com essa reestruturação, o Instituto teve o seu papel fortalecido dentro do BM e o seu Diretor adquiriu mais poder, na medida em que passou a ocupar uma Vice-Presidência de Operações.

⁹⁶ Na década de 1970, com a crise do petróleo e com a oferta de crédito fácil, muitos países se endividaram excessivamente, encorajados inclusive pelo próprio Banco Mundial (CAUFIELD, 1996, p. 140). Em 1976, metade dos empréstimos para a América Latina foi para pagar o serviço da dívida de antigos empréstimos e, entre 1976 e 1982, 70% dos novos empréstimos foram para pagar juros. A partir de meados da década de 1970, vários países romperam com o pagamento de suas dívidas: Zaire (1976), Peru e Turquia (1978), Iran (1979) e Polônia (1981).

4.2.3 A doutrina dos “ajustes estruturais e setoriais”: a política a serviço do mercado

4.2.3.1 Conjuntura político-econômica nas décadas de 1970-1980: o neoliberalismo e a influência das abordagens neo-institucionalistas e da sustentabilidade institucional no desenvolvimento institucional

A crise da dívida⁹⁶ da periferia na década de 1970 e a ascensão dos governos conservadores de Margareth Thatcher na Inglaterra, em 1979, e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, em 1980, foram fatores decisivos para configurar discursos, estratégias e operações do BM nas décadas de 1980 e seguintes. Data desse período o início da aplicação do modelo neoliberal de economia capitalista, quando, além de uma excessiva globalização nas trocas internacionais, com privilégio às empresas transnacionais, ocorre uma financeirização do capital de modo exacerbado (GONÇALVES, 2003, p. 57).

Como um dos principais credores e responsáveis pela concessão de créditos facilitados aos países endividados, o BM, ainda na gestão McNamara, com a concordância de Governadores de diversos países, manifestou a intenção de realizar maciças reformas estruturais nas economias desses países⁹⁷. McNamara esboçou suas idéias sobre os ajustes da seguinte forma:

Primeiro, nós nos propusemos a aumentar o programa de empréstimo para ajudar os países com severas dificuldades no balanço de pagamentos e a minimizar os seus efeitos negativos em seus programas de desenvolvimento. E, em segundo, propusemos iniciar um programa de empréstimos para ajudar os países a executar os necessários ajustes estruturais para evitar futuras crises no balanço de pagamentos [...] (GRUDER, 1979, p. 10).

McNamara fez também uma previsão do impacto dos ajustes:

Esses ajustes não serão fáceis e sempre irão conflitar com os objetivos de grupos de interesses. Entretanto, eles são essenciais. Os países em desenvolvimento, em seu próprio interesse, devem se ajustar para as novas relações de preços internacionais, para as novas pressões competitivas e para os mais altos custos da energia. O Banco pode e ajudará os países no processo de ajuste [...] (GRUDER, 1979, p. 10).

Paralelamente, preocupados com a repercussão de uma possível “avalanche” de moratórias em suas economias, governos credores articularam um sistema de poder para

⁹⁷ No final da década de 1970, foi realizada em Belgrado a 34ª Reunião Anual da Junta de Governadores do Banco Mundial para fazer um balanço da década que estava finalizando e traçar diretrizes para a década seguinte (1980). Nesta reunião, diversos Governadores endossaram a intenção do Banco Mundial de promover maciças reformas estruturais em seus países (GRUDER, 1979, p. 10).

administrar informalmente a crise. Bresser Pereira analisa este momento da seguinte forma:

Os governos credores organizaram informalmente nos anos de 1980, um sistema de poder para administrar a crise da dívida, que tinha no comando, o Tesouro Americano e o FED; como grupos consultores, os ministros das finanças dos países do G-7 e os presidentes (por volta de vinte) dos principais bancos comerciais; e, como agências executivas, o FMI e o Banco Mundial. [...] A crise da dívida abriu, de fato, a oportunidade para o Banco transformar-se de uma instituição que financia e promove o desenvolvimento, em uma instituição que impõe condições as quais obrigam os países em desenvolvimento a seguir as diretrizes econômicas que o Primeiro Mundo julga serem adequadas. A prioridade para os governos credores era proteger seus bancos e, mais amplamente, o sistema financeiro internacional (PEREIRA, 1995, p. 22-23).

Nesse processo, o BM e o FMI ficaram responsáveis pelos ajustes, com papéis diferenciados, mas complementares. Enquanto o FMI continuaria a cuidar dos problemas de curto prazo do balanço de pagamentos e de estabilização da economia, o BM pressionaria os governos dos países por reformas do Estado.

Com a ideologia neoliberal em ascensão, as reformas pregavam um Estado mínimo e um mercado forte, e as reformas do Estado foram conduzidas de forma a alcançar estes objetivos. Nesse novo papel, o BM não só financiaria as reformas como também participaria do processo de sua formatação, como aponta Edwards (1995)⁹⁸: “O Banco Mundial desempenhou importante papel no modo como a América Latina tratou a crise da dívida e tem ajudado a formatar suas reformas” e, segundo Bresser Pereira (1995, p. 21), “ambas as instituições utilizaram a imposição de condicionalidades como forma de obter a concordância dos países devedores”.

Aos países clientes não foram deixadas muitas alternativas⁹⁹: todos teriam que aderir às reformas, sendo que o que poderia variar era o tempo para a adesão. Alguns países iniciaram as reformas mais cedo, como foi o caso do Chile, que, na década de 1970, já havia abraçado o ideário neoliberal, ou mais tarde, como foi o caso do Brasil, que somente iniciou as reformas neoliberais na década de 1990, no governo Collor.

O comportamento do BM durante a crise foi “reconhecido” pelos grandes bancos norte-americanos, fato este que contribuiu para que o governo Reagan passasse a vê-lo tanto como um instrumento útil para implementar os ajustes estruturais, quanto como “um importante instrumento para sua política externa” (CAUFIELD, 1996, p. 200). Paul

⁹⁸ Sebastian Edwards foi Economista Chefe do *Latin America and the Caribbean Regional Office* do BM.

⁹⁹ Raros foram os casos de países que não implementaram programas de reforma do Estado (REZENDE, 2002, p. 223).

Volcker¹⁰⁰ não deixa dúvida sobre as intenções da política externa estadunidense ao afirmar que o Tesouro dos Estados Unidos e o FED “dirigiram” os empréstimos do BM nos anos seguintes à crise da dívida (CAUFIELD, 1996, p. 200).

O BM, porém, teve que se adaptar ao seu novo papel. As mudanças começaram a tomar uma forma mais definida, em 1981, com a nomeação de Alden Clausen – ex-presidente do *Bank of America*¹⁰¹ – para substituir McNamara na presidência da instituição. Clausen, tão logo tomou posse, mostrou porque havia sido nomeado presidente do BM: ele declarou que não daria continuidade às políticas de combate à pobreza de McNamara e que as políticas de desenvolvimento do BM a partir daquele momento seriam redirecionadas para o crescimento econômico, principalmente através da iniciativa privada. Dessa forma, um de seus primeiros atos administrativos foi substituir o economista chefe da gestão McNamara – Hollis Chenery – por Anne Krueger, ferrenha defensora da economia de mercado e da liberalização econômica. Estudo sobre o BM descreveu do seguinte modo o impacto de Krueger no direcionamento de suas políticas econômicas:

As divergências eram pouco toleradas (no departamento de Krueger). A pesquisa do Banco passou a ser organizada de forma mais rígida em torno de grandes projetos, concebidos para justificar o que todos já conheciam em seus corações: que era certa a liberalização econômica (CAUFIELD, 1996, p. 143-144).

O ideário neoliberal que já orientava as políticas econômicas de vários países do centro e da periferia, como Estados Unidos, Inglaterra, Chile e México, passou a orientar também as operações do BM. Segundo Caufield,

O Banco estava – e ainda está – convencido de que os mecanismos de mercado resolveriam muitos dos problemas que seus clientes enfrentavam – inflação, desemprego, falta de investimentos, serviços públicos pobres, burocracias públicas ineficientes, encargos da dívida insustentáveis, e mesmo falta de liberdade pessoal. Para o mercado funcionar eficientemente, ele acreditava, os países deveriam reduzir os gastos públicos, eliminar as restrições comerciais, remover os subsídios dos preços, e criar mecanismos legais e financeiros necessários para uma economia de livre mercado (CAUFIELD, 1996, p. 145).

Esta nova doutrina dos ajustes estruturais e setoriais levou o BM a redirecionar a sua abordagem sobre DI. De uma ênfase inicial em reformas limitadas às unidades de projeto de um determinado setor da economia, o DI teve a sua abrangência não só ampliada, mas também aprofundada, passando a envolver órgãos públicos de vários setores ao mesmo tempo e em diversos níveis governamentais. O DI estava sendo reformulado

¹⁰⁰ Paul Volcker era presidente na época do *Federal Reserve Board*, e a informação foi prestada a Catherine Gwin do *Overseas Development Council* (CAUFIELD, 1996, p. 200).

¹⁰¹ Maior banco privado do mundo na época.

para que pudesse facilitar não só a execução dos ajustes estruturais e setoriais, mas também a criação de um ambiente (político, econômico, social, institucional e cultural) favorável à disseminação da “nova” política econômica neoliberal, que estava sendo introduzida através dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais.

Neste mesmo movimento de mudanças, o BM passou a financiar um número crescente de empréstimos de assistência técnica direcionados ao DI, com o objetivo de promover amplas reformas na gestão do setor público e no serviço público de modo geral, bem como a reestruturação/privatização de empresas públicas (CAPITANI; NORTH, 1994, p. 4).

4.2.3.1.1 A influência da abordagem neo-institucionalista nas operações do Banco Mundial

A partir de meados dos anos 1970, uma outra formulação teórica – o neo-institucionalismo – começou a ser desenvolvida com o crescente interesse de pesquisadores pelas instituições. Esta abordagem surgiu como parte de um amplo movimento intelectual que tentava aplicar “modelos de escolha social” para análise do comportamento organizacional e político. Dois dos principais núcleos formuladores desta abordagem foram a Universidade de Indiana (EUA), com o apoio financeiro da USAID, e o BM. Estas duas instituições desenvolveram pesquisas paralelas e complementares sobre o tema¹⁰². Diferentemente da corrente hegemônica que tem a organização como seu objeto de análise, a abordagem neo-institucionalista rejeita esta idéia e elege os indivíduos como foco principal de análise, tendo em vista a maneira previsível com que eles agem na condução e na defesa de seus interesses (GOLDSMITH, 1992, p. 584).

Segundo os neo-institucionalistas, a abordagem hegemônica da organização, ao tentar tornar as organizações públicas eficientes, produz efeitos perversos, tais como *rent-seeking* (uso do Estado para ganho privado), *free-standing* (evitar a responsabilidade individual) e outros resultados imprevisíveis. Eles vão propor como alternativa a criação de um sistema de incentivos, com recompensas e penalidades, que permita aos indivíduos fazerem suas escolhas livremente. Assim, os indivíduos, segundo os neo-institucionalistas, endossarão qualquer padrão de comportamento, novo ou velho, que realmente atenda a

¹⁰² Vários documentos produzidos pelo Banco Mundial comentam a influência da economia neo-institucionalista na condução de seus trabalhos. Um exemplo é o *World Development Report*, de 1999/2000, pág. 23. Goldsmith, em seu trabalho *Institutions and planned socioeconomic change: four approaches* analisa quatro abordagens conceituais que influenciaram (e continuam influenciando) as operações do Banco Mundial: *institution building*, desenvolvimento institucional, neo-institucionalismo e sustentabilidade institucional (GOLDSMITH, 1992, p. 582).

seus interesses. Ou seja, as instituições que satisfazem às necessidades dos indivíduos criam raízes rapidamente (GOLDSMITH, 1992, p. 584).

O neo-institucionalismo assume uma perspectiva de análise multidisciplinar e, em suas diferentes variações, enfatiza os conflitos e as contradições tanto no nível dos modelos analíticos como no nível da realidade que busca analisar (ESPINO, 1999). No entanto, consulta à literatura específica mostra que a perspectiva multidisciplinar assumida pelo neo-institucionalismo não impede que se formem diversos campos de estudos de acordo com as diferentes áreas do saber que pesquisam instituições, por exemplo, economia, sociologia, ciência política, administração etc. Com certeza, estes estudos, em maior ou menor grau, influenciam as operações do BM. Tendo em vista o escopo e foco deste trabalho, esta seção privilegiará a análise da abordagem neo-institucionalista do ponto de vista dos economistas neo-institucionalistas.

Os economistas neo-institucionalistas consideram o neo-institucionalismo uma alternativa heterodoxa à teoria neoclássica, mas não desconsideram seus fundamentos¹⁰³. O neo-institucionalismo parte do estudo do comportamento e das escolhas individuais e do modo pelos quais esses processos são moldados pelas instituições existentes. Espino ressalta que

[...] os indivíduos se relacionam social, econômica e politicamente através de instituições construídas, mantidas e alteradas coletivamente de acordo com certas regras e procedimentos. A ação coletiva dos indivíduos e grupos sociais, suas contradições, conflitos e lutas pelo poder e, portanto, as próprias regras transcorrem, em maior ou em menor medida, no mundo das instituições. O conjunto destes elementos, não só as instituições, restringe as escolhas egoístas e maximizadoras (ESPINO, 1999, p. 27).

O interesse maior dos neo-institucionalistas está em estudar: a distribuição do poder na sociedade, os mercados como instituições complexas, as causas e conseqüências das motivações psicológicas dos indivíduos e grupos, a formação do conhecimento econômico, quer dizer, apreensão, manipulação e controle da informação, as expectativas dos indivíduos diante das incertezas e o risco e a alocação de recursos. São ainda de interesse dos neo-institucionalistas as análises do papel do Estado na formação e melhoria da operação dos mercados e na elaboração de políticas públicas (ESPINO, 1999, p. 26).

¹⁰³ Coase (apud ESPINO, 1999, p. 26-28) afirma que há um divórcio entre a teoria neoclássica e o mundo real. Segundo o autor, “no marco analítico neoclássico a troca tem lugar em um vazio sem a especificação de suas instituições. Assim, existem consumidores sem humanidade, empresas sem organização e troca sem mercados”. Para Espino (1999), o institucionalismo não se restringe aos modelos teóricos e abstratos nem às formulações matemáticas dos modelos, mas busca avançar por intermédio de análises empíricas.

O pensamento neo-institucionalista parte de alguns pressupostos, quais sejam:

- as instituições têm um papel importante no desempenho econômico dos países;
- as mudanças estruturais deverão ser enfrentadas por instituições novas e mais eficientes, para desenhar novas políticas e atuar no novo ambiente competitivo internacional;
- o mercado não atua “no vazio”. Existe uma infra-estrutura institucional que lhe dá apoio educacional, tecnológico, financeiro, físico, ambiental e social. Esta infra-estrutura é promovida pelo Estado já que nenhuma empresa é capaz de provê-la e o mercado por si só não é capaz de criá-la;
- os arranjos institucionais, que são ao mesmo tempo econômicos, sociais, políticos e institucionais, trazem eficiência e bem-estar através de complexos processos para os quais concorrem não apenas o mercado e o Estado;
- os mercados são organizados de acordo com os arranjos institucionais e não são o único mecanismo alocador de recursos;
- as instituições e, especialmente as estruturas de poder organizam os mercados que, por sua vez, ajudam a preservar essas estruturas;
- os arranjos institucionais são específicos de cada economia;
- as instituições mudam mais lentamente do que os mercados e podem obstaculizar o desenvolvimento econômico. A ineficiência do ambiente institucional faz com que os mercados sejam débeis, as políticas públicas ineficientes, os agentes econômicos possam ter condutas oportunistas, os encadeamentos produtivos tornem-se precários e a distribuição de renda socialmente injusta, sendo as economias em desenvolvimento mais sensíveis a estes problemas;
- as reformas do Estado e do mercado não são suficientes para garantir as mudanças estruturais necessárias em “tempos de globalização” para alcançar a eficiência e a equidade;
- a globalização limita e condiciona as políticas nacionais em face das políticas de outros países (menos autonomia relativa e maior interdependência das ações estratégicas);
- a globalização provoca mudanças nas políticas internas dos países, nas condições de governabilidade (mudanças no câmbio, na política fiscal etc.) e na noção de soberania nacional (ESPINO, 1999, p. 12-14; 27-28).

4.2.3.1.2 A influência da abordagem da sustentabilidade institucional

A escassez de recursos para emprestar aos países clientes e o “fracasso” das reformas institucionais levaram as agências multilaterais e bilaterais, a partir de meados dos anos 1980, a se interessarem pelos efeitos de longo prazo dessas reformas. A idéia era tornar seus impactos mais duradouros sobre as instituições da periferia.

Mais uma vez a USAID toma a iniciativa do financiamento de pesquisas, desta feita na Universidade de *Maryland* (EUA), para formular uma estrutura conceitual sobre sustentabilidade institucional. O “modelo de *Maryland*”, como ficou conhecido, se apóia tanto nos “velhos institucionalistas”, que desenvolveram a estrutura conceitual de *institution building* e de DI, quanto nos neo-institucionalistas. Da primeira abordagem, ele capta a idéia de instituições como sistemas interagindo com o seu ambiente; dos neo-institucionalistas, ele emprega a noção de que instituições são afetadas por incentivos. Mas o modelo apresenta novidades. Ele é formulado explicitamente de acordo com princípios de gestão estratégica, ou seja, o pensamento estratégico é essencial para a “sustentabilidade” das instituições. Além disso, os *stakeholders* passam a desempenhar um papel relevante na definição dos rumos das reformas (GOLDSMITH, 1992, p. 585).

Este modelo parte de alguns princípios orientadores para as reformas institucionais “duradoras” ou “sustentáveis”: promover o planejamento estratégico, buscar o apoio de *stakeholders*, promover o *marketing* das reformas, executar reforma da administração pública de longo prazo implantando um sistema de recompensa e penalidades de acordo com o desempenho do funcionalismo público, reduzir dependências através do uso de recursos locais, começar fazendo pequenas reformas e aumentar ao longo do tempo, assegurar a *accountability* (GOLDSMITH, 1992, p. 586).

4.2.3.2 Estado mínimo e o discurso da “eficiência”

O *World Development Report* de 1983 é o documento-base do BM, que apresenta o primeiro receituário neoliberal para reforma do Estado. De acordo como o Relatório, a crise da dívida do final dos anos de 1970 colocava em evidência a ineficiência de muitos Estados na condução da política econômica. Assim, não seria mais possível na nova conjuntura econômica que os Estados continuassem a desempenhar o mesmo papel dos 20 anos anteriores, intervindo diretamente nas atividades produtivas, construindo infra-estruturas, regulando o funcionamento dos mercados, mesmo que isso tivesse contribuído

para o crescimento econômico dos países. Não seria mais possível que os Estados continuassem a se expandir continuamente. Essas eram as principais mensagens do Relatório (WORLD BANK, 1983, p. 41).

A proposta do BM para um Estado eficiente era a de um Estado mínimo, responsável apenas pela defesa, segurança da pessoa e da propriedade, educação, saúde e garantia do respeito aos contratos. Todas as outras funções deveriam ser transferidas para a iniciativa privada, conforme descreve o Relatório na linguagem impessoal típica dos documentos oficiais do BM: “algumas atividades econômicas são universalmente reconhecidas como sendo de responsabilidade somente do Estado; as outras, é amplamente reconhecido, estarão melhor na iniciativa privada” (WORLD BANK, 1983, p. 47).

Como se fosse um receituário, o Relatório prescreve que a implementação das reformas deveria se dar em torno de três eixos:

- (1) diminuição da intervenção do Estado na economia;
- (2) controle central da economia para gerenciar a dívida externa, o orçamento e as reformas estruturais; e
- (3) descentralização¹⁰⁴ das atividades para níveis subnacionais de governo, empresas públicas, comunidades locais ou para o setor privado (WORLD BANK, 1983, p. 117).

De acordo com essa perspectiva, o Estado deveria deixar de ser “produtor” de bens e serviços, como foi o modelo de Estado após a Segunda Guerra, para se tornar um Estado apenas “regulador”. Cabe observar, no entanto, que a idéia do BM não é a de uma economia de mercado *lato sensu*, mas de uma economia em que a intervenção do Estado maximize os ganhos econômicos e corrija as falhas do mercado¹⁰⁵. Isto seria alcançado pelo incentivo à competição entre empresas, pelo aumento da previsibilidade de suas ações e das mudanças do mercado, pela simplificação de procedimentos administrativos e pelo incentivo ao desenvolvimento tecnológico (WORLD BANK, 1983, p. 52-56).

¹⁰⁴ Neste Relatório de 1983, descentralização significa uma combinação de (a) “desconcentração” – transferência de recursos e de tomadas de decisões da sede do governo para outras agências centrais do governo; (b) “devolução” – para unidades autônomas do governo, como municípios e governos locais; e (c) “delegação” – para organizações fora da estrutura burocrática regular do governo, como as empresas públicas e órgãos de desenvolvimento regional e organizações não governamentais (WORLD BANK, 1983, p. 120).

¹⁰⁵ O BM reconhece que os mercados falham em razão das seguintes causas: informações insuficientes ou eles não levaram suficientemente em conta externalidades, como poluição ou treinamento de trabalhador, ou porque os mercados não agem para corrigir desigualdades de renda e de riqueza (WORLD BANK, 1983, p. 52).

4.2.3.3 Reformas estruturais: receita única para todos os países

Esta agenda de reformas do Estado de orientação neoliberal¹⁰⁶, que ficou conhecida como “Consenso de *Washington*”¹⁰⁷, não foi implementada nem ao mesmo tempo nem do mesmo modo em todos os países, apesar de a receita do BM ter sido a mesma para todos. Assim, podem ser identificadas duas gerações de reformas, agrupadas de acordo com as características predominantes em cada período em que foram implementadas (WORLD BANK, 1997c).

As reformas da primeira geração na América Latina visaram fundamentalmente o ajuste fiscal, liberalização econômica e comercial, reformas tributárias, desregulamentação e privatizações. Estas reformas tiveram como alvo as funções centrais do governo e visaram mudar radicalmente as políticas econômicas, industriais e setoriais para orientá-las em direção ao modelo neoliberal. Gestão das dívidas, planejamento de investimentos, elaboração de orçamentos, gestão de empresas públicas eram algumas das principais áreas de interesse do BM para promover mudanças (WORLD BANK, 2000c, p. 110).

Os impactos perversos dessas reformas sobre os grupos sociais de baixa renda provocaram reação de outras agências internacionais – como a UNICEF e a UNESCO – que passaram a reivindicar ajustes, mas “com face humana” (MORALES, 1999, p. 76-77). Pressionado, o BM passou a incluir nos ajustes políticas sociais dirigidas aos grupos afetados diretamente por estas reformas, que ficaram conhecidas como políticas “focalizadas”. Morales analisa as características das políticas sociais desenvolvidas pelo BM da seguinte forma:

A aplicação das políticas sociais parte de uma concepção de causas individuais e não sociais da pobreza. De tal modo que o ataque à pobreza se efetuará ‘investindo no homem’, para que seja mais produtivo e obtenha uma renda maior. No caso em que o investimento em saúde, educação ou alimentação não se traduza em maior produtividade, o investimento será considerado como um fracasso. Da mesma forma, no caso em que o aumento na produtividade não se traduzir em maior renda, dados os jogos de poder entre agentes econômicos, ele já não seria assunto da política social nos termos do ajuste estrutural. As políticas sociais de ajuste se encontram, portanto, desvinculadas das relações entre os condicionantes econômicos, políticos e mesmo sociais dessas mesmas políticas (MORALES, 1999, p. 77).

¹⁰⁶ De acordo com Wade (1996), a publicação do Banco Mundial que mais enfatizou a doutrina neoliberal ou a abordagem do livre mercado foi o *World Development Report*, de 1987, intitulado *Trade and Industrialization*.

¹⁰⁷ A expressão “Consenso de *Washington*” foi cunhada e publicada em 1990 pelo economista norte-americano John Williamson (FIORI, 2001, p.84).

Os ajustes “com face humana” predominaram a partir da década de 1990 e marcaram as chamadas reformas da segunda geração, que contemplam as seguintes áreas ou setores: administração pública, relações trabalhistas, judiciário, legislativo, estruturas de regulação, sistema tributário, privatizações, reestruturação entre níveis de governo (descentralização) (REZENDE, 2002, p 224), políticas “focalizadas”.

A partir de meados da década de 1990, sem esquecer as outras reformas, o BM concentrou suas atenções na reforma do poder judiciário, na descentralização e no combate à corrupção. Inicialmente, o modelo de reforma do judiciário se assentava no financiamento de equipamentos e de tecnologias de informações modernas. A partir do final dos anos de 1990, as atenções voltaram-se para mudar a cultura do poder judiciário, o sistema de regras e procedimentos, os sistemas de incentivos para juízes e as relações entre o poder judiciário e o ambiente político e econômico (WORLD BANK, 2000c, p. 111).

O tema da descentralização pode ser encontrado no discurso oficial do BM desde o início da década de 1980¹⁰⁸, mas foi retomado com maior ênfase no início dos anos 1990, quando passou a apoiar efetivamente a descentralização em diversos setores governamentais, como educação e saúde, a incorporar questões de descentralização no *Country Assistance Strategy – CAS*¹⁰⁹, a “capacitar” os governos municipais, juntamente como o *World Bank Institute*, principalmente através dos Projetos de Desenvolvimento Municipal, e a definir uma estrutura legal e constitucional através do *country dialogue* (WORLD BANK, 2000c, p. 111).

A “corrupção” foi outro tema retomado a partir de meados da década de 1990, quando o BM passou a difundir uma agenda “anticorrupção” no setor público. A corrupção passava a ser a nova vilã do desenvolvimento. Wolfensohn afirmou na *Annual General Meeting* do BM e do FMI em 1996: a corrupção é “o maior inibidor do desenvolvimento econômico” (WOLFENSOHN apud POLZER, 2001, p. 2). Desde então, desenvolveu uma série de atividades sobre corrupção: treinamento de funcionários de governos clientes para ações de combate à corrupção, condicionou seus empréstimos a reformas anticorrupção e,

¹⁰⁸ Para maiores informações, consultar o *World Development Report*, de 1983.

¹⁰⁹ O CAS é o principal documento (*central vehicle*) usado pelo Board of Executive Directors para analisar a estratégia de assistência aos países-membro. O BM desenvolve um CAS para cada um de seus países-cliente. O CAS define o nível e a composição do financiamento e de assistência técnica que o BM busca prover ao país (WORLD BANK, 2003a, p. 38). Até o final da década de 1990, o CAS era um documento restrito ao BM e ao país. A partir de pressões da sociedade civil (por exemplo, Rede Brasil, Vianna Júnior), o BM abriu o documento para conhecimento público.

em 1998, aprovou o primeiro *World Bank Anti-Corruption Action Plan for FY99* (POLZER, 2001, p. 9).

4.2.4 A doutrina da “*governance*”: a “despolitização” das ações políticas

A terceira inflexão da abordagem de desenvolvimento institucional do BM começou a tomar forma no final dos anos de 1980 com a difusão do discurso da *governance*. A partir daí, as operações de DI foram redirecionadas para apoiar esta “nova” estratégia, que, como será discutido a seguir, suscita muitas polêmicas, não só por ser um termo “novo” no vocabulário das políticas de desenvolvimento, mas também pelo significado que lhe é imputado e difundido pelo BM.

Uma leitura mais superficial do termo pode levar a confundi-lo com “governo” ou “governabilidade”, e na literatura recente é muito comum esta confusão e, talvez, este seja um dos motivos de sua criação com uma grafia tão semelhante à de “governo” (também em inglês: *govern*). No entanto, como será discutido nessa seção, são categorias com significados diferentes. Repleta de incertezas é também a definição¹¹⁰ de *governance* do BM: “o exercício do poder político para administrar os assuntos da nação.” (WORLD BANK, 1989, p. 60).

A adoção do termo *governance* no final da década de 1980, pelo BM, parece estar relacionada com a conjuntura política pós-queda do muro de Berlim e a derrocada da antiga União Soviética, quando se proclamou o fim do pensamento e dos projetos da esquerda. Sem esquerda, não haveria mais motivos para disputas políticas. Com isso, o governo poderia deixar de exercer a política para se concentrar na prestação “eficiente” dos serviços públicos e na criação de um ambiente favorável à economia de mercado.

De acordo com esta perspectiva, não só o termo *governance* é investido com uma conotação fundamentalmente técnica-econômica, mas também as categorias que o BM associa a ele, como “governos”, “administrações”, “gestão”, “regras”, “normas”, “instituições” etc. Essa idéia de encobrir temas políticos com uma conotação economicista teria como objetivo, segundo Polzer (2001, p. 11), evitar especulações em torno de sua interferência na soberania dos países e, ao mesmo tempo, possibilitar a sujeição destas categorias a intervenções ou influências, sem causar maiores constrangimentos nas

¹¹⁰ O primeiro documento em que o Banco Mundial procurou esboçar uma estrutura conceitual própria para governança foi *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth. A long-term perspective study*, publicado em 1989.

questões internas dos países. Este procedimento, segundo a autora, facilitaria também a adesão sem constrangimentos da elite burocrática dos países clientes à proposta de “governo” do BM, como também ajudaria nas justificativas para as possíveis manifestações contrárias à interferência do BM nos assuntos internos desses países.

A conotação fundamentalmente econômica sobre o tema da governança pode ser percebida no seguinte parágrafo extraído do livro *Governance and Development*, publicado em 1992, pelo BM:

As reformas legais, portanto urgentes, podem naufragar se as novas leis não forem aplicadas consistentemente e se houver grandes demoras na implementação. Os esforços para desenvolver a produção privatizada e encorajar o crescimento liderado pelo Mercado podem não se realizar a não ser que investidores encontrem regras claras e instituições que reduzam as incertezas sobre as futuras ações do governo. Reformas vitais de gasto público podem tropeçar se os sistemas de contabilidade forem tão fracos que políticas orçamentárias não possam ser implementadas ou monitoradas ou se pobres sistemas de compra encorajarem a corrupção e distorcerem os investimentos públicos prioritários. As falhas que envolvem beneficiários e outros afetados no design e na implementação de projetos podem substancialmente erodir sua sustentabilidade (WORLD BANK, 1992b, p. 1).

Neste livro, que o BM dedicou exclusivamente ao tema, *governance* é definida como a “maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992b, p. 1). Nota-se que não há mudança substantiva entre esta definição e a anterior. O que o livro apresenta de “novidade” é a proposta de quatro dimensões-chave para caracterizar governança:

- 1) gestão do setor público;
- 2) *accountability*;
- 3) estrutura legal; e
- 4) informação e transparência (WORLD BANK, 1992b, p. 12).

Da mesma forma que *governance*, o significado destas quatro “dimensões-chave” é bastante “impreciso e elástico”, o que só contribui para favorecer sua “aceitação geral” (KAPUR; WEBB, 2000, p. 3). O discurso do BM, de acordo com a mencionada publicação, trata as quatro “dimensões-chave” da seguinte forma:

- Gestão do setor público – é o tema de maior interesse do BM desde o início de suas operações. Nos primeiros 30 anos de operações, como visto, as reformas foram direcionadas para as unidades de projeto, onde eram implementadas formas

“modernas” de administração pública e a idéia era que as unidades não se “contaminassem” com as práticas de corrupção, nepotismo, patrimonialismo, tradicionais nos governos da periferia, deixando-as mais ou menos autônomas dos governos. A partir dos anos de 1980, com a adoção do ideário neoliberal, o interesse do BM pela “gestão do setor público” tornou-se central. Ele apoiou e financiou reformas do Estado, em todas as escalas de governo, em quase toda periferia capitalista e disseminou a forma de gestão “gerencial”.

- *Accountability* – neologismo amplamente difundido pelo BM para expressar “responsabilidade dos funcionários públicos por suas ações” (WORLD BANK, 1992b, p. 13). A noção de “*accountability*” está ligada à implantação, pelas administrações públicas dos países periféricos, de sistemas de controle rígido de receitas e despesas, visando à “alocação eficiente dos recursos públicos” (WORLD BANK, 1992b, p. 14).
- Estrutura legal – o conjunto de leis, regulamentos e instituições de um país. O interesse do BM em intervir nesta área, através de mudanças nos regulamentos, nas leis e instituições, é criar as condições estáveis e previsíveis, para que o mercado funcione plenamente. A estabilidade e a previsibilidade de normas e instituições, na visão do BM, possibilitam que os mercados avaliem racionalmente os riscos dos negócios e minimizem os custos das transações.
- Informação e transparência¹¹¹ – são dois temas recorrentes nos discursos do BM sobre gestão pública. É comum nestes discursos recomendações para que os países da periferia não soneguem informações e sejam “transparentes”.

¹¹¹ No decorrer desta pesquisa foi possível testemunhar que a prática do BM é diferente de seu discurso. Foram encontradas muitas dificuldades para obter informações e documentos. Alguns documentos eram taxados de “uso reservado do Banco Mundial”, e não se permitia o acesso a eles. Os documentos que estão atualmente no sítio do BM são aqueles que interessam à própria instituição que sejam divulgados. O BM só é transparente naquilo que lhe interessa.

4.2.4.1 *Governance* x soberania

Esta “nova” doutrina, tal como a anterior “dos ajustes”, não deixou de causar polêmica mesmo dentro do BM, pois, para alguns, indicava clara intervenção na soberania¹¹² dos países clientes. O BM, desde o início de suas atividades, pelo menos no discurso, procurou caracterizar-se, e a sua ação como essencialmente econômica e neutra do ponto de vista político. Como uma instituição multilateral, era uma preocupação de seus criadores tornar patente nos *Articles of Agreement* que o BM não poderia atuar na esfera política (POLZER, 2001, p. 15). No entanto, como apontam vários autores (MELO; MOURA, 1990; WADE, 1996; CAUFIELD, 1996; MASON; ASHER, 1973), apesar de proibido pelos seus estatutos, ele sempre atuou politicamente, chegando mesmo a negar ou a favorecer empréstimos, dependendo do posicionamento político dos governos em relação às estratégias do próprio BM e mesmo dos Estados Unidos – seu maior acionista.

Este foi um dos motivos que teria levado o BM a freqüentemente se esquivar do debate aberto sobre questões políticas dos países clientes. Nos anos de 1980, com os empréstimos de ajustes estruturais e a adoção da ideologia neoliberal, a atuação política do BM tornou-se mais evidente, o que contribuiu para acirrar a discussão sobre os limites de suas atribuições não só fora como dentro da instituição.

Nos anos de 1990, este debate foi alimentado ainda mais com a introdução da nova agenda da *governance*. Da mesma forma que na década anterior, o debate foi polarizado entre aqueles que entendiam que o BM não estaria autorizado pelos seus estatutos a se envolver em assuntos de *governance*, e entre os que julgavam que o BM tinha este mandato, pois o seu envolvimento com as questões políticas seria tão somente para viabilizar o desenvolvimento econômico. Deste “embate”, os últimos saíram “vitoriosos”, pois foram respaldados por um parecer jurídico do *General Counsel* do próprio BM. Shihata – Vice Presidente do Counsel – em memorando, de 1991, intitulado *Issues of “Governance” in Borrowing Members – The Extent of Their Relevance Under the Bank’s Articles of Agreement*, após analisar a forma como o BM interpretava o tema da

¹¹² Desde os anos de 1980, as instituições multilaterais e os chamados países desenvolvidos têm procurado em seus discursos e ações “flexibilizar” o conceito de soberania. O discurso hegemônico tem pregado que com o processo de globalização os países estariam mais próximos um dos outros, as trocas comerciais e culturais teriam aumentado e, por isso, o entendimento sobre soberania não deveria mais ter uma posição tão rígida (KAPUR; WEBB, 2000, p. 2).

*governance*¹¹³, concluiu que as reformas “estavam dentro do mandato do Banco” e acrescentou que

[...] reforma legal requer profundo conhecimento da situação econômica e social no país envolvido e que ela pode ser útil se for feita pelo próprio país como resposta às suas próprias necessidades. O Banco pode favoravelmente responder a uma solicitação para assistência neste campo se ele achar relevante para o desenvolvimento econômico do país e para o sucesso das suas estratégias de empréstimos para o país (WORLD BANK, 1992b).

Mesmo com esta “autorização”, o BM não deixou de procurar ocultar, em sua doutrina sobre *governance*, sua natureza fundamentalmente política. É freqüente encontrar em seus documentos e publicações a substituição do termo governança por corrupção, *accountability*, transparência, gestão eficiente etc. E parece que estas estratégias têm alcançado os resultados esperados. Graças a maciças campanhas de difusão protagonizadas pelo BM e outras agências internacionais, universidades, instituições de pesquisa etc., o discurso da *governance* tem sido rapidamente assimilado em quase todo o mundo por formuladores de políticas, pesquisadores, técnicos de governos e outros agentes ligados à área de políticas governamentais (KAPUR; WEBB, 2000, p. 3).

4.2.4.2 Virada do século: *governance* como estratégia global

Em 2000, o tema da *governance* recebeu o status de “estratégia” pelo BM e o *strategy paper*¹¹⁴ *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance* é o documento que lhe confere esta posição. Nele, fica claro que o desenvolvimento institucional continua a ser instrumento-chave nas estratégias do BM. A apoiar tal afirmação podem-se alinhar as recomendações para suas operações a partir do ano 2000: (1) apoiar o desenvolvimento institucional para elaborar e implementar “boas” políticas, ao invés de investir em mudanças políticas individuais ou na provisão direta de serviços públicos, (2) ampliar as reformas institucionais, *governance* e capacitação, (3) enfatizar o “bom ajuste” ao invés de modelos de boas práticas¹¹⁵, (4) criar instrumentos de

¹¹³ A interpretação do BM para *governance*, que Shihata analisou, foi “a maneira pela qual uma comunidade é administrada e dirigida, incluindo a elaboração e a administração de política tanto em matéria de controle político como de questões econômicas que possam ser relevantes para a gestão dos recursos da comunidade.”

¹¹⁴ O BM utilizou os seguintes documentos como referência: *World Development Report 1997: The State in a Change World*, que traça uma agenda para “melhorar o desempenho dos governos” e *World Development Report (WDR) 2000/2001: Attacking Poverty*, que discute a “importância de boa *governance* e de efetivas instituições do setor público para redução da pobreza” (WORLD BANK, 2000a, p. xi).

¹¹⁵ O BM prefere que os países façam um “bom ajuste”, nos casos em que eles não concordam em adotar as “boas práticas”, a não fazer nada. O “bom ajuste” seria uma espécie de acordo entre as partes, em que o BM,

empréstimos para desenvolvimento institucional e (5) capacitar sua própria elite burocrática para trabalhar em “parcerias” (WORLD BANK, 2000a, p. xiii-xvii).

Em 2002, o BM publicou o documento *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: a World Bank Strategy Implementation Update*, que realiza uma avaliação de suas ações a partir do ano 2000, quando *governance* passou a ser um tema estratégico em sua agenda. Este documento registra que as ações do BM neste terreno se concentraram nos CAS e nas operações de empréstimos (WORLD BANK, 2002a, p. 3).

A inclusão da doutrina da *governance* nos CAS é o primeiro passo para torná-la política do próprio país nos anos seguintes. A avaliação de vinte e oito CAS finalizados durante o período 2000-2001, registrou, em relação a uma retrospectiva anterior de 1999, aumento de 78% para 100% nas questões relativas a *governance* e corrupção e de 73% para 100% dos diagnósticos sobre as condições de *governance* e sobre riscos de corrupção (WORLD BANK, 2002a).

Nas operações de empréstimos, a publicação destaca novamente o papel central que o DI passou a receber do BM, tanto para setores específicos (educação, saúde, ministérios) quanto para os setores que o BM considera como chaves para a “eficiência” do governo (reforma administrativa, reforma do funcionalismo público, descentralização administrativa, relações fiscais intergovernamentais, gestão do gasto público e gestão financeira, reforma legal e do judiciário, gestão de empresa pública e a criação de instituições de *accountability*) (WORLD BANK, 2002a, p. 3).

O documento aponta também para um aumento no número de empréstimos e no volume de recursos destinados a reformas do setor público. Enquanto em 1997, foram aprovados 14 projetos no valor total de US\$700 milhões, em 2002, os empréstimos foram para 22 projetos, no valor total de US\$2,5 bilhões. Nota-se também um aumento do comprometimento financeiro com os empréstimos para reforma do setor público. Enquanto em 1997 os empréstimos para ajustes representavam 16% do total do portfólio do setor público, em 2001, este percentual subiu para 52% (WORLD BANK, 2002a, p. 3-5). E os projetos destinados para gestão de gastos públicos mais que dobraram no período, passando de 21, em 1997, para 51, em 2001.

para não perder tudo (por exemplo, o país deixar de adotar as boas práticas recomendadas), aceitaria uma solução intermediária, isto é, a adoção apenas de parte do ajuste recomendado ou da boa prática.

4.2.4.3 O discurso da “boa *governance*”

Ainda no início da década de 1990, o BM passou a qualificar a expressão “*governance*”, acrescentando-lhe o adjetivo “boa”. A partir daí, as ações de DI do BM passaram a ser elaboradas “em nome da boa *governance*” e, imediatamente, o BM e demais instituições bilaterais e multilaterais passaram a pressionar os países da periferia para que adotassem a agenda da “boa *governance*” (CHANG, 2004, p. 123). Assim, os empréstimos do BM, que na década anterior eram condicionados aos ajustes estruturais e setoriais, passaram, a partir da década de 1990, a ser condicionados também a medidas de “boa *governance*” (KAPUR; WEBB, 2000, p. 1).

O documento *Governance: The World Bank's Experience*, de 1994, define “boa *governance*” nos seguintes termos: “é um processo de formulação de política previsível, aberto e claro (isto é, transparente); uma burocracia imbuída com um éthos profissional; um braço executivo do governo *accountable* por suas ações; e todos se comportando sob a regra da lei” (WORLD BANK, 1994, p vii).

Esta definição de “boa *governance*” não difere em seus fundamentos da definição de *governance*, pois os objetivos das ações que envolvem o tema da “*governance*” do BM são, como visto, para criar um ambiente institucional favorável ao pleno funcionamento da economia de mercado na periferia capitalista. No entanto, ao instituir o discurso da “boa *governance*”, o BM passou a discriminar de forma mais acentuada os países, que, na sua visão, não praticavam a “boa *governance*”. Este posição permitiu ao BM especificar, para não haver dúvidas por parte dos países periféricos, quais seriam, no seu entendimento, as “boas” políticas e “boas” instituições, elementos estes, segundo Chang¹¹⁶, componentes do “pacote” da “boa *governança*” (CHANG, 2004, p. 11).

Ao interpretar a visão do BM sobre a agenda da “boa *governance*”, Chang ressalta que “boas políticas” para esta instituição são aquelas difundidas pelo Consenso de Washington: políticas macroeconômicas, liberalização do comércio internacional, privatização e desregulamentação, enquanto “boas instituições” são aquelas existentes nos países centrais, sobretudo nos anglo-saxônicos, quais sejam: a democracia Ocidental, a “boa” burocracia, o judiciário independente, a proteção aos direitos de propriedade e uma “*governance* empresarial transparente e orientada para o mercado” (CHANG, 2004, p. 11-12).

¹¹⁶ Ha-Joon Chang, diretor-assistente de estudos sobre desenvolvimento da Universidade de Cambridge, foi consultor de várias organizações internacionais, como algumas agências das Nações Unidas e do BM.

4.2.4.4 Redefinição do papel do Estado: as visões do Banco Mundial

Desde o início de suas operações, o BM tem redefinido a sua concepção sobre o papel do Estado e sua relação com o mercado e a sociedade civil. Dos anos de 1950 até os de 1970, mesmo ao preconizar a economia de mercado¹¹⁸, admitia que o Estado interviesse na economia, sobretudo através da implementação de grandes projetos de infra-estrutura por empresas estatais. A partir da década de 1980, face à crise da dívida dos países da periferia, ele começou a mostrar sua aversão ao Estado e, por intermédio dos ajustes estruturais e setoriais, adotou políticas para reduzi-lo ao chamado Estado mínimo. Bresser Pereira observa que

A própria idéia de uma estratégia de desenvolvimento baseada na combinação da ação do Estado com a dos empresários privados, que era dominante quando o Banco Mundial foi fundado, foi substituída por uma agressiva ideologia antiestatal no Primeiro Mundo que, em Washington, culminou necessariamente no neoliberal ou, mais precisamente, quase neoliberal "Consenso de Washington" (PEREIRA, 1995, p. 8).

A partir do início da década de 1990, parecia que a onda conservadora do BM começava a diminuir. Para Pereira (1995, p. 32), o *World Development Report – O Desafio do Desenvolvimento* –, de 1991, foi o documento que começou a apontar para esta mudança em direção a uma nova ortodoxia. A abordagem do ideário neoliberal que predominou nos relatórios da década de 1980, em 1991, ressalta o autor, “esteve quase ausente, exceto em algumas afirmações genéricas”.

Wade (1996, p. 4), no entanto, explica que, na verdade, não houve um abandono do paradigma neoliberal. As indicações de mudanças expressas no Relatório de 1991 teriam como objetivo dar alguma satisfação à forte pressão exercida pelo Japão – o segundo maior acionista do BM – para que fosse reconhecido que o desempenho econômico dos chamados Tigres Asiáticos estaria embasado em uma boa dose de intervenção do Estado na economia. O Japão teria tomado esta atitude numa tentativa de se afirmar no cenário mundial como um líder em *development thinking*, reconhecidamente dominado por um sistema econômico mundial centrado nos Estados Unidos. O Japão tinha a pretensão de

¹¹⁸ Para Hirschman (apud Pereira, 1995, p. 10) já estava claro naquela época que a ação econômica do Estado não deveria ser confundida com planejamento econômico e com restrições ao mercado. Segundo o autor, ao invés de substituir o mercado, o Estado deveria orientá-lo e complementá-lo, estimulando as iniciativas criativas dos empresários.

aumentar a sua influência tanto dentro quanto fora do BM e uma das estratégias escolhidas teria sido colocar em cheque as idéias centrais do BM sobre o papel do Estado na condução da economia.

Wade ressalta ainda que,

O Banco Mundial e o governo Japonês tinham estratégias de desenvolvimento bem articuladas em jogo, o Banco enfatizando a economia de livre mercado, incluindo os quase livres mercados financeiros, o governo Japonês enfatizando os mercados direcionados, incluindo os mercados financeiros (WADE, 1996, p. 8).

Depois de intensa disputa¹¹⁹ entre o Japão e o BM na defesa de seus interesses, o Relatório de 1991 reflete a tentativa de se chegar a um termo comum entre a visão bem estabelecida do BM e a poderosa visão dos japoneses. Alguns exemplos são: (1) considera o fato de uma ampla intervenção do governo na maioria dos países do Leste Asiático; (2) o argumento de que algumas dessas intervenções nas áreas de exportação e de crédito podem ter ajudado a promover o crescimento e a equidade em algumas partes do Leste Asiático; (3) que intervenções mais seletivas parecem ter tido sucesso em alguns países, especialmente no Japão, Coréia, Singapura, Taiwan e China; (4) reconhece que programas direcionados de crédito para exportações renderam altos retornos sociais; e (5) nos casos do Japão e Coréia, outros programas de crédito direcionados também podem ter aumentado os investimentos (WADE, 1996, p. 23).

A maior parte do relatório endossa fortemente as idéias já estabelecidas do BM, mas, para contentar as duas partes, ele utiliza a “imprecisa expressão” *market-friendly* (WADE, 1996, p. 24). O autor explica as razões pelas quais o BM utiliza a expressão *market-friendly*.

A abordagem *market-friendly* não é o mesmo que *laissez fair*, o Banco sofre para dizer isto, pois existem áreas onde os mercados falham, em infra-estrutura e educação, e onde o governo entraria com gasto público. Por outro lado, a abordagem previne contra intervenções além desses limites, especialmente contra políticas industriais setoriais formuladas para promover crescimento mais em algumas indústrias do que em outras. Políticas *market-friendly* – nem completo *laissez faire* nem intervencionismo – são ótimas para crescimento e distribuição de renda, diz o Banco. Este conjunto de idéias é tão consistente com as demandas dos Estados Unidos que seus parceiros - o Japão em particular – mudam suas instituições locais para criar um *level playing field* para o livre comércio (WADE, 1996, p 6).

¹¹⁹ Para maiores detalhes sobre esta disputa, consultar o excelente artigo de Robert Wade “*Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: the East Asian Miracle in Political Perspective*”, publicado na *New Left Review*, em 1996.

Isto não quer dizer que o BM tenha cedido à pressão japonesa e concordado que o Estado poderia intervir na economia. Pelo contrário, mesmo que seus documentos enfatizem a “abordagem *market-friendly*”, na prática, ele continua a condicionar seus empréstimos a medidas de abertura comercial, desregulação, redução do Estado, privatizações, todas elas medidas típicas da doutrina neoliberal. De certa forma, esta experiência mostra a autonomia do BM em relação aos seus acionistas e, ao mesmo tempo, mostra também a influência que sofre dos Estados Unidos, ardorosos defensores da economia de mercado (WADE, 1996, p. 5).

Outro importante documento publicado pelo BM sobre o papel do Estado é o *World Development Report* (WDR), de 1997 *The State in a Changing World*. É uma publicação que discute o papel do Estado em um mundo em transformação, mas que prima por não desenvolver uma análise política de uma instituição inerentemente política. Não há uma discussão aberta sobre as questões de poder, a não ser indiretamente, quando examina temas como corrupção, participação e transparência. Na ausência de uma discussão política sobre o Estado, o Relatório se restringe a uma abordagem tecnocrática-administrativista, em que o tema central passa a ser a “efetividade” do Estado (KAPUR, 1998, p. 1-4). Nesse ponto, o Relatório é bastante didático e chega a propor uma agenda de reformas para tornar o Estado efetivo, detalhando uma espécie de roteiro explicativo de como os governos devem proceder para implementar as reformas sugeridas. A linguagem do Relatório expressa muito mais uma tentativa de busca de consenso do que a preocupação em polemizar acerca de um tema que já estaria resolvido desde o início pelo fracasso das economias estatizadas e centralmente planejadas.

Fundamentalmente, em relação ao papel proposto para o Estado, este documento não difere expressivamente das publicações anteriores do BM sobre o tema. As mesmas idéias comparecem sob a mesma retórica: o desenvolvimento conduzido pelo Estado fracassou, como fracassará o desenvolvimento sem Estado, ou conduzido apenas pelo mercado. De acordo com o Relatório de 1997, as falhas do mercado continuariam oferecendo “argumentos econômicos poderosos a favor da intervenção do Estado na economia” (WORLD BANK, 1997c, p. 25). Esta é uma abordagem que não difere daquela do *market-friendly*, proposta em documentos anteriores.

O discurso do “Estado eficiente”, que poderia ser uma novidade para os estudiosos menos atentos aos documentos do BM, foi amplamente discutido no Relatório de 1983.

Talvez, o que poderia ser considerado novo seja a linguagem adaptada para a doutrina da *governance* dos anos 1990. Como descreve o Relatório:

Um **Estado eficiente** é vital para a provisão de bens, de serviços, de normas e instituições, que permitam que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. (...) Há cinquenta anos a tendência era dar a entender que competia ao Estado a provisão do desenvolvimento. **A nova mensagem é diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador** (WORLD BANK, 1997c, p. 1; grifos nossos).

4.2.4.5 Reforma administrativa: paradigma gerencial

A doutrina da governança tem com um dos seus principais componentes a reforma administrativa. Esta reforma é considerada pelo BM um dos principais sustentáculos das reformas estruturais, na medida em que interfere diretamente no comportamento de funcionários públicos, atingindo, com isso, numa maior ou menor intensidade, todos os órgãos públicos e as suas relações com o ambiente externo.

Desde meados da década de 1990, o BM tem procurado aprofundar as reformas estruturais do setor público. Pesquisa de Kamarck (apud REZENDE, 2002) revela que, no período 1997-2000, o BM financiou 1.600 projetos classificados como Reforma do Estado e Governance, que totalizaram cerca de US\$ 5 a 7 bilhões por ano, sendo que, destes projetos, cerca de 41% deles foram destinados a reformas administrativas (REZENDE, 2002, p. 226).

A doutrina reformista da administração pública tem se orientado principalmente em duas correntes de pensamento: a chamada “Nova Administração Pública”¹²⁰ e a “Nova Economia Política”¹²¹. A “Nova Administração Pública” recebe contribuições “teóricas” do movimento “reinventando o governo” – cujos autores pioneiros foram David Osborne e Ted Gaebler¹²² – e da política da terceira via, representada por Anthony Giddens¹²³. A

¹²⁰ A publicação “*Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*” (2000) afirma que “Na área da reforma administrativa e do service público, **operações recentes [do BM] adotaram a abordagem Nova Administração Pública [...]**” (WORLD BANK, 2000a, p. 111-112; grifos nossos).

¹²¹ As contribuições da literatura produzida por esta corrente de pensamento “fizeram surgir o atual corpo de recomendações apresentadas pela comunidade de financiadores – *donnor community* – bilaterais e multinacionais, pelos governos da América do Norte e da Europa Ocidental e até por organizações não governamentais que dão assistência financeira (ONGs) (TENDLER, 1998, p. 13-14).

¹²² Em 1992, David Osborne e Ted Gaebler publicaram o livro “Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público” (PAULA, 2005, p. 53). O movimento “reinventando o governo” está diretamente relacionado com a emergência da indústria do *management*, que é composta pelos seguintes pilares que se inter-relacionam e se reforçam: as escolas de administração, as empresas de consultoria, os “gurus” empresariais e a mídia de negócios (PAULA, 2005, p. 53-54).

“Nova Economia Política” tem como principal expressão Anne Krueger¹²⁴ com o trabalho “*The political economy of a rent-seeking society*” (1974), além de autores como Gordon Tullock e William Niskanen (TENDLER, 1998, p. 225-226).

A literatura produzida por estas “novas” abordagens e boa parte de suas recomendações se fundamentam na análise da “ineficiência/eficiência” do Estado/governo (WORLD BANK, 1997c, p. 1) e os seus reflexos no desenvolvimento de países da periferia.

Segundo Tendler, estas recomendações se enquadram em três categorias:

(1) redução do tamanho do governo através da demissão de funcionários ‘em excesso’, terceirizando, privatizando e descentralizando; (2) erradicação de muitas políticas e programas que possam oferecer aos burocratas oportunidade para exercer influência indevida e para serem corrompidos pelos cidadãos (...); e (3) submissão dos órgãos públicos e seus administradores e funcionários a pressões e incentivos do mercado que afetem o seu desempenho, inclusive expondo-os aos desejos e insatisfações dos usuários (TENDLER, 1998, p. 14).

Esta literatura, de maneira geral, condena a burocracia “tradicional”, considerada lenta, “arcaica”, ineficiente, rígida etc. e propõe exatamente o oposto: uma forma de governo empreendedor, espelhada nas empresas capitalistas, que haja com agilidade, flexibilidade, eficiência etc., enfim, um novo modelo de burocracia de paradigma gerencial.

Paula ressalta como foi a formação desse movimento em direção à administração gerencial:

Durante os anos de 1980 e 1990, os agentes da indústria do ‘management’ ajudaram a consolidar o movimento gerencialista por meio de um discurso composto pelos seguintes elementos: a crítica das organizações burocráticas e a valorização da cultura do ‘management’ e a conversão de técnicas e práticas administrativas em ‘modismos gerenciais’ (PAULA, 2005, p. 54).

Tanto Rezende quanto Paula concordam que o “paradigma gerencial” para a administração pública foi construído adotando como referência a empresa capitalista e que ele repete no setor público as categorias, os objetivos e técnicas da gestão privada. Os princípios gerais deste modelo são:

- Ênfase na eficiência e no desempenho do funcionalismo público.
- Introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.
- Orientação por resultados.

¹²³ Anthony Giddens publicou A Terceira Via, em 1999.

¹²⁴ Anne Krueger foi Economista Chefe do Banco Mundial na década de 1980 e, desde 2001, é *First Deputy Managing Director* do FMI.

- Descentralização dos controles gerenciais no sentido de maior autonomia.
- Responsabilização e flexibilização de procedimentos.
- Distinção entre formulação (*policy-making*) e implementação (*service delivery*) de políticas públicas (REZENDE, 2000).

Assim, desde o *World Development Report*, de 1983, o BM vem condenando a ineficiência das burocracias e correlacionado-as com os “problemas” da administração pública encontrados nos países da periferia. A Parte II do Relatório é totalmente dedicada ao tema “A Administração no Desenvolvimento”, e o Capítulo 11, intitulado “Reorientando o Governo”, propõe um “governo eficiente” a ser alcançado reformando a sua burocracia.

Como ressalta o Relatório:

Muitos dos problemas identificados neste Relatório podem ser corrigidos somente pela mudança no modo como burocracias centrais são organizadas e administradas. Reconhecendo isto, os países em desenvolvimento têm feito numerosas tentativas para reformar suas burocracias nos anos recentes (WORLD BANK, 1983, p. 115).

No *World Development Report* de 1997, o BM retoma o tema da reforma do Estado de forma mais detalhada, descrevendo o tipo de Estado que ele entende como o mais conveniente para os países da periferia, o motivo das reformas e como executá-las. Sem explicitar diretamente o termo “gerencial”, o Relatório refere-se ao modelo de gestão preconizado da seguinte forma:

Há uma crescente tendência à criação de órgãos públicos especializados, baseados no **desempenho**, com **objetivos mais claros e maior responsabilidade administrativa pelos resultados ou produtos**. Entre os países de renda alta, a Nova Zelândia oferece o mais expressivo exemplo. Ali, os ministérios conglomerados foram desdobrados em **unidades empresariais, dirigidas por executivos com contratos por prazo determinado e baseados nos resultados**, com autoridade para contratar, despedir e participar de negociações coletivas (WORLD BANK, 1997c, p. 10-11; grifos nossos).

4.2.5 A doutrina do “holismo” e as Metas do Milênio

No final dos anos de 1990, o DI começou a ganhar um novo formato para se adequar à nova doutrina do desenvolvimento do BM denominada *Comprehensive Development Framework* (CDF). O CDF foi uma tentativa do BM de “equilibrar” políticas macroeconômicas com políticas para redução da pobreza, uma combinação para agradar as agências multilaterais e binacionais e governos dos países maiores acionistas. Esta nova abordagem do desenvolvimento – chamada pelo BM de “holística” –, ao procurar conjugar políticas macroeconômicas com políticas de redução de pobreza, teria como objetivo facilitar a formalização de amplo consenso em torno da doutrina e sua apropriação¹²⁵ pelo próprio país (PEET, 2003, p. 129-130).

Esta doutrina foi uma resposta do BM ao fracasso dos ajustes estruturais na diminuição da pobreza, fato admitido pelo próprio Wolfensohn – ex-presidente do BM. Wolfensohn, em um eufemismo bem ao gosto da retórica do BM, afirmou que “muitos no mundo em desenvolvimento **não foram suficientemente ajudados** pelo processo de desenvolvimento” (grifo nosso), e [que o BM estava] “ameaçado de perder a guerra contra a pobreza” (WORLD BANK, 2000, p. 5 apud PEET, 2003, p. 129-130).

Nesta abordagem do CDF, o BM continuou a consagrar papel central para as instituições e manteve a orientação neoliberal. Com esse objetivo, a divisão de encargos passou a ser: o Estado ficava restrito à regulação e fiscalização do mercado e ao incentivo à competição entre empresas; as instituições privadas se responsabilizavam pela prestação de serviços públicos; e as instituições sociais pelas políticas para a população mais pobre (PEET, 2003, p. 130).

O discurso do CDF trouxe algumas novidades em relação aos anteriores, a saber:

- Visão abrangente e de longo prazo para o desenvolvimento.
- Formação de parcerias entre *stakeholders*, governo, sociedade civil, setor privado e agências multilaterais e bilaterais para definir políticas públicas.
- Introdução da idéia do *ownership*, ou seja, o país cliente assume como se fossem suas as políticas “formuladas” pelo BM. Assumir a “paternidade” das políticas significaria dar-lhes um estatuto nacional, o que aumenta as chances da formação de um consenso interno no país em torno delas (PEET, 2003, p. 130).

¹²⁵ No original *owned* que, na visão do BM, quer dizer: o país adota como se fosse sua uma estratégia ou uma política formulada pelo próprio BM.

Com esta nova abordagem, o BM tentou cumprir as Metas do Milênio. Em setembro de 2000, foi realizada em Nova York a Cúpula do Milênio – reunião de líderes de 191 países-membro das Nações Unidas –, quando estabeleceram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs. Para alcançar os ODMs, foram definidas as Metas do Milênio, uma série de oito compromissos acordados entre os líderes.

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome (diminuir pela metade a proporção de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia e as que passam fome).
2. Atingir o ensino básico universal (assegurar que as crianças completem o ensino básico).
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres (eliminar a desigualdade de gênero em todos os níveis educacionais).
4. Reduzir a mortalidade infantil (reduzir em dois terços a taxa de mortalidade infantil).
5. Melhorar a saúde materna (reduzir em três quartos a taxa de mortalidade maternal).
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças (reverter a propagação do HIV/AIDS, da malária e de outras doenças igualmente importantes).
7. Garantir a sustentabilidade ambiental (integrar o desenvolvimento sustentável nas políticas dos países e reverter a perda de recursos ambientais, reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso à água potável, elevar significativamente a qualidade de vida de pelo menos 100 milhões de moradores de áreas faveladas).
8. Estabelecer parceria mundial para o desenvolvimento (aumentar a assistência ao desenvolvimento oficial, expandir o acesso ao mercado e encorajar a sustentabilidade da dívida) (WORLD BANK, 2003a, p. 35).

O BM, como principal agência de desenvolvimento mundial, tinha um papel importante a cumprir para consolidação desses objetivos. Como ressalta um de seus documentos:

Wolfensohn colocou a redução sustentável da pobreza no centro da missão do Banco Mundial e **focalizou o trabalho da instituição no apoio aos esforços da comunidade internacional para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas**. Esses objetivos propõem reduzir pela metade a pobreza extrema e realizar melhorias substanciais na saúde e educação nos países em desenvolvimento até 2015 (WORLD BANK, 2006e).

¹²⁷ Cabe ressaltar que McNamara foi Secretário de Defesa dos Estados Unidos durante a guerra do Vietnam.

Apresentou-se, neste capítulo, um panorama geral das operações do BM com DI. Primeiramente, desenvolveu-se uma análise da criação da noção de DI, como parte da política externa dos Estados Unidos para os países da periferia. Pode-se constatar que o DI foi criado nos anos de 1950, quando era mais conhecido como *institution building*, ou “construção de instituição”. Com o fracasso do modelo de assistência aos países periféricos por intermédio das prestações de assistência técnica, os Estados Unidos, através da USAID, resolveram encomendar a um grupo de universidades norte-americanas o desenvolvimento de maiores estudos sobre o tema. A idéia era criar um outro modelo de assistência que acelerasse o processo de mudanças sociais na periferia, principalmente no campo, para que pudesse ser usado em seus programas de extensão rural.

Formou-se, então, um consórcio entre universidades – denominado IRPIB – que, logo no início dos anos 1960, apresentou uma primeira abordagem teórica sobre *institution building*, que ficou conhecida como “modelo de *Pittsburgh*”. Esta abordagem parte da premissa de que as mudanças culturais poderiam alcançar os resultados planejados se fossem realizadas por organizações (públicas) e não somente por indivíduos isoladamente, como era o modelo de assistência técnica hegemônico. De acordo com o modelo de *Pittsburg*, as organizações teriam que passar por um processo de mudanças nas suas “variáveis internas” (liderança, doutrina, programa, recursos e estrutura interna) para, dessa forma, influenciar o seu ambiente interno e, principalmente, o externo. O processo de mudanças culminaria quando a organização se transformasse em instituição.

A partir de meados da década de 1970, a expressão *institution building* começou a dar lugar à expressão desenvolvimento institucional à medida em que as chamadas instituições de ajuda passaram a mais reformar ou “desenvolver” do que criar instituições na periferia. Foi também em meados dos anos de 1970 que o BM começou a se organizar internamente para operar com DI. Até então, seus projetos contemplavam o DI, mas não de forma sistemática. O DI consistia basicamente na criação ou reforma de órgãos governamentais responsáveis pela implantação dos projetos.

Nos anos de 1980, com a crise da dívida e a adoção do ideário neoliberal pelo BM, ele passou a considerar o DI como um elemento-chave para promover os ajustes estruturais e setoriais. Na década de 1990, o DI, sem deixar de ser direcionado para realizar os ajustes, passa a orientar também o “novo” modelo de governo proposto pelo BM, denominado *governance*. A partir da virada do século, o DI é novamente reorientado para o

cumprimento das Metas do Milênio, no contexto da abordagem do *Comprehensive Development Framework* (CDF).

Assim, após esta visão abrangente de como o BM operou e opera na atualidade com o DI, no próximo capítulo serão discutidas as operações de DI, especificamente nos projetos urbanos do BM. Pretende-se aqui compreender como o BM operou ao longo do tempo com o DI em seus projetos urbanos, como forma de subsidiar a discussão empreendida no Capítulo 6, que trata particularmente da análise do DI no projeto urbano PRODUR.

CAPÍTULO 5

DESENVOLVIMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: AS DOUTRINAS URBANAS DO BANCO MUNDIAL

5.1. INTRODUÇÃO

As operações urbanas do BM tiveram início em 1972 e estão diretamente relacionadas com as estratégias de “combate à pobreza” lançadas na administração McNamara¹²⁷ (1968-1981). Até o início dos anos de 1970, o BM resistia à idéia de emprestar para projetos que visassem enfrentar problemas urbanos provocados pelo acelerado processo de urbanização (ZANETTA, 2004, p. 18). O BM considerava também que operar nas cidades era um “mal” negócio, pois os investimentos públicos nelas realizados – habitação para população de baixa renda e equipamentos sociais, por exemplo, – eram vistos como não produtivos e subsidiados pelo Estado (OSMONT, 1995, p. 6). Além disso, havia resistências de setores do BM ligados aos projetos de desenvolvimento rural, que defendiam que os limitados recursos financeiros deveriam ser investidos nas áreas rurais, pois o retorno seria garantido. Essa contenda interna entre os partidários dos projetos urbanos e os dos projetos rurais permaneceu viva pelo menos até o final da década de 1970, pois, mesmo operando por sete anos com projetos urbanos, o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1979 considerava a agricultura como “a chave para melhorar o padrão de vida da grande quantidade de pobres no mundo em desenvolvimento” (ZANETTA, 2004, p. 18).

Outro motivo que levaria o BM a resistir à idéia de operar no setor urbano teria sido o viés industrial e urbano do modelo de desenvolvimento adotado pela periferia industrializada, responsável, segundo ele, pelos desequilíbrios inter-setoriais e pela geração de pressões inflacionárias (MELO; MOURA, 1990, p.100). O BM reconhecia que o fenômeno da urbanização era irreversível e que a população pobre, antes concentrada no campo, deslocava-se crescentemente para as cidades, em busca de melhores salários e oportunidades, porém ocupando as periferias e áreas faveladas, desprovidas de infra-estruturas e serviços urbanos.

Estas resistências iniciais do BM em operar com projetos urbanos foram progressivamente sendo quebradas com a insistência dos países-clientes para que criasse

linhas de empréstimos e lhes prestasse assistência técnica. A escassez de recursos financeiros e técnicos dificultava o provimento de habitação, infra-estrutura e serviços urbanos pelos países-clientes na velocidade e na quantidade necessária. Contribuiu também para a mudança de postura do BM com relação os empréstimos urbanos o reconhecimento não só das evidentes economias de escala que as cidades representavam para o comércio, indústria, atividades do setor público, investidores, incluindo para o próprio BM, mas também de que as cidades eram lugares onde se concentravam modernos meios de produção e de consumo. Assim, as cidades, mesmo de países da periferia passavam a ter uma importância estratégica para o BM (OSMONT, 1995, p. 7).

Pelo lado do trabalho, as cidades eram vistas como local de reserva de mão-de-obra, fato este que instigou o interesse do BM – investido de uma missão de reforma social – em elevar a produtividade e a qualidade de vida dos trabalhadores¹²⁸ dos países da periferia, através do financiamento de projetos urbanos para as chamadas necessidades básicas dos trabalhadores: habitação, saneamento básico, transportes coletivos, saúde e educação¹²⁹ (OSMONT, 1995, p. 7).

Utilizar projetos para difundir sua doutrina e influenciar as políticas dos países clientes era uma estratégia do BM desde sua criação. Com os projetos urbanos, o BM vislumbrava a possibilidade de ampliar significativamente sua influência, como apontou o primeiro documento sobre urbanização – *Urbanization* –, publicado em 1972, ao afirmar que as operações urbanas seriam uma possibilidade ímpar para “introduzir novos conceitos, sugerir métodos [...], estimular a adoção de políticas [...] e assessorar na construção de instituições” (WORLD BANK, 1972, p. 56).

Três discursos de McNamara, tendo como alvo o combate à pobreza, foram centrais na definição da doutrina dos projetos urbanos do BM. Nos dois primeiros, a pobreza é tratada de modo geral e, no terceiro, McNamara direciona a sua fala para a pobreza urbana. No primeiro discurso, proferido em 1972, no Chile, o tema central diz respeito à importância que o BM deveria dar à participação das camadas mais pobres no processo de desenvolvimento e reclama da falta de recursos para o BM investir no combate à pobreza. No segundo discurso, pronunciado em 1973 em Nairobi, na Assembléia Anual conjunta do

¹²⁸ O tema da produtividade do trabalhador é contemplado nos *Acts of Agreement* (Art. 1º, Alínea III) desde a criação do Banco Mundial, quando estabeleceu que seria sua atribuição “elevar, sobre seus territórios a produtividade, o nível de vida e a situação dos trabalhadores.”

¹²⁹ Arantes (2004, p. 35) ressalta, no entanto, que isto não significava o surgimento de uma “preocupação social” no BM. Este seu comportamento era apenas parte de uma ação estratégica para “tornar os pobres mais produtivos.”

BM com o FMI, dirigindo-se a especialistas das duas instituições, McNamara clama por projetos que elevassem as condições de vida dos mais pobres, para que pudessem desfrutar de mais “justiça social” e tornarem-se “mais produtivos” (OSMONT, 1995, p. 12; p. 26).

O terceiro discurso, proferido em 1975, em Washington, na Assembléia de Governadores, foi consagrado ao setor urbano e se tornou marco na trajetória das operações urbanas. Neste discurso, além de valorizar o papel das cidades no processo de desenvolvimento, o presidente do BM indicaria as diretrizes para a redução da pobreza urbana (OSMONT, 1995, p. 12-13), quais sejam: criação de empregos no setor formal, elevação das possibilidades de ganho no setor informal e ampliação do acesso aos serviços públicos – transportes, educação, saúde e habitação. Estas diretrizes se transformaram em modelos operacionais, isto é, em projetos urbanos. O trecho do discurso de McNamara que marcou as operações urbanas possui o seguinte teor:

Historicamente, a violência e a sublevação civil são mais comuns nas cidades do que no campo. Frustrações que se acentuam entre os pobres urbanos são prontamente exploradas por extremistas políticos. Se as cidades não começarem a lidar mais construtivamente com a pobreza, esta pode começar a lidar destrutivamente com a cidade (PAYER, 1982, p. 316 apud MELO; MOURA, 1990, p. 101; OSMONT, 1995, p. 12-13).

McNamara alertava sobre a importância de se começar a prestar mais atenção nos processos sociais, políticos e econômicos que ocorrem nas cidades. Sua mensagem é que serão as cidades, e não mais o campo, ou em menor proporção o campo, que deverão passar a ser objeto de reformas, sob pena de ocorrerem atos de “violência” e de “sublevação civil” contra a ordem vigente. Em um segundo momento, McNamara revelava a razão principal de seu interesse em combater a pobreza urbana: o receio de que os pobres urbanos viessem a ser seduzidos por “extremistas políticos”, que, em tempos de Guerra Fria, eram, sobretudo os comunistas. A ascensão dos “extremistas”, no seu modo de ver, colocaria em risco a própria sobrevivência da cidade capitalista.

A mensagem, portanto, parece inequívoca: as operações urbanas do BM não deveriam se restringir aos aspectos físicos-territoriais dos projetos, mas avançar, segundo Osmont, em direção à “gestão social das populações urbanas e de suas ações, sobretudo da gestão política, econômica e de reprodução social. [...] se trata de gerir e controlar os homens nas cidades tornadas barris de pólvora, para servir ao desenvolvimento” (OSMONT, 1995, p. 12).

Em sua exposição, como visto, McNamara apresenta a pobreza na cidade como um problema predominantemente de emprego e sugere que se formulem políticas para elevar a produtividade dos pobres urbanos.

McNamara previa que

[...] no decorrer de vinte e cinco anos, de duzentos a trezentos milhões de indivíduos estariam empregados de maneira mais produtiva na cidade do que se eles estivessem ficado no campo, e que isto iria beneficiar a economia nacional (McNAMARA apud OSMONT, 1995, p. 27).

A estratégia de luta contra a pobreza urbana vai se pautar na idéia de que os pobres são recursos fundamentais para o desenvolvimento, sobretudo quando há carência de capitais e que esta luta terá maiores possibilidades de “sucesso” se as dimensões sociais e econômicas da pobreza forem tratadas de forma interligada. Para isso, o BM propõe projetos de desenvolvimento urbano centrados na criação de empregos e na ampliação do acesso às necessidades básicas dos trabalhadores. Dois programas foram então propostos para atender a esta estratégia: *slum upgrading* e *site and services*.

Osmont ressalta que

[...] o objetivo geral desta estratégia [de combate à pobreza urbana] é uma melhor integração ou um início de integração das populações urbanas pobres no mundo da produtividade urbana moderna, através da elevação das condições de vida na cidade e da redução da separação existente entre as camadas de cidadãos confortáveis e os desfavorecidos (OSMONT, 1995, p. 30).

Ao dar início às operações urbanas, o BM não desconhecia totalmente as cidades. Pelo contrário, parte significativa de seus projetos de infra-estrutura (transportes, comunicações, energia) foi desenvolvida nas cidades. A falta de experiência com a realização de operações com projetos de desenvolvimento urbano levou-o a ser cauteloso no início e a iniciar fazendo um minucioso levantamento de suas próprias operações com projetos de infra-estruturas e de experiências com operações urbanas de outras instituições financeiras multilaterais e bilaterais dos países do centro e da periferia (WORLD BANK, 1972, p. 101-111).

O BM contou também com a ajuda de seus setores mais consolidados e experientes e de agências especializadas da ONU, como o PNUD e o *United Nations Centre for Housing, Building and Planning – UNCHBP*. O UNCHBP já trabalhava com programas de habitação semelhantes ao modelo *site and services*, com investimentos, no biênio 1966-

1967, na ordem de US\$700 milhões em programas internacionais de habitação, construção e planejamento¹³¹ (WORLD BANK, 1972, p. 59; OSMONT, 1995, p. 23).

Ressalta-se que o BM não é uma instituição isolada, mas um órgão especial do sistema das Nações Unidas, cujas agências na época – FAO, UNESCO, OMS, PNUD e UNCHBP – já desenvolviam programas para o meio urbano. Mesmo não participando ativamente dos projetos dessas agências, o BM interagiu com elas e, de alguma forma, se inteirava de seus trabalhos. O BM também não partiu do zero no que diz respeito ao quadro de profissionais em assuntos urbanos. Quando começou a operar já haviam 10 especialistas nessa área e, ao longo da década de 1970, foram contratados cerca de 700 técnicos de diversas áreas: arquitetos, engenheiros, economistas, analistas financeiros etc. Para apoiar as ações de desenvolvimento institucional, o BM contava com a experiência do *Economic Development Institute* para criar ou assessorar agências de planejamento governamentais e ministrar cursos nas áreas de gestão urbana e de planejamento urbano (WORLD BANK, 1972, p. 61; COHEN, 1983, p. 34).

Em 1981, o BM descentralizou suas atividades urbanas. A responsabilidade pelas operações de empréstimos, que era do Departamento de Projetos Urbanos, foi transferida para seis novas divisões de projetos regionais, vinculadas aos Departamentos de Projetos Regionais (WORLD BANK – OED, 1994, p. 3). A responsabilidade pela política para o setor urbano, pela avaliação e revisão das operações e por pesquisas ficou a cargo do Departamento de Desenvolvimento Urbano (COHEN, 1983, p. 34).

Nos anos de 1970 e 1980, os projetos de desenvolvimento urbano receberam cerca de 3% dos empréstimos do BM e da IDA. Nos anos de 1990, o percentual subiu para aproximadamente 6%. Atualmente, o BM destina quase 8% de seus empréstimos para o desenvolvimento urbano (Figura 1), 20% dos quais se destinam à América Latina e ao Caribe (Figura 2). Desde os anos de 1990, o número de projetos urbanos tem variado de 10 a 15 por ano. Atualmente, tem atuado em 10 áreas: *Housing and Land*; *Municipal Finance*; *Urban Services to the Poor*; *Solid Waste Management*; *Local Economic Development*; *Urban Environment*; *Urban Poverty*; *Hazard Risk Management*; *Local Governments Responses to HIV/AIDS* e *Cultural Heritage and Development* (WORLD BANK, 2006d).

¹³¹ A média dos investimentos nos anos anteriores foi estimada em US\$350 milhões por ano (WORLD BANK, 1972, p. 101).

¹³³ Cabe observar que a divisão em etapas, conforme neste quadro, tem objetivo analítico, e que os períodos propostos para esta análise não são rígidos. Da mesma forma as políticas urbanas propostas pelo BM não se encerram ao término de cada etapa, pelo contrário, à medida em que são criadas nota-se que vão se repetir nas etapas seguintes, dependendo da conjuntura política, econômica, social e institucional de cada país.

Percentual de Comprometimento (%)

Média Anual – Ano Fiscal 02-05

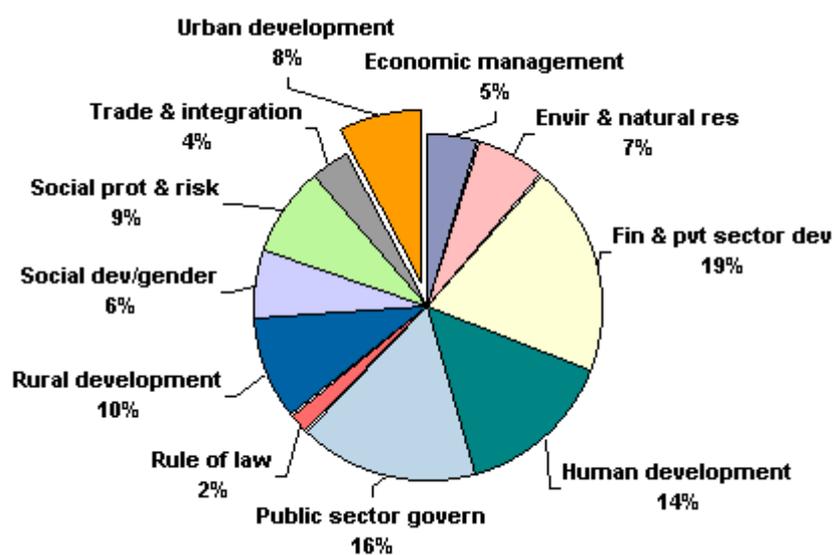
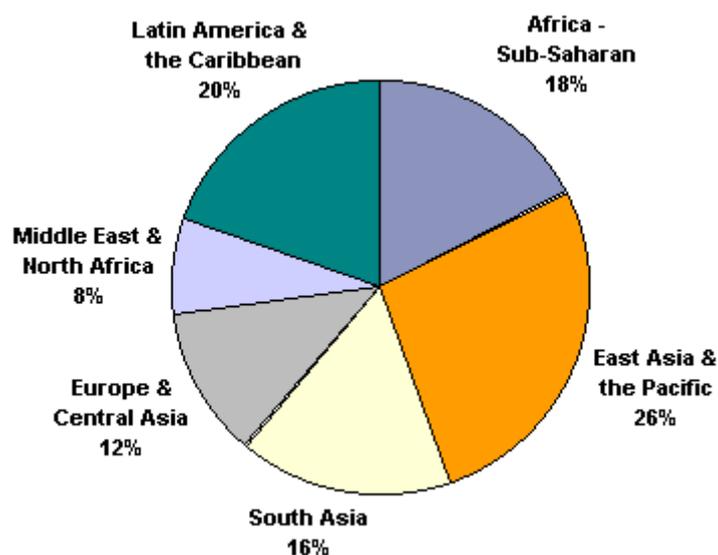


Figura 1 – Empréstimos de desenvolvimento urbano do BM por tema

Comprometimento Total (%) por Região

(Maio 2005)



Portfólio de Projetos Urbanos

Figura 2 – Empréstimos de desenvolvimento urbano do BM por região

Fonte: WORLD BANK, 2006b

Tabela 1 – Etapas das políticas urbanas e de desenvolvimento institucional do Banco Mundial¹³³

POLÍTICAS PARA AS CIDADES	PRINCIPAIS PROPOSTAS
PRIMEIRA ETAPA (ANOS DE 1970)	
POBREZA URBANA E CIDADE: controle social através de micro-intervenções urbanas	
AUTO-AJUDA E URBANIZAÇÃO COM BAIXOS PADRÕES	Urbanismo de projeto; empréstimos para projetos-demonstração; lotes urbanizados (<i>site and services</i>); urbanização de favelas (<i>slum upgrading</i>); ajuda mútua (<i>self-help</i>); disponibilidade (redução de subsídios; desregulamentação); recuperação de custos; reprodução dos projetos; ajuste do padrão do projeto à capacidade de pagar da demanda; substituição da idéia moderna de espaço habitacional mínimo pela de custo mínimo; desenvolvimento institucional (<i>institution-building</i>), reformas centradas nas unidades de implementação dos projetos, difusão de idéias, conceitos, modelos e práticas de projetos urbanos.
SEGUNDA ETAPA (ANOS DE 1980)	
AJUSTES URBANOS: as cidades a serviço do mercado	
AJUSTE ESTRUTURAL DAS CIDADES	Operação por meio dos projetos de desenvolvimento municipal (PDMS); reformas em instituições do setor urbano; reformas no governo local (modelo empreendedorista); formação de parcerias para difusão de idéias, conceitos, modelos e práticas de projetos urbanos (Programa de Gestão Urbana); reforma do setor financeiro habitacional; descentralização; valorização do local e do global em detrimento do nacional, ajuste fiscal; mudança no padrão de financiamento das cidades (por meio de agências financeiras de intermediação de crédito); defesa de cidades “auto-suficientes”.
TERCEIRA ETAPA (ANOS DE 1990)	
PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE: as cidades administradas como empresa	
CIDADE-EMPRESA, <i>GOVERNANCE</i> URBANA	Competição entre cidades; retomado do planejamento, em moldes empresariais; planos de ação estratégicos, parcerias público-privadas; criação de um ambiente <i>market-friendly</i> ; mercado de títulos municipais, mercantilização de serviços públicos; políticas sociais focalizadas; retomada da urbanização de favelas; mercado das boas práticas; ongs e municípios como parceiros privilegiados; boa <i>governance</i> ; participação restrita e pacificação social.
QUARTA ETAPA (ANOS DE 2000)	
AS CIDADES COMO MÁQUINAS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO	
CIDADE-MÁQUINA <i>GOVERNANCE</i> URBANA	Cidade reconhecida como um lugar para produzir riquezas e poder; projetos urbanos reorientados para cumprir as metas do milênio; operações através do <i>cities alliance</i> , baseadas em dois programas: <i>city development strategies</i> e <i>slum upgrading</i> ; visão “holística” da cidade; cidades “sustentáveis”.

FONTES: (ZANETTA, 2004; ARANTES, 2003; COHEN, 2004) e do próprio autor.

5.2 PRIMEIRO PERÍODO (ANOS DE 1970) – POBREZA URBANA E CIDADE: CONTROLE SOCIAL ATRAVÉS DE MICRO-INTERVENÇÕES URBANAS

As primeiras operações urbanas do BM abrangeram as áreas de habitação, abastecimento de água, saneamento básico, transportes e energia elétrica e provocaram mudanças radicais nos padrões de projetos urbanos destinados às populações pobres. A experiência do BM com projetos de infra-estruturas pesou significativamente na definição das áreas de atuação nestes primeiros projetos urbanos (ZANETTA, 2004, p. 18). Esta atitude cautelosa e conservadora se repetiu quando da definição das primeiras cidades onde iria atuar. O BM preferiu concentrar a maioria dos empréstimos urbanos nas grandes cidades e em projetos considerados de “alta prioridade em termos de resultados e em organizações com forte capacidade administrativa e financeira” (WORLD BANK, 1972, p. 53).

Na área habitacional, como visto, o BM começou a operar com dois programas: *slum upgrading* e *site and services*. O primeiro foi um programa de urbanização de favelas e o segundo propunha ofertar à população pobre pequenos lotes com infra-estrutura básica, além de empréstimo para compra de material de construção. A responsabilidade pela construção da moradia era do próprio morador, em regime de autoconstrução¹³⁴ ou de mutirão. Buscava-se, assim, um maior controle social do trabalhador através de micro-intervenções urbanísticas, uma vez que estes projetos eram implantados em pequenas áreas das cidades, geralmente na escala do bairro.

Esses modelos ganharam repercussão rapidamente, pois rompiam com uma lógica dominante de projetos habitacionais para população de baixa renda, que vigorou no período 1950-1972, caracterizada pelo provimento de habitação pelo Estado, pelo padrão de construção mais elevado do que o proposto pelo BM e por serem transplantados dos países centrais para os periféricos sem maiores adaptações à realidade local (ZANETTA, 2004, p. 18; PUGH, 1994, p. 163).

A partir de 1972, as famílias pobres, que antes adquiriam suas casas por intermédio do Estado e subsidiadas, passaram a receber apenas o lote com infra-estrutura básica e

¹³⁴ Nos anos de 1950 surgiu um movimento baseado no princípio da auto-ajuda como solução para os problemas de habitação para os pobres urbanos da periferia capitalista. Por volta de 1972, esta idéia ganhou força através dos projetos *site and services* financiados pelo Banco Mundial (McCARNEY, 1987, p. 13).

financiamento para compra de material de construção a preço de mercado. Como o padrão de habitação proposto pelo BM era visivelmente inferior aos praticados na época em vários países da periferia, isto contribuiu para gerar polêmicas em torno do “novo modelo” e provocar certas resistências.

A opção pelos “baixos padrões” não tinha em vista apenas o objetivo de atender ao maior número de pessoas com os recursos disponíveis. Arantes (1994, p. 41) sugere que esta opção era também uma sinalização de mudança, de rompimento com as práticas e padrões precedentes como forma de mostrar à periferia que as propostas do Estado do Bem-Estar eram utópicas e que, a partir daquele momento, a realidade seria outra.

Como afirmou o autor,

na prática, a defesa da urbanização com baixos padrões significava a não-adoção das características das cidades modernas, reconstruídas no pós-guerra por Estados de bem-estar social, como referência para as políticas e normas de urbanização no terceiro mundo. Noutros termos, o padrão de satisfação dos direitos sociais que se realizam no urbano (tanto direitos parcelares quanto o próprio direito à cidade) deveria ser nitidamente inferior nos países periféricos em relação aos países centrais (ARANTES, 2004, p. 41).

Além de ter como característica o baixo padrão de qualidade das habitações e da infra-estrutura, a política habitacional para população de baixa renda do BM nesta primeira fase pode ser expressa por três elementos interligados: “disponibilidade – recuperação dos custos – replicabilidade” (PUGH, 1994, p. 163). A idéia de “disponibilidade” afirmava a necessidade de produzir habitações a um preço que a população pobre pudesse pagar. Para tanto, era recomendado eliminar os subsídios, pois estes acabavam quase sempre sendo capturados pelos mais ricos, em detrimento dos pobres. Também se propunham mudanças nos parâmetros urbanísticos (zoneamento, lotes mínimos, áreas mínimas etc.), que contribuíssem para reduzir o preço tanto do lote quanto da moradia. O BM buscava também recuperar os custos dos investimentos, criando mecanismos que fizessem com que as “famílias-consumidoras” pagassem pelo “produto” ou “mercadoria” que estavam “consumindo”. A idéia era recuperar os custos dos investimentos para que tanto os recursos quanto os modelos urbanísticos pudessem ser replicados em outros projetos (PUGH, 1994, p. 163).

Para Pugh (1994, p. 163), a abordagem “disponibilidade – recuperação dos custos – replicabilidade” tinha como base o neoliberalismo¹³⁵ e, por isso, “era bastante limitada na sua conceituação de habitação e no seu entendimento das relações entre os papéis do

¹³⁵ Pugh admitia que o neoliberalismo já orientava políticas urbanas do BM na década de 1970.

Estado, dos mercados e das famílias sobre habitação”. Os projetos estabeleciam uma clara divisão de trabalho entre Estado, mercados e famílias, com ênfase na individualidade, na liberdade dos mercados e nos princípios de usuário pagador (*user pay*). No entanto, parece haver também influências do fordismo-keynesianismo, pois a idéia da “replicabilidade” poderia ser interpretada como “produção em massa”, enquanto a idéia da “disponibilidade” pode indicar “consumo em massa”. Além disso, agências governamentais ainda tinham uma participação significativa na execução dos projetos, como é o caso das Cohabs, no Brasil. Este quadro é diferente daquele que vai se configurar nos anos de 1980, quando o Estado é praticamente desincumbido de produzir habitações, em favor do mercado.

Além dos projetos de habitação para população de baixa renda, o BM operou também com Projetos de Transportes Urbanos, Projetos Urbanos Integrados (envolviam vários setores da economia) e Projetos de Desenvolvimento Regional (também pretendidamente integrados). Os dois últimos tipos de projeto começaram a ser financiados em meados da década de 1970 e, além de habitação incluíam transportes, apoio a negócios e a crédito, emprego e treinamento, atividades que geravam renda (mercados, matadouros) e creches. Os projetos “integrados” tiveram vida curta não só por causa das mudanças nas estratégias do BM a partir dos anos de 1980, mas também devido ao grau de complexidade envolvido ao se trabalhar com vários componentes de diferentes áreas simultaneamente (KESSIDES, 1997, p. 6-7).

Segundo Kessides,

Estas operações integradas, como os primeiros projetos de habitação, eram caracterizados pela provisão de um amplo *pacote predefinido de investimentos*; geralmente para *áreas geográficas pré-identificadas* (bairros); principalmente através de agências do governo central ou através de *‘special area development authorities’* (em alguns casos criadas pelos projetos); e com *pré-avaliações de subprojetos*. Embora todos estes projetos tivessem componentes de desenvolvimento institucional, os objetivos eram, primeiramente, melhoramentos físicos através de investimentos em determinadas áreas com baixo custo de capital. Esperava-se que os benefícios econômicos desses melhoramentos conduzissem para altos retornos fiscais, que seriam reaplicados em outras áreas (KESSIDES, 1997, p. 6; grifos da autora).

Nos primeiros 10 anos de operações, o BM financiou 62 projetos urbanos em 36 países, num montante de US\$ 2 bilhões para um custo total dos projetos no valor de US\$ 4,6 bilhões. Cohen¹³⁶ (2001, p. 44) estima que os 62 projetos atingiram cerca de 11 milhões de pobres urbanos, um valor irrisório, tendo em vista a demanda, que era da ordem

¹³⁶ Michael Cohen trabalhou no Banco Mundial no período de 1972-1999 e foi um dos principais formuladores das estratégias e políticas urbanas.

de dois bilhões de pobres. Mesmo estando longe de resolver o problema de habitação para as populações de baixa renda, os projetos urbanos influenciaram significativamente tanto as políticas e instituições públicas de muitos países quanto os trabalhos de agências internacionais em todo o mundo. Em vários países, os programas *site and services* e *slum upgrading*, por exemplo, tornaram-se políticas governamentais (WORLD BANK, 1995, p. 19-22).

Essa influência era potencializada pelas ações de *institution building* ou desenvolvimento institucional, que consistiam em ministrar cursos e treinamentos, prestar assistência técnica, consultorias e assessorias para a elite tecnoburocrática das agências governamentais designadas para implementar os projetos urbanos. A preferência do BM era emprestar para agências nacionais ao invés de agências locais ou municipais, pois, no seu modo de ver, os funcionários locais tendiam a ser menos qualificados e as organizações locais menos eficientes e mais sujeitas a pressões políticas. No caso de empréstimos para agências municipais, o BM exigia como pré-requisito amplas reformas institucionais e, quando não havia agências, o BM exigia a sua criação (WORLD BANK, 1972, p. 54).

Quando o país não possuía uma agência, o primeiro passo era criar uma¹³⁷. A orientação programática das ações de desenvolvimento institucional tinha como referência a doutrina do BM expressa em sua agenda urbana. Era prática comum também o treinamento de membros da elite burocrática destas agências governamentais no exterior, principalmente nos Estados Unidos e Europa, para que tivessem contato com as idéias e técnicas consideradas pelo BM como as mais modernas para serem transplantadas para seus países de origem. Outra medida exigida pelo BM em seus projetos urbanos dentro das ações de desenvolvimento institucional era promover reformas administrativas nas agências governamentais (WORLD BANK, 1995, p. 19-22).

Estas reformas, além de incidir sobre a estrutura e funções das agências, consistiam em conceder certa autonomia a elas, para isolá-las de outros órgãos do governo e evitar, assim, sua “contaminação” pelo ambiente de corrupção, clientelismo, nepotismo, burocratismo, excesso de centralismo etc., que caracterizava, segundo o BM, as agências governamentais dos países da periferia (WORLD BANK, 1995, p. 19-22).

¹³⁷ No caso brasileiro, para implementar os projetos de *site and services* foram criadas COHABs (cooperativas habitacionais) e, para implementar os projetos de transportes, criou-se a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos. Estes são dois exemplos de casos brasileiros (WORLD BANK, 1995, p. 20-21; MELO; MOURA, 1990, p. 111).

As agências, também chamadas de Unidades de Implementação de Projetos (UIPs), eram providas de equipamentos mais modernos (de informática, de comunicação, por exemplo) e de um corpo técnico qualificado, treinado de acordo com os métodos e as técnicas de administração pública e de projetos mais modernos encontrados nos países centrais. Eram transplantadas também para as UIPs idéias, métodos, conceitos e práticas sobre gestão urbana e planejamento urbano recomendados pela agenda urbana do BM.

As UIPs tinham também o papel de difundir a agenda urbana e de servir de canal de interlocução do BM com o governo para definição de estratégias para o setor urbano. No caso do primeiro empréstimo urbano, a preferência do BM era pela criação de UIPs ao invés de reformar instituições existentes (WORLD BANK, 1995, p. 19-22).

Acreditava-se que uma nova UIP, com corpo técnico treinado e equipada especialmente para implementar o projeto, criaria menos resistências à difusão de sua agenda urbana do que uma instituição já existente. Na visão pragmática do BM, quanto menos resistências, melhor, pois isto facilitaria a execução do projeto no prazo previsto e com os recursos estipulados, além de contribuir para o desempenho do portfólio urbano. Após o término do projeto, o BM recomendava a reintegração da UIP com outras instituições afins existentes no país (COHEN, 1983, p. 24), o que facilitaria a difusão da agenda urbana entre elas. A partir do segundo empréstimo urbano, o projeto seria desenvolvido em uma instituição existente, pois as resistências às “novas” idéias seriam menores. Nos primeiros projetos, os governos locais praticamente não tinham participação direta, pois eram formulados e implementados pelas UIPs, que respondiam principalmente ao governo central (WORLD BANK, 1995, p. 19-22). A centralização nos governos centrais e a falta de autonomia dos governos locais, provavelmente, contribuíram para este distanciamento do projeto e mesmo de sua operação posteriormente ao seu término (WORLD BANK, 2000b, p. 125).

A partir de meados da década de 1970, influenciado pelas discussões travadas no âmbito da Conferência Habitat I, realizada em 1976, em Vancouver, e pelas exigências do capitalismo que entrava na fase de acumulação flexível¹³⁸, o BM passou a se interessar

¹³⁸ Acumulação flexível caracteriza-se pela flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, o surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente elevadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional, envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas (HARVEY, 1993, p. 140). Harvey identifica mudanças também nos modelos de gestão urbana, que passa a tomar a forma de “empresariamento urbano”. Segundo o autor, essa mudança tem a ver com as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973 (HARVEY, 1996, p. 48).

pela “eficiência” das administrações públicas locais. Segundo Cohen (2001, p. 44-45), nesta Conferência discutiram-se duas questões que estavam no centro do debate urbano internacional naquela ocasião: o que se via como fracasso dos projetos urbanos financiados pelo BM e outras agências bilaterais e multilaterais, que pouco teria contribuído para “aliviar” a pobreza urbana e o papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento das cidades.

A partir desse momento, o BM começou a se interessar pelos governos locais, ou melhor, em promover reformas institucionais nos governos locais inculcando-lhes sua agenda urbana. Assim, além de envolver as UIPs, as reformas passaram a incluir os governos locais com prioridade para a área financeira, com o objetivo de aumentar a arrecadação dos tributos municipais e, com isso, as receitas locais. Assim, as ações de DI foram direcionadas principalmente para a elaboração de orçamentos, aprendizado de técnicas de contabilidade, elaboração de cadastros técnicos municipais¹³⁹ visando aumentar as receitas de impostos e taxas sobre propriedade imobiliária. A realização de reformas institucionais passou a ser condição *sine qua non* para os governos receberem empréstimos urbanos (WORLD BANK, 1995, p. 21).

Enquanto os impactos das obras de infra-estrutura e habitações dos projetos urbanos ficavam, na maioria das vezes, restritos à área de implantação e à população diretamente envolvida, as mudanças originárias das reformas institucionais extrapolavam os limites do local e, muitas vezes, alcançavam uma abrangência nacional ou mesmo internacional ao envolver também outras agências multilaterais e bilaterais¹⁴⁰. A USAID, por exemplo, passou a financiar projetos *site and services* e *slum-upgrading* e, em conjunto com o BM, financiou o primeiro projeto urbano para a Costa do Marfim. É notória também a difusão da linguagem associada aos projetos urbanos. Expressões tais como “*site and services*”, “*slum upgrading*”, “*shelter projects*”, “*affordability*”, “*replicability*”, “*cost recovery*” e “*low-cost design*” se popularizaram entre especialistas em desenvolvimento urbano.

Diferentes tipos de cursos passaram a ser ministrados em conjunto pelo *Economic Development Institute* e pelo *United Nations Centre for Human Settlements* (UNCHS) para difundir a doutrina urbana do BM. As metodologias, modelos, idéias, práticas utilizadas em seus projetos urbanos passaram a ser discutidas em programas de estudos e pesquisas

¹³⁹ Na primeira década, o BM financiou trinta projetos com componentes ligados ao aumento da arrecadação municipal. No Brasil, por exemplo, o Projeto Cidade de Porte Médio, de 1979, financiou a elaboração de cadastros municipais para elevar a arrecadação do IPTU (WORLD BANK, 1995, p. 21).

¹⁴⁰ Ao longo da década, essas agências foram construindo um consenso em torno da agenda urbana do Banco Mundial (WORLD BANK, 1995, p. 21).

urbanas em universidades tanto dos países centrais como dos periféricos. As empresas de consultoria também passaram a se especializar nos tipos de projetos urbanos financiados pelo BM, especialmente *site and services* e *slum-upgrading* (COHEN, 1983, p. 47).

5.3 SEGUNDO PERÍODO (ANOS DE 1980) – AJUSTES URBANOS: AS CIDADES A SERVIÇO DO MERCADO

Os desempregados, os sem-teto, os abandonados, os excluídos são a expressão dramática dos sacrifícios exigidos [...] pela escolha puramente ideológica fundada no rigor orçamentário, na competitividade, na produtividade etc. As pessoas não querem mais isso. Elas não aceitam que se chame de ‘reforma o que só é, em sentido próprio, uma contra-reforma, um retorno à antiga ordem (Le Monde, 1996 apud FIORI, 1997, p. 79).

Os empréstimos de ajustes estruturais e setoriais de orientação neoliberal¹⁴¹ que marcaram a década de 1980 provocaram uma mudança radical no padrão de empréstimos. Os empréstimos urbanos baseados em projetos (*project-based loans*), que prevaleceram na década de 1970, deram lugar aos empréstimos baseados em política (*policy-based loans*). Os projetos do tipo *site and services*, *slum upgrading* e de transportes cederam espaço para os chamados projetos urbanos “programáticos” (KESSIDES, 1997, p. 9), cuja ênfase maior era nas ações de desenvolvimento institucional (ZANETTA, 2004, p. 22).

O modelo mais difundido entre os projetos urbanos “programáticos” foi o Projeto de Desenvolvimento Municipal – PDM, criado no início da década de 1980, para promover as reformas institucionais ou os ajustes urbanos. Os PDMs foram estruturados em torno de dois componentes básicos: desenvolvimento institucional e infra-estrutura urbana. O primeiro projeto-piloto em escala mundial desse novo modelo de projeto urbano programático foi o *Parana Market Towns Improvement Project*, financiado em 1983, para o Estado do Paraná, Brasil. Tendo em vista a importância dos PDMs para se compreenderem as políticas urbanas do BM a partir da década de 1980, eles serão tratados detalhadamente em seção à parte, em seguida a esta.

Antes restrito às Unidades de Implantação de Projetos (UIPs), o DI, no âmbito dos novos Projetos de Desenvolvimento Municipal, teve suas ações direcionadas também para promover reformas nas instituições dos governos locais, em estreita correspondência com

¹⁴¹ Orientar-se pelas idéias neoliberais significava não só romper com as políticas do Estado de Bem-Estar Social, como também redirecionar as políticas consideradas intervencionistas conduzidas pelo Estado, para políticas lideradas pelo mercado (PUGH, 1994, p. 166).

as políticas de ajustes macroeconômicos de orientação neoliberal do governo central. Os projetos urbanos, portanto, passaram a ter como principal tarefa não mais financiar infra-estruturas, mas promover amplas reformas nos governos locais. Isto não quer dizer que investimentos em infra-estrutura não sejam importantes para o BM; pelo contrário, representam parte significativa dos recursos destinados às cidades.

O interesse do BM pelos governos locais, que nasceu, como visto, em meados da década de 1970, aguçou-se nos anos de 1980 com a crise da dívida dos países clientes e os ajustes estruturais. Na visão do BM, os governos locais não poderiam ficar fora dos ajustes estruturais, sob pena de comprometer o ajuste fiscal nacional. Essa guinada do BM em direção às reformas nos governos locais levou-o a investir volume significativo de recursos em pesquisas e publicações para divulgar sua nova estratégia (COHEN, 2001, p. 45).

Entre as publicações destaca-se a série *Management and Development*, utilizada como referência para a produção do *World Development Report*, de 1983, o primeiro relatório mundial publicado pelo BM dedicado especificamente ao tema da reforma do Estado à luz da ideologia neoliberal, assim também o primeiro a recomendar vivamente a descentralização (WORLD BANK, 1983).

A reforma do Estado – combinação de rigorosa política fiscal e monetária com a implementação simultânea da desregulação, abertura econômica e privatização – visava, sobretudo, o equilíbrio fiscal, cuja realização passaria obrigatoriamente pelo corte de gastos públicos, demissão de funcionários públicos em massa, cortes ou redução de salários, privatizações e concessões, cortes nos investimentos em infra-estrutura, corte dos gastos públicos etc.

Amparado na idéia de que “a cidade e a política urbana constituem elemento central da própria dinâmica macroeconômica, [que] a economia contemporânea é, em grande medida, economia urbana – baseada na cidade e voltada para a cidade –, [e que] o desempenho econômico da cidade é central para o desempenho da economia como um todo” (VAINER, 2004)¹⁴² o BM passou a promover reformas nos governos locais, como componente essencial de suas políticas de ajuste estrutural. Os governos locais, antes esquecidos, passaram a ser peça fundamental na reforma fiscal macroeconômica¹⁴³ para redução ou eliminação do déficit público (ARANTES, 2004, p. 53-54).

¹⁴² Comentário feito durante processo de orientação.

¹⁴³ A reforma fiscal macroeconômica depende do equilíbrio das contas locais ou da “auto-suficiência” das contas municipais, para que se gere o superávit primário, destinado ao pagamento de dívidas.

O ajuste urbano passou a ser, portanto, na visão do BM, componente essencial do ajuste estrutural nacional.

[...] uma melhor gestão econômica de longo prazo é necessária para estabelecer os parâmetros para o crescimento econômico urbano. Ao mesmo tempo, as constantes interrupções de curto prazo do crescimento macroeconômico têm importantes conseqüências para as cidades. As políticas de ajustes estruturais no nível macro são planejadas para os prazos mais longos, a fim de criar um ambiente político capaz para as economias urbanas mais produtivas. Este ambiente aumentaria a eficiência de empresas e de famílias e, assim, apoiaria um amplo ajuste econômico e a retomada do crescimento. **Para muitos países, no entanto, estas mudanças políticas requerem um correspondente ajuste urbano para apoiar as metas de ajuste econômico nacional.** Este processo resultaria em regimes regulatórios e institucionais mais flexíveis no nível da cidade para ajustar às novas realidades macroeconômicas. Isso afetaria a produção de bens e serviços e o amplo contexto para investimentos, poupanças, mobilização de recursos e a formação de capital em áreas urbanas (WORLD BANK, 1991c, p. 6; grifos nossos).

As medidas para realizar os “ajustes urbanos” tinham como objetivo elevar a produtividade da economia urbana e consistiam de reformas nas políticas e nas instituições urbanas envolvendo: mudanças no papel do governo central, que deixaria de intervir na produção de infra-estrutura e serviços urbanos para facilitar o funcionamento dos mercados, criação de um “fórum” com participação de empresas privadas (*stakeholders*), famílias e grupos comunitários e o governo para definirem as estratégias econômicas locais, descentralização de atribuições e de poder para os governos locais e reforma administrativa de acordo com o modelo gerencial ou empreendedorista (WORLD BANK, 1991c, p. 8-9). Documento de avaliação do BM, publicado em 1989, ressalta as mudanças que estavam ocorrendo em sua agenda urbana.

A agenda urbana do Banco Mundial está cada vez mais buscando articular as questões urbanas tradicionais com o quadro mais amplo de política macroeconômica. Esta mudança tem sido acompanhada pelo gradativo abandono de intervenções esporádicas, e no sentido de incorporação de questões mais amplas de maior impacto nas economias nacionais e na produtividade das cidades. [...] Forte ênfase, conseqüentemente, é dada às questões institucionais e aos entraves associados à regulação estatal em escala nacional. Isto acarreta maior prioridade para programas nacionais e mecanismos de financiamento. A tradução concreta desta tendência é a criação e fortalecimento de intermediários financeiros e organizações subsetoriais centrais, as quais podem mais efetivamente envolver um número maior de municipalidades e agências locais (DJUNG; FARVAZQUE, 1988, p. 10; WORLD BANK, 1989d apud MELO; MOURA, 1990, p. 104).

Melo e Moura ressaltam que uma das principais medidas dos ajustes urbanos tem sido a aplicação de um

[...] formato empresarial nas agências governamentais urbanas [o que tem envolvido providências para] eliminação de subsídios¹⁴⁴ (elevação de tarifas de serviços públicos urbanos), medidas de austeridade fiscal e políticas de privatização e, ou, desregulação de setores visando estimular a iniciativa privada na provisão de serviços como habitação e transportes (MELO; MOURA, 1990, p. 104-105).

Os ajustes urbanos, portanto, visam enquadrar as administrações públicas municipais em um modelo de gestão gerencial ou empreendedorista, para que as cidades sejam administradas como empresas, isto é, tendo como “horizonte o mercado, tomando decisões a partir de informações e expectativas geradas no e pelo mercado [...]” (VAINER, 2000, p. 89).

VAINER (2000, p. 77) – um dos principais críticos desse modelo de gestão urbana empresarial – afirma que os projetos de cidade norteados por esta forma de gestão estão sempre sujeitos aos interesses empresariais globalizados e dependem, em grande medida, da eliminação da política, do conflito e das condições de exercício da cidadania. Para o autor, esta proposta não se resume simplesmente a uma mudança administrativa ou operacional em direção ao modelo gerencial, mas na redefinição do conjunto da cidade e do poder local.

De acordo com esta perspectiva, a cidade, que sempre foi considerada objeto de intervenções públicas e privadas, passa a ser sujeito da ação e a operar como um “agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações”. Assim, nesta cidade gerida segundo interesses empresariais é

[...] o setor privado que vai liderar as estratégias econômicas locais, estabelecendo-se parceria com o setor público, que assegurará que os interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados no processo de planejamento e de decisão. Isto quer dizer que os capitalistas e empresários participarão diretamente dos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas públicas (VAINER, 2000, p. 97-89).

Este modelo de gestão passou a ser amplamente difundido, sempre colocando em dúvida a eficiência da forma de governo burocrática tradicional, através de inúmeros

¹⁴⁴ Segundo Arantes (2004, p. 54), “A indisciplina fiscal das políticas urbanas e habitacionais teria sido, para o Banco Mundial, uma das grandes causas da crise latino-americana dos anos 1980.” O autor recorre a Renaud, considerado um dos principais técnicos em finanças urbanas do BM, para dizer que “os pesados subsídios financeiros dos investimentos urbanos na América Latina contribuíram significativamente para a desestabilização financeira como um todo”.

documentos, cursos, eventos, inclusive contando com o apoio do *Economic Development Institute*.

A implementação do modelo empresarial implicava transplante não só dos métodos e das técnicas da administração de empresas para os órgãos do setor urbano, mas também de sua terminologia, que passou a fazer parte do vocabulário desses órgãos, sendo ainda, “os novos totens do pensamento político-econômico internacional” (FIORI, 1997, p. 80), como é o caso das expressões gestão, eficiência, produtividade, competitividade e desempenho largamente empregadas no Relatório Mundial de 1983. O uso destes termos no Relatório pode ser visto, por exemplo, na definição de alguns atributos de uma “boa administração”: adoção de políticas que estimulem o “espírito empreendedor”¹⁴⁵ e a eficiência das instituições do setor público, uso eficiente de recursos humanos e materiais, autonomia dos *managers* do setor público para tomar decisões operacionais, usar mais mecanismos de preço e de mercado ao invés de intervenções administrativas e introduzir mecanismos de incentivos para melhorar a *performance* do funcionalismo público (WORLD BANK, 1983, p. iii).

As reformas políticas e institucionais a que foram “submetidos” os governos locais, como condição para receber os empréstimos urbanos, causaram resistências de toda espécie dos países clientes. No entanto, nos países “onde o Banco tem mantido um forte diálogo urbano nacional [...]”, como nos casos do Brasil, Ghana, México e Filipinas, as resistências às mudanças foram menores e as reformas, “significativas” (WORLD BANK, 2000b, p. 125).

Outra importante medida que tem feito parte dos ajustes estruturais e setoriais desde o início dos anos de 1980, conforme mencionado, é a descentralização, também chamada pelo BM de “reforma intragovernamental”. Parece começar aqui o movimento do BM em direção ao “local”, ou em defesa do desenvolvimento local em detrimento de um projeto de desenvolvimento centrado e liderado pelo governo nacional.

O modelo de descentralização proposto no referido Relatório de 1983 tem como meta a autonomia local (WORLD BANK, 1991c, p. 9), não só financeira, como parece transparecer no discurso do BM, mas também de poder. A idéia era dar todo poder ao poder local. Mas, para isso, os governos locais deveriam passar por reformas, principalmente na área financeira, como forma de elevar a arrecadação tributária. Conforme Cohen, sem nem mesmo se aperceber de quão arrogante e autoritária era a

¹⁴⁵ Tradução livre de *enterprise*.

posição do BM: “A descentralização tinha sido decretada, agora era hora de aprender a administrar o dinheiro” (COHEN, 2001, p. 50). O governo nacional teria que se conformar em realizar a descentralização, e os governos locais passariam por um processo de “aprendizagem” através de cursos e treinamentos cujos programas seguiriam à risca sua agenda de reformas.

À medida que o processo de descentralização avançava na periferia capitalista, o discurso do “desenvolvimento local” ganhava força e, com ele, propostas de novos modelos de gestão urbana, dos quais, o modelo empreendedorista, como visto, tinha a preferência do BM. A abordagem do desenvolvimento local partia do princípio de que era possível promover o desenvolvimento do local a partir da utilização dos potenciais econômicos, humanos, naturais e culturais, internos a uma localidade, incorporando variáveis como participação e gestão local (BRANDÃO, 2004). Esta visão sobre o desenvolvimento local se contrapunha às políticas nacionais desenvolvimentistas e à lógica de solidariedade do Estado de Bem-Estar Social, que vigoraram até o final dos anos de 1970.

Estas idéias hegemônicas sobre “local”, os papéis dos governos locais, governos nacionais “em um mundo de fluxos cruzados” ou de “fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia”, como dizem os defensores do movimento “localista”, vão alimentar as agendas urbanas do BM ao longo do tempo e, assim, demolir paulatinamente qualquer aversão à cidade que por ventura ainda existisse, ao ponto de, como será visto na próxima seção, colocar a cidade na “linha de frente do desenvolvimento”, ou como uma “máquina do crescimento” puxando o desenvolvimento.

Em meados dos anos de 1980, o ajuste fiscal urbano incorporou mais duas medidas: reforma do sistema de tarifas dos serviços públicos e reforma do sistema financeiro de habitação. A reforma do sistema de tarifas fundamentava-se na idéia da recuperação dos custos (*cost recovery*), isto é, “tinha como objetivo estabelecer um modelo auto-sustentável do tipo user pay (usuário paga), cortando subsídios e transferindo o ônus da escolha por serviços piores e mais baratos para o usuário (a chamada autofocalização).” (ARANTES, 2004, p. 56).

Quanto à reforma do sistema financeiro de habitação, o modelo baseava-se, segundo Arantes, em

[...] uma oferta flexível de moradias, segundo a renda, a capacidade de poupança e o valor pretendido por família. O subsídio é então dirigido exclusivamente à demanda, e não mais à oferta ou à redução dos juros (médias que ‘distorciam o mercado’). Para focalizar o subsídio, estabelecem-se critérios que medem a característica pró-ativa das famílias, recompensando as que constituírem maior poupança prévia e que solicitarem menor valor – ou seja, as que representam o menor risco financeiro. O subsídio é entregue como um ‘vale’, descontado na primeira prestação da casa, o que abate parte do valor do financiamento. As carteiras habitacionais são administradas por instituições privadas de crédito, constituindo um mercado secundário de hipotecas do qual investem os fundos de pensão e demais aplicadores. Tal como na questão tarifária dos serviços urbanos, os tomadores têm acesso a bens e serviços de acordo com a sua capacidade e disposição de pagamento (*ability and wiliness to pay*) diante de escolha num menu de opções precificadas - novamente a ‘autofocalização’, obviamente dentro do que permite a renda do usuário (ARANTES, 2004, p. 56-57).

Com as reformas neoliberais, a habitação passou então a ser tratada cada vez mais como uma *commodity* nos mercados imobiliários e menos pela sua função social ou pelo seu valor de uso (COHEN, 2001, p. 58; ARANTES, 2004, p. 58). Os recursos para aquisição de habitação, antes disponibilizados principalmente através do Estado, passaram a ser cada vez mais atribuição dos bancos privados.

Outro fato que merece destaque nesta década de 1980 foi o início de empréstimos urbanos para governos subnacionais, tendo em vista a possibilidade iminente de inadimplência dos governos nacionais em face da crise da dívida e dos desequilíbrios fiscais. Como o BM é um banco e a razão de sua existência são os empréstimos, a alternativa que encontrou diante do cenário de crise foi passar a emprestar para os governos subnacionais, porém com o aval dos governos nacionais, como forma de garantir o recebimento dos empréstimos. O que pode parecer à primeira vista apenas uma operação de crédito entre o BM e um governo subnacional, em uma observação mais atenta, notam-se repercussões importantes na condução das políticas urbanas nacionais.

As negociações entre BM e governos para definição dos componentes dos projetos urbanos, que, antes ocorriam na esfera dos governos nacionais, passaram a ser realizadas diretamente com os governos subnacionais, sem a necessária interferência do governo nacional. A visão de conjunto e as decisões sobre políticas urbanas nacionais, que na maioria das vezes, são estabelecidas em nível ministerial, passaram a ser definidas por cada governo subnacional, sem que estivessem integradas a uma política nacional. Cada

estado cliente do BM passou a ter a sua própria “política urbana” sintonizada com a agenda urbana daquela instituição, pelo menos durante a realização do projeto urbano.

A seção que se segue foi reservada à discussão dos PDMs, conforme anunciado no início desse capítulo.

5.3.1 Os Projetos de Desenvolvimento Municipal (PDM)

No início dos anos de 1980, o BM foi buscar na USAID a inspiração para o seu novo modelo de projeto urbano. A crise da dívida dos anos de 1970, somada à dificuldade de os países conseguirem empréstimos externos e a necessidade de se realizarem os ajustes urbanos, levou a USAID a buscar alternativas para seus projetos urbanos. O modelo eleito foi aquele que criava um fundo – conhecido como fundo de desenvolvimento municipal – formado com recursos da própria USAID, dos governos clientes e de doações e seria recomposto ao longo do tempo com reembolsos, doações e novos empréstimos.

O BM adotou o mesmo modelo da USAID, cujo formato consistia de uma combinação de projetos de infra-estrutura urbana, desenvolvimento institucional e o fundo de desenvolvimento municipal. Estes fundos, segundo Arantes (2004, p. 59), marcam o início da implantação de um outro modelo de financiamento público urbano. O autor, ao analisar as características do primeiro fundo, criado pelo projeto-piloto Paraná Market Town, de 1983, afirma que:

O sistema paranaense funciona por meio de repasses onerosos aos municípios, eliminando as transferências não-reembolsáveis e estabelecendo um fundo rotativo – que recebe recursos de municípios, estado e de captação no mercado. [...] Além disso, os municípios têm interesse em recuperar os investimentos feitos para seguirem na condição de potenciais tomadores, o que os leva a optar cada vez mais por obras e investimentos que apresentem taxas de retorno no mínimo equivalentes aos custos do capital emprestado. Ou seja, o fundo atua não só como mola de arrecadação, mas de estímulo a uma concepção empresarial da ação pública [...]. O fundo paranaense, não por acaso, foi progressivamente tornando-se um intermediário de crédito que opera sob regras de mercado (ARANTES, 2004, p. 59).

A responsabilidade pela administração do fundo varia de projeto para projeto. De um modo geral, cabe a órgãos do governo, a bancos de desenvolvimento¹⁴⁶ ou a agências privadas de administração financeira. Qualquer que seja o órgão escolhido para gerenciar o fundo, a premissa básica é que ele tenha certa autonomia para geri-lo “sob critérios mercadológicos de rentabilidade” (ARANTES, 2004, p. 59).

¹⁴⁶ No projeto para Minas Gerais – SOMMA, financiado em 1993 pelo BM – a administração coube ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

Diferentemente dos projetos urbanos da década de 1970, que se caracterizaram por investimentos em infra-estruturas, os PDMs, mesmo financiando infra-estruturas, têm seus objetivos claramente orientados para a política. Promover ajustes no governo local em sintonia com os ajustes estruturais é a sua principal meta (OSMONT, 1995, p. 171). Não menos importantes são as outras metas a cumprir: promover descentralização, reformas institucionais, ajustes fiscais locais, elevar as receitas locais, criar um ambiente favorável aos negócios, promovendo desregulações, privatizações, garantindo direito de propriedade, execução de contratos, tornar os municípios “sustentáveis” financeiramente, isto é, em condições de contrair empréstimos no mercado e de pagar por eles (WORLD BANK/OED, 1999, p. 1; WORLD BANK, 2000b, p. 122).

Participar dos PDMs implica abrir mão de certa autonomia, devido às condicionalidades impostas aos governos locais. Por exemplo, participar das atividades de desenvolvimento institucional é uma condição *sine qua non* para os governos municipais receberem os recursos destinados a infra-estruturas. Esta exigência vale para todos os projetos urbanos em todos os países. Um documento de avaliação de alguns PDMs no Brasil concluiu que

O *design* dos projetos do Brasil especificou que, para estar apto a receber o empréstimo, o governo municipal teria que se submeter a um plano de ação financeira e a um pacote de reformas abrangentes. As reformas teriam que incluir planos de treinamento e planos de assistência técnica para ajudar no desenvolvimento institucional (WORLD BANK/OED, 1999, p. 2).

A lógica estabelecida para desembolso dos recursos para infra-estrutura mostra a importância que o BM passou a dedicar ao DI nesta década e, mais especificamente, à difusão de suas idéias, desta verdadeira declaração de princípios: “em países com instituições fracas, o Banco Mundial deveria primeiro, prover idéias e depois dinheiro” (WORLD BANK, 2002b, p. 4).

O projeto exige também que os municípios tenham capacidade de obter crédito e condições de pagá-los (*bankability*), pois supostamente do reembolso dos empréstimos feitos aos municípios dependerá a recomposição do fundo de desenvolvimento (ZANETTA, 2004, p. 25-26). Existem outros requisitos como população mínima e estar previamente relacionado como elegível ao empréstimo pelo governo estadual ou central.

Esta rigidez das condicionalidades impostas aos municípios também se reflete na definição das obras e dos serviços de infra-estruturas que farão parte do projeto. Em princípio, a eleição das obras cabe ao município, porém, ele só pode indicar obras e

serviços que se enquadrem em especificações prévias do BM. Os governos municipais freqüentemente manifestam sua inconformidade com estas exigências, principalmente a que atrela os empréstimos para infra-estruturas às ações de DI. Na verdade, os prefeitos parecem mais interessados em recursos para obras, na medida em são mais visíveis e palpáveis para a população local, do que em “novas idéias”. As ações para o DI demandam longo tempo para que seus resultados sejam aparentes e, muitas vezes, restringem-se a reformas internas nas prefeituras. Além disso, elas necessariamente interferem em um setor bastante “sensível” da administração pública, que é o setor fiscal; sabe-se que aumento de tributo sempre causa reação da população local, da mesma forma que é um instrumento importante de “barganha” política para obtenção de votos, principalmente em cidades de menor porte demográfico.

Diferentemente dos projetos urbanos da década de 1970, que tinham como característica principal a realização de mini-intervenções urbanísticas em pontos específicos de algumas poucas cidades, os PDMs visavam atingir o maior número de cidades possível. A idéia era que, com os PDMs, o BM deixasse de promover reformas nas cidades “no varejo”, para realizar “no atacado” (ZANETTA, 2004, p. 22).

Com o objetivo de ampliar o leque de suas ações e difundir mundialmente a agenda de reformas urbanas, em 1986, o BM criou o Programa de Gestão Urbana (PGU), juntamente com a Agência Habitat e o PNUD. Este Programa tinha como objetivo disseminar modelos, práticas, conceitos e idéias sobre gestão urbana para as cidades da periferia capitalista. Como será visto na próxima seção, o PGU, basicamente, envolveu as seguintes áreas: gestão e finanças municipais, gestão do solo urbano, de infra-estruturas e do meio ambiente e “alívio” à pobreza.

5.3.2 Programa de Gestão Urbana (PGU)

Em 1986, o BM, o PNUD e Agência Habitat das Nações Unidas criaram o Programa de Gestão Urbana¹⁴⁷ com o objetivo de documentar, sintetizar e difundir modelos, práticas, políticas e idéias sobre gestão urbana, bem como converter as experiências encontradas para uma linguagem acessível e de fácil assimilação em qualquer lugar (MUNTAZ; WEGELIN, 2001, p. 123-124).

¹⁴⁷ Ao longo do tempo, o Programa passou a ser apoiado também por outras agências bilaterais da Alemanha, da Suíça, da Suécia e de outros países (MUNTAZ; WEGELIN, 2001, p. 123-124).

O Programa atualmente encontra-se em sua quarta fase. Na primeira fase (1986-1991), ele se centrou na gestão de infra-estruturas urbanas, do solo urbano, das finanças municipais, do meio ambiente urbano, do “alívio da pobreza urbana”, no desenvolvimento de ferramentas e políticas de gestão nas áreas de habitação e infra-estrutura, na formulação de políticas urbanas nacionais e para as cidades, e na disseminação de idéias, modelos, práticas e abordagens sobre gestão urbana, buscando sempre estabelecer um consenso em torno das políticas e dos arranjos institucionais propostos (MUNTAZ; WEGELIN, 2001, p. 125).

Na segunda fase (1992-1996), uma das principais estratégias utilizadas pelo Programa para facilitar o processo de difusão foi a descentralização das atividades para quatro escritórios regionais. Neste período, o PGU tornou-se o maior Programa no gênero em todo o mundo, em razão do aporte financeiro de outras 15 agências externas, além do PNUD, BM e Agência Habitat. Em 1991, as três agências internacionais individualmente lançaram três importantes documentos, que orientaram as operações do PGU nessa fase. Em abril, o BM publicou o *policy paper Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, centrado no combate à pobreza, na elevação da produtividade urbana e na preservação do meio ambiente. Em maio, a Agência Habitat publicou a Resolução 13/18, apoiando a ampliação do PGU e reconhecendo o Programa como um “*notável exemplo de cooperação técnica multilateral*” e, em julho do mesmo ano, o PNUD lançou o *strategy paper Cities, People and Poverty: Urban Development Cooperation in the 1990s*. Ainda nesta fase, o PGU criou os *City and Country Consultations* – fórum onde participariam governo, *stakeholders* e representantes de comunidades para tratar da gestão local – e as *Regional Networks of Experts*, para prestar assessorias para os governos locais e nacionais (MUNTAZ; WEGELIN, 2001, p. 126).

O início da terceira fase (1996-2001) foi marcado pela realização da Conferência Habitat II, em 1996, em Istambul. Nesta Conferência, foi lançada a Agenda Habitat, que influenciou significativamente o PGU. Nesta fase, o PGU mudou a sua estratégia: centrou as ações de difusão nas cidades e em um número menor de regiões e por um período de tempo mais prolongado. O PGU tinha interesse na “sustentabilidade” dos programas de gestão urbana, isto é, no impacto e na duração das ações (MUNTAZ; WEGELIN, 2001, p. 127-128).

Nesta terceira fase, o Programa criou redes regionais de especialistas em gestão urbana, denominadas Centros de Excelência em Gestão Urbana (*Urban Management*

Centers of Excellence) com atribuições para adaptar e difundir *boas práticas*. O PGU, durante a terceira fase, realizou atividades em 120 cidades de 57 países e contou com o apoio de seis escritórios regionais e sub-regionais, 19 Centros de Excelência e mais de 40 instituições locais e nacionais, redes de organizações comunitárias, ONGs e associações municipais (MUNTAZ; WEGELIN, 2001, p. 128).

Na quarta fase (2002-2005), a Agência Habitat e seus parceiros, reunidos no *Second World Urban Forum*, realizado em Barcelona, em setembro de 2004, resolveram transformar o PGU no *Urban Millenium Partnership – Localizing the Millennium Development Goals*. Este novo programa foi criado com o objetivo de contribuir para a realização das Metas do Milênio no nível local. Mesmo com esta mudança as atividades do PGU não pararam, pois continuaram a ser executadas pelos “Centros de Excelência” espalhados em todo o mundo (MUNTAZ; WEGELIN, 2001, p. 128).

5.4 TERCEIRO PERÍODO (ANOS DE 1990) – PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE: AS CIDADES ADMINISTRADAS COMO EMPRESA

A década de 1990 ficou marcada pela continuidade, ampliação e pelo aprofundamento dos ajustes estruturais e setoriais, particularmente dos ajustes urbanos e das ações de DI, iniciadas na década de 1980. Os elementos fundamentais que caracterizaram as reformas da década anterior tiveram continuidade: reformas para facilitar acesso ao mercado imobiliário, reformas no sistema de regulações, principalmente para o setor habitacional, investimentos do setor público em infra-estrutura, e reformas nas relações “intragovernamentais”, ou seja, apoio à descentralização. Para isso, o BM contou com a ajuda de agências bilaterais, com o financiamento do PNUD e com o apoio de programas como o PGU, especialmente para as ações de DI (WORLD BANK, 1991c, p. 13). Estas reformas tiveram como objetivo criar nas cidades um ambiente “amigável ao mercado” (*market-friendly*) ou que “possibilitasse os mercados a funcionarem” (*enabling markets to work*) (ZANETTA, 2004, p. 25).

No início dos anos de 1990, o BM lançou dois documentos que foram fundamentais para orientar as políticas urbanas nesta década e nas seguintes. Além do *policy paper*¹⁴⁸ *Urban Policy and Economic Development: an agenda for the 1990s*, citado na seção anterior, o BM publicou *Housing: Enabling Markets to Work*, que traçou a política de

¹⁴⁸ Tipo de documento que o Banco Mundial utiliza para traçar suas políticas.

habitação (PUGH, 1994, p. 166-167). A operacionalização destas agendas, nesta década, continuou a ser feita pelos Projetos de Desenvolvimento Municipal, cujo modelo foi discutido na seção anterior.

Tendo em vista a importância destes documentos na condução das políticas urbanas do BM, proceder-se-á, em seguida, a uma análise sucinta de cada um deles.

5.4.1 A agenda urbana para os anos de 1990: o *policy paper Urban Policy and Economic Development*

A agenda urbana para os anos de 1990 começou a ser discutida a partir de meados da década de 1980, em uma conjuntura em que se previa aumento da população urbana nos países da periferia nos anos de 1990 de cerca de 600 milhões de pessoas, que a contribuição do Produto Interno Bruto (PIB) urbano para o PIB nacional se elevaria, que a produtividade da economia nacional estaria claramente ligada à produtividade da economia urbana, que cerca de 25% da população urbana dos países da periferia estaria na pobreza e que os projetos urbanos das décadas anteriores fracassaram por atingir apenas 11 milhões de pobres urbanos, para uma demanda estimada em 2 bilhões de pessoas. Esses elementos eram, segundo o BM, suficientemente relevantes para lançar uma nova agenda urbana que continuassem os ajustes urbanos de forma aprofundada (WORLD BANK, 1991c, p. 4, 81). Assim, a mensagem da nova agenda não deixava dúvidas sobre o papel que o BM exercia para as cidades: “servirem de plataformas para negócios e para famílias produtivas” (WORLD BANK, 2000b, p. 105), mas, para que isso pudesse acontecer o governo deveria construir um ambiente favorável ao mercado na cidade (WORLD BANK, 2000b, p. 105).

Esta agenda partiu do pressuposto de que o crescimento da economia nacional dependia não só de políticas urbanas que fomentassem as “economias de aglomeração”, mas também incentivassem a abertura e a competitividade dos mercados urbanos, principalmente o de infra-estrutura, para participação da iniciativa privada (PUGH, 1994, p. 168).

A agenda foi articulada em torno de quatro estratégias, que passaram a orientar em maior ou menor grau, dependendo do ambiente social, econômico e político local os projetos urbanos da década de 1990: “alívio” da pobreza urbana, gestão do meio ambiente

urbano, apoio à pesquisa urbana e elevação da produtividade urbana¹⁴⁹. A agenda considerava os pobres urbanos, inclusive aqueles do setor informal como potenciais contribuintes para a economia urbana (ZANETTA, 2004, p. 25). Para eles, o BM propôs cursos e treinamentos, criação de pequenas empresas para gerar empregos, um pacote de políticas para atender às necessidades básicas (*basic needs*) e políticas sociais “focalizadas”. A agenda tratou a questão ambiental urbana como um problema relacionado à produtividade dos pobres urbanos e de suas relações com os recursos naturais e considerou que o governo local é que deveria ser responsável pela gestão ambiental (WORLD BANK, 1991c, p. 11-12).

Produtividade e competitividade foram dois temas centrais e interligados nesta agenda. Elevar a produtividade da cidade, na visão do BM, significava elevar a produtividade e a competitividade da economia urbana e, por conseguinte, do país. De acordo com esta visão, as políticas que tornariam as cidades produtivas seriam as mesmas que as tornariam competitivas e “empreendedoras”¹⁵⁰ (WORLD BANK, 2000b, p. 7, 105).

A agenda propôs que se eliminassem os problemas burocráticos associados à “ineficiência” do governo local, que se abrissem à iniciativa privada o provimento e a operação de infra-estruturas e serviços públicos e que se promovesse a descentralização administrativa (WORLD BANK, 1991c, p. 7-9). A reforma política “sustentada” e o “fortalecimento” das instituições urbanas propostos na agenda envolve

[...] uma mudança no papel do governo central de provedor direto de serviços urbanos e de infra-estrutura para “*enablers*”, criando um ambiente regulatório e financeiro no qual empresas privadas, famílias (*households*), e grupos comunitários possam desempenhar um crescente papel no provimento de suas próprias necessidades. Isto também irá requerer algumas medidas de descentralização de responsabilidades para os municípios em termos de finanças urbanas e de gestão de infra-estrutura, com as devidas precauções para assegurar a *accountability* (WORLD BANK, 1991c, p. 8).

A transposição dessas duas expressões – produtividade e competitividade – do setor privado para o setor público suscitou debates sobre as implicações da aplicação das idéias a elas associadas nas cidades. Progressivamente, estes debates tomaram o lugar das discussões que se realizavam há vários anos em diversos países da periferia, em torno de

¹⁴⁹ Das quatro estratégias, apenas as três primeiras receberam mais atenção do BM. Esta agenda ficou conhecida por seus especialistas urbanos como “agenda dos três Ps”: aumento da **p**rodutividade, alívio à **p**obreza e combate à **p**oluição.

¹⁵⁰ Tradução livre de *entrepreneurial*.

questões como crescimento desordenado das cidades, segregação socioespacial, função social da propriedade e da cidade, democratização das cidades etc.

Vainer (2000, p. 76) identificou que a força do discurso que afirmava a questão da produtividade e da competitividade urbana – do qual o BM é um dos principais formuladores e enunciadores – era tão intensa que estava introduzindo uma “nova questão urbana”, que tinha “como nexos central a problemática da competitividade urbana”.

Na mensagem que passou a ser difundida em inúmeros documentos do BM estava contido que para as cidades atrair novas indústrias, negócios, força de trabalho qualificada etc. teriam que competir, no preço e na qualidade dos serviços, por investimentos de capital, por tecnologia e competência administrativa¹⁵¹. Assim, em movimento que começou no início dos anos 1980, esta agenda consagrou definitivamente o “empresariamento urbano” ou “empreendedorismo urbano” como modelo de gestão a ser difundido para as cidades da periferia capitalista. Harvey procura mostrar as implicações deste modelo para as cidades.

O empresariamento urbano implica em algum grau de competição interurbano [...] e na medida em que a competição interurbana se torna mais forte, ela certamente irá operar como um ‘poder coercitivo externo’ sobre cada uma das cidades para alinhá-las mais fortemente à disciplina e à lógica do desenvolvimento capitalista. Ela poderá, inclusive, forçar a reprodução repetitiva e em série de certos padrões de empreendimentos (tal como a reprodução em série de ‘centros de comércio internacional’ ou de novos centros culturais e de entretenimento, de empreendimentos imobiliários à beira d’água, de shopping centers pós-modernos e similares) (HARVEY, 1996, p. 56).

Além destes atrativos locacionais citados por Harvey, o BM enumera outros atributos para que as cidades sejam competitivas: possuem universidades, centros de negócios, raízes históricas ou culturais, estejam localizadas próximas a fontes de recursos minerais, oferecerem serviços de alta qualidade e trabalhadores que atendam as demandas da “era da informação” (WORLD BANK, 2000b, p. 106). Elas devem ainda não só propiciar um clima de estabilidade e segurança para os negócios, como também evitar falhas do mercado e dos governos, pois estas falhas, segundo o BM, seriam motivos suficientes para investidores desistirem dos negócios, a produtividade das empresas cair e o setor informal aumentar (WORLD BANK, 2000b, p. 106).

Harvey (1989, p. 275), ao analisar a situação das cidades americanas nas décadas de 1970 e 1980, ressalta que em um processo de competição, algumas cidades ganham e

¹⁵¹ Por exemplo, a chamada do Congresso sobre Desenvolvimento Econômico, promovido pelo Banco Mundial, em 1998 (VAINER, 2000, p. 76).

outras perdem. De acordo com o autor, “o vendaval de competição tem soprado forte nos Estados Unidos, desafiando suas cidades a segurarem tudo aquilo que estão conseguindo, sob o risco de perderem mais do que ganharem”. Com receio de perder o que já têm e no anseio de ganhar a competição com outras cidades, os governos locais têm sido impelidos a empreender grandes campanhas de “venda” de suas cidades, destacando todos os “atrativos” que cada uma dispõe, mostrando principalmente o seu diferencial em relação às outras concorrentes, numa operação que ficou conhecida como *marketing urbano*.

A cidade torna-se, portanto, uma mercadoria a ser vendida num mercado competitivo, em que outras cidades também estão à venda (VAINER, 2000, p. 78). Os governos locais sempre terão o que vender de suas cidades, sendo que o “produto” a ser vendido dependerá do interesse dos “consumidores” ou “compradores”. Alguns especialistas do chamado *marketing urbano* (KOTLER, HAIDER, REIN, 1994) sugerem que as cidades devem identificar adequadamente o tipo de consumidor-alvo, para assim definir o que será vendido. Os catalães Manuel de Forn, Jordi Borja e Manuel Castells, no entanto, pensam diferente. Para eles não há dúvidas acerca de quem são os compradores de cidades e quais são os produtos a serem vendidos: os compradores preferenciais são os investidores internacionais e os produtos são os insumos valorizados pelo capital transnacional, destacando-se espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança etc. (VAINER, 2000, p. 79).

Além de incentivar a competição entre cidades, a agenda urbana dos anos de 1990, de forma semelhante à agenda dos anos 1980, apóia a descentralização através de uma reestruturação radical do Estado, de privatizações ou concessões de serviços urbanos e reformas nas estruturas normativas, todas elas visando elevar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos. Em alguns países da América Latina o BM obteve tanto “sucesso” que Tim Campbel¹⁵² descreve o processo como uma verdadeira “revolução silenciosa” (ARANTES, 2004, p. 84). Zanetta ressalta que

Em geral, a perspectiva econômica tem dominado as políticas do Banco Mundial em relação às concessões e privatizações [...]. O foco tem estado mais no apoio à formulação de estruturas regulatórias, na redução dos custos de transação e na avaliação de riscos do que na proteção dos consumidores, no desenvolvimento de estruturas tarifárias justas e nas garantias de que os pobres tenham acesso aos serviços (ZANETTA, 2004, p. 26).

¹⁵² Gerente do programa de desenvolvimento urbano do Instituto Banco Mundial. Antes de ingressar no Instituto, foi coordenador do Banco Mundial para Estratégias de Desenvolvimento para as Cidades – EDC.

5.4.2 *Housing: Enabling Markets to Work* – as políticas para o setor habitacional na década de 1990

A década de 1990 foi um período de importantes mudanças nas políticas de habitação para os países em desenvolvimento, e um de seus principais protagonistas foi o BM. O documento que centralizou as políticas do BM para reformas no setor habitacional¹⁵³ na década de 1990 foi, como dito no início dessa seção, o *strategy paper Housing: enabling markets to work*¹⁵⁴ (WORLD BANK, 1993).

A idéia central deste documento é que as reformas habitacionais devem abranger todo o setor de habitações tanto no contexto urbano quanto no nacional. Isto quer dizer que o setor habitacional passa a ser visto interligado à economia urbana como forma de promover o crescimento econômico e a elevação da produtividade (PUGH, 1994, p. 166).

Pugh (1994, p. 159), ao analisar as políticas de reformas do setor de habitação nos anos de 1990, observa que elas estiveram mais ligadas às reformas políticas internacionais de médio prazo, às políticas de estabilização macroeconômica de curto prazo e sofreu influências da revisão das relações entre políticas de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento urbano. Na prática, isso significou a troca de projetos do tipo *site and services*, que perduraram até início da década de 1980, para programas que abrangeram o setor habitacional como um todo.

Estas mudanças começaram a tomar forma no final dos anos de 1980 e estavam associadas a poderosas forças financeiras, econômicas e políticas, destacando-se as agências multilaterais, lideradas pelo BM, Agência Habitat e PNUD, que ajudaram na difusão dessa agenda internacionalmente. Esta agenda de reformas para o setor habitacional está relacionada a vários temas que foram alvo de intenso debate nos anos de 1980: a crise da dívida externa, os ajustes estruturais macroeconômicos, a abordagem “amigável ao mercado” (*market-friendly*) para o desenvolvimento, a maior atenção dada à pobreza global e a participação das comunidades locais na elaboração de políticas nacionais nas áreas de habitação, infra-estruturas e geração de emprego (PUGH, 1994, p. 159).

¹⁵³ Este setor compreende construção, financiamento, comércio e atendimento às necessidades humanas e econômicas das pessoas em suas aspirações pela habitação e envolve complexas conexões através de mercados, de contratos, de famílias, de recursos (PUGH, 1994, p. 159).

¹⁵⁴ Não há uma tradução exata desta palavra para o português, mas *enabling* parece significar para o BM alguma coisa como “criar as condições para a flexibilização, para as escolhas, para a eficiência e para o funcionamento dos mercados, das famílias, das ONGs e das organizações comunitárias” (PUGH, 1994, p. 168).

De acordo com Pugh (1994, p. 169), as idéias que orientaram estas reformas partiram de alguns princípios: interligação das reformas do setor habitacional com a macroeconomia, com o desenvolvimento econômico e com o desenvolvimento urbano; o Estado deve ser um *enabler*¹⁵⁵ de políticas; o mercado deve ter um ambiente favorável para operar; a ausência da iniciativa privada em áreas onde ela não tem interesse deve ser compensada com a incorporação de uma agenda social voltada para a pobreza e o meio ambiente; a habitação deve ser financiada com garantia hipotecária, os subsídios devem ser focalizados, os direitos de propriedade devem ser garantidos, as políticas para o setor devem ser definidas em um fórum com participação do mercado, de ONGs, de organizações comunitárias e do governo.

Com os ajustes urbanos e as reformas habitacionais dos anos de 1990, as operações urbanas do BM ganham mais visibilidade e tornam-se significativamente internacionalizadas, não só pelas amplas campanhas de difusão dessas reformas, mas também pelas parcerias realizadas com outros organismos internacionais, por exemplo, no Programa de Gestão Urbana, na Campanha Mundial pela Boa Governança ou na *Urban Partnership*¹⁵⁶ (ZANETTA, 2004, p. 25).

5. 4. 3 **Governance urbana**

Na década de 1990, o modelo de gestão empresarial urbano ou de empreendedorismo urbano passa a ter uma nova versão, que ficou conhecida como *governance* urbana. O principal instrumento que o BM adota para colocar em prática o modelo de *governance* urbana é o “planejamento estratégico de cidades”, que se expressa nas coligações que ele lidera internacionalmente: *Cities of Change*¹⁵⁷, instituição criada para orientar a formulação de estratégias gerenciais de desenvolvimento econômico local e a *Cities Alliance*, instituição voltada principalmente para formulação e difusão de políticas de combate à pobreza urbana. O plano estratégico no *Cities of Change* recebe o nome de “Plano de Ação para o Desenvolvimento Econômico Local” – LED e no *Cities Alliance* –

¹⁵⁵ Na linguagem do BM, *enabler* pode ser interpretado como “facilitador”, ou seja, aquele que favorece para que as coisas aconteçam sem intervir, ele mesmo, na sua concretização.

¹⁵⁶ Esta é mais uma parceria do Banco Mundial com organizações internacionais, criada em 1997 e liderada pelo primeiro, para prestar assessorias, consultorias e difundir sua agenda urbana comum. Além disso, a *Urban Partnership* promove eventos e é responsável pela revista *Urban Age*, um dos principais veículos de difusão de idéias, modelos e práticas sobre gestão urbana (UNITED NATIONS, 2005).

¹⁵⁷ *Cities of Change* é uma rede de municípios na Europa Central e do Leste, apoiada pela *Bertelsmann Foundation* e o Banco Mundial (CITIES OF CHANGE, 2005).

organização criada por meio de uma parceria entre o BM e a Agência Habitat¹⁵⁸ – é chamado de “Estratégia para o Desenvolvimento da Cidade” – CDS¹⁵⁹ (ARANTES, 2004, p. 61).

O LED é um dos principais instrumentos colocados à disposição dos governos locais para auxiliá-los na criação de ambientes favoráveis aos negócios nas cidades. Diferentemente do planejamento urbano tecnocrático centralizado, em que o governo local exercia um papel central, o LED recomenda a formação de parcerias entre o governo local, empresas e a “comunidade”, para formulação de políticas ou estratégias de desenvolvimento econômico local. Aparentemente um instrumento democrático, uma vez que recomenda a participação de várias instituições locais, na realidade, participa da formulação do LED apenas um grupo selecionado de empresas e pessoas com potencial e vocação empreendedora. É este grupo que, no final, vai decidir os destinos das cidades.

Maricato ressalta que,

Apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos planos estratégicos, vendidos às municipalidades latino-americanas, combinam-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o ‘ajuste’ das políticas econômicas nacionais por meio do Consenso de Washington (que, aliás, também vestiu uma roupagem democrática). Uma receita para os países e outra receita para as cidades se adequarem aos novos tempos de reestruturação produtiva no mundo, ou, mais exatamente, nos novos tempos de ajuste da relação de subordinação às novas exigências do processo de acumulação capitalista sob o império americano (MARICATO apud FERREIRA, 2003, p. 165).

A abordagem estratégica é originária das práticas militares, e começa a ser adotada pelas empresas americanas nos anos de 1950, após sofrer, nos anos de 1920, as primeiras adaptações pela *Harvard Business School* (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 42). A partir do final dos anos 1960, ela passa a ser transplantada para o setor público, e, nos de 1980, observa Lima Júnior,

A idéia de estratégia passa a fazer parte de um novo ‘senso comum’ na administração municipal norte-americana, como resultado de um intenso trabalho social que se realiza em duas frentes. Por um lado, é um trabalho de subversão da ordem simbólica existente, pelo acionamento de categorias de percepção e ação que contribuem para identificar o setor público com o setor privado. Por outro, durante o governo Reagan, uma nova realidade social se afirma pela alteração das condições objetivas (repasse financeiros, legislações etc.) nas quais estão inseridas organizações estatais e municípios norte-americanos, que determinam as possibilidades com as quais os administradores contam para deliberar sobre os assuntos públicos. Em síntese, a transposição da estratégia para o setor público se realiza por meio de lutas teóricas e práticas que

¹⁵⁸ Ao longo dos anos, outras agências bilaterais e multilaterais e governos se associaram ao programa.

¹⁵⁹ A próxima seção abordará este tema com mais detalhes.

visam a interferir nas condições objetivas e subjetivas que os agentes têm para pensar e agir (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 42).

No final dos anos de 1980 esta abordagem chega à Europa e, no início dos anos de 1990, ela é aplicada em Barcelona, em sua preparação para os Jogos Olímpicos. O “sucesso” do empreendimento contribuiu para sua difusão no mundo ocidental e para a sua adoção por agências multilaterais, como foi o caso do BM. No Brasil, foi adotada primeiramente pela cidade do Rio de Janeiro¹⁶⁰, também no início dos anos de 1990.

Vainer destaca que

O planejamento estratégico vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona (VAINER, 2000, p. 75).

O planejamento estratégico de cidades tem como referência uma variação do modelo desenvolvido na *Harvard Business School*, que utiliza uma metodologia que ficou conhecida como FOFA – forças, oportunidades, fraquezas e ameaças¹⁶¹. A aplicação desta metodologia implica criar estratégias que maximizem as forças e minimizem as fraquezas das cidades, para que elas possam ser competitivas no mundo globalizado, aproveitar as oportunidades e enfrentar as ameaças externas ou internas à própria cidade (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 58-59).

A publicação, que mais se assemelha a um manual para formulação, difusão e implementação do LED, elaborada pela Unidade de Desenvolvimento Urbano do BM, recomenda a utilização desta mesma metodologia FOFA para elaboração do LED.

Cada comunidade tem condições locais únicas que ajudam ou atrasam seu desenvolvimento econômico local. Estas condições formarão a base para formular e implementar uma estratégia de desenvolvimento local. Para construir uma forte economia local, [...] cada comunidade deveria desenvolver um processo colaborativo e estrategicamente planejado para entender, e então agir sobre seus próprios pontos **fortes**, suas **fraquezas**, **oportunidades** e **ameaças**. Este processo deveria capacitar áreas locais para torná-las mais atrativas para os negócios, para os trabalhadores e para apoiar instituições (WORLD BANK, 2003c, p. 1; grifos nossos).

O “manual” também recorre às rápidas mudanças no ambiente econômico nacional e internacional para justificar a necessidade de se utilizar o planejamento estratégico: as “comunidades” estão progressivamente usando o desenvolvimento econômico local

¹⁶⁰ De acordo com o WORLD BANK (2000b, p. 107), outras cidades, incluindo Fortaleza, Brasil, têm estudado a experiência de Barcelona e empreendido seus próprios exercícios estratégicos.

¹⁶¹ Em inglês, o termo FOFA é conhecido como SWOT, ou seja, *strengths*, *weaknesses*, *opportunity* e *threats*.

planejado estrategicamente para elevar sua economia, e o “sucesso” das comunidades depende de estarem aptas para se adaptar às rápidas mudanças econômicas nacionais e internacionais (WORLD BANK, 2003c, p. 1).

Para gerir o LED, cada município deve criar um órgão similar a um conselho empresarial, presidido pelo prefeito e operado por um *chief executive officer* capacitado, bem remunerado, que conheça o mundo dos negócios, que tenha o apoio do governo e que conte com uma equipe multidisciplinar (ARANTES, 2004, p. 63-64).

Nos anos de 1990, os LEDs estiveram voltados para: tornar os ambientes favoráveis aos negócios, investir no que o BM chama de infra-estrutura *soft* (desenvolvimento de recursos humanos, reforma das regulações), formação de parcerias público-privadas, “alavancar” investimentos do setor privado para bens públicos, elevar a qualidade de vida e a segurança para comunidades e para potenciais investidores, atração de investimentos altamente localizados, construir em áreas que possuem vantagens comparativas (WORLD BANK, 2003c, p. 5).

No final da década de 1990, o BM lançou sua nova agenda urbana para o século XXI, onde estabeleceu que *governance* urbana como um dos quatro elementos que, de forma compartilhada como cidades “habitáveis”, “bancáveis” e “competitivas”, apoiará sua idéia de “cidades sustentáveis”, conforme será visto na próxima seção.

5.5 QUARTO PERÍODO – (ANO DE 2000 EM DIANTE): AS CIDADES COMO MÁQUINAS DO CRESCIMENTO

Na entrada do século XXI, cerca de 30 anos após ter iniciado as operações urbanas, o BM passa a ver as cidades como máquinas do crescimento econômico (WORLD BANK, 2000c, p. 125). As cidades estão “na linha de frente do desenvolvimento” (WORLD BANK, 2000b, p. 1). Para dar concretude a este novo discurso sobre o papel das cidades, o BM lança dois documentos: o *policy paper Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*, considerado o documento oficial que define a agenda de 2000, e o World Development Report 1999/2000, *Entering the 21st. Century*, ambos publicados em 2000.

Estes documentos vão reforçar o discurso do “empresariamento urbano”, iniciado na década de 1980, e chamado, a partir dos anos 1990, de *governance*. Tratar as cidades como máquinas do crescimento econômico, quer dizer concebê-las como mercadorias, que podem trazer riquezas e poder para seus habitantes. Nesta cidade-máquina, o governo local

é considerado peça fundamental na engrenagem, pois vai caber a ele controlar a “velocidade da máquina” ou a taxa de crescimento da economia urbana. Para alcançar taxas elevadas de crescimento, o governo local deve ter um papel “proativo”, “empreendedorista”, de liderança, ser um “corretor”¹⁶² da cidade-máquina para “vendê-la”¹⁶³, ou peças dela, no mercado de cidades (WORLD BANK, 2000c, p. 136-137).

Nesta nova proposição do BM para as cidades, não basta que elas sejam como máquinas de crescimento econômico, elas também devem ser sustentáveis e abordadas “holisticamente”. Cidades sustentáveis, no caso, são aquelas nas quais os ajustes urbanos de orientação neoliberal institucionalizam-se de forma duradoura, inclusive após o término dos projetos (WORLD BANK, 2000b). Percebe-se que, “cidades sustentáveis” nesta agenda do BM não quer dizer cidades que têm o meio ambiente preservado, como uma primeira leitura poderia parecer, mas aprofundamento e durabilidade dos ajustes urbanos.

O BM fundamentou sua visão de “cidades sustentáveis” em torno de quatro elementos: *livability*, boa *governance* e boa gestão, competitividade e *bankability*. O termo *livability* não tem tradução para o português, mas pela leitura da agenda de 2000, parece significar algo como “cidades habitáveis”, ou seja, cidades que oferecem pelo menos um padrão mínimo de qualidade de vida para os pobres urbanos para que elas não deixem de atrair negócios e nem afugentem os existentes (WORLD BANK, 2000b).

A separação das expressões boa *governance* e boa gestão para designar o “governo local” na agenda de 2000, pode ser vista como uma estratégia do BM para confundir e desviar a atenção do principal: que é a tentativa de “despolitizar” e, ao mesmo tempo, de “tecnificar” o governo local. Boa *governance*, como visto, se realiza, na visão do BM, quando o governo local e *stakeholders* se unem em torno da definição de projetos estratégicos para as cidades e para criação de ambientes favoráveis aos negócios. Nesse caso, o governo local abre mão de parcela de poder em favor dos *stakeholders*, que são de fato os que definem as “políticas públicas”. Já a “boa gestão” fica a cargo de um “administrador” ou “gerente” urbano, que vai ser responsável pela “área técnica” do governo local, destacando-se o setor financeiro, a ser administrado racionalmente e sem ingerências políticas.

Este modelo de “governo local” tem sido difundido mundialmente pelo BM, que aciona seu discurso tomando como exemplo de boa prática de “governo local” a reforma

¹⁶² Tradução livre de *brokers*.

¹⁶³ Tradução livre de *marketing*.

realizada na Nova Zelândia, nos anos de 1980. Nesta reforma, o governo local foi radicalmente reestruturado com a criação de 86 jurisdições regionais e distritais, nas quais as funções de *governance* e de gestão foram separadas. Segundo Griffin (2001, p. 61-63), a idéia era que com esta separação houvesse *accountability*, transparência e *constestability*. *Accountability*, para que o público pudesse identificar os responsáveis pela tomada de decisões, transparência, para que o público tivesse acesso às informações e aos fóruns de tomadas de decisões, e *constestability*, para que o público pudesse estar seguro do desempenho do governo através da introdução da competição e das práticas comerciais do setor privado.

Outro aspecto importante da reforma foi a criação do cargo de Gerente da Cidade (*City Manager*) com a responsabilidade de empregar e gerenciar o *staff* do governo local, implantar contabilidade rigorosa, consultar obrigatoriamente a comunidade, disponibilizar publicamente planos de gastos anuais e promover auditoria anual independente (GRIFFIN, 2001, p. 62).

A hierarquia do governo local ficou assim estabelecida com a criação do cargo de Gerente da Cidade: Prefeito e *Councilors* são os cargos mais altos, o Gerente da Cidade é o segundo cargo mais importante, e deve prestar contas de suas ações ao Prefeito e aos *Councilors* e, finalmente, o *staff*, que, por sua vez, presta contas de suas ações ao Gerente da Cidade (GRIFFIN, 2001, p. 63).

Com a separação entre as funções, o Prefeito e os *Councilors* exerceriam as funções de *governance* e o Gerente da Cidade seria responsável pela prestação de serviços, utilizando funcionários públicos ou trabalhadores da iniciativa privada e pela aplicação das normas estabelecidas pelo governo central ou pelo governo local (GRIFFIN, 2001, p. 63).

A agenda de 2000 estabelece a competitividade da cidade como terceiro elemento que caracteriza as “cidades sustentáveis”. A noção de competitividade entre cidades foi lançada na agenda dos anos de 1990, conforme discutido neste Capítulo, e, devido à importância que o tema merece do BM, foi reforçada por esta nova agenda. O quarto elemento que caracteriza as “cidades sustentáveis” é a *bankability*. Tornar as cidades *bankable*, de acordo com a agenda de 2000, quer dizer torná-las aptas, após passarem pelos ajustes urbanos e equilibrarem suas contas, a obter crédito no mercado privado (WORLD BANK, 2000b, p. 10; p. 115-116).

O instrumento preferencial do BM para implementar esta agenda tem sido o planejamento estratégico, na sua versão intitulada *City Development Strategy – CDS*.

Criado em 1997, o CDS é um tipo de planejamento que se fundamenta no planejamento estratégico empresarial. Segundo Mila Freire¹⁶⁴ (2001, p. xxvi), o CDS é “o novo pilar da política urbana do Banco e o coração da coalizão Cities Alliance”. Para o BM, um dos principais objetivos dos CDSs é capacitar “os *stakeholders* para gerirem eficientemente a cidade e posicionarem efetivamente o setor privado da cidade no mercado nacional e global” (BANCO MUNDIAL, 2000b, p. v apud ARANTES, 2004, p. 85).

5.5.1 A cidade como máquina do crescimento econômico

Otília Arantes, em seu texto “Uma estratégia fatal”, nota que a abordagem teórica desenvolvida por Harvey Molotch, em 1976, denominada “A cidade como máquina de crescimento”¹⁶⁵, é a que mais se aproxima na explicação do que ela chamou de “novo modelo urbanístico empresarial” (ARANTES, 2000, p. 20).

A análise das principais publicações urbanas do BM na passagem do século indica que este trabalho de Molotch também poderá auxiliar no entendimento da visão atual do BM sobre o papel das cidades no capitalismo recente. Primeiramente, o BM consagra a segunda parte do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1999/2000 às cidades, sendo que o título do Capítulo 6 – *Dynamic Cities as Engines of Growth* – é semelhante ao título dado por Molotch ao seu trabalho – *The Cities as a Growth Machine*. A Agenda de 2000 não explicita textualmente que a cidade é como uma máquina de crescimento, mas tem como referência um *paper* de Nigel Harris de 1997, intitulado *Cities as Engines of Economic Growth and Development*, apresentado no *World Bank Urban Strategy Workshop*. Além disso, mesmo não expressas formalmente na agenda, as discussões sobre a cidade e o governo local giram em torno das idéias encontradas no texto de Molotch ou do próprio Relatório ora citado.

Molotch e Logan partem do princípio de que o comportamento das elites locais sobre a cidade afeta padrões de uso do solo, orçamentos públicos e a vida social urbana. Para os autores, a cidade é, ao mesmo tempo, uma mercadoria que pode produzir riquezas e poder para seus proprietários em um espaço para se viver (FERREIRA, 2003, p. 207).

¹⁶⁴ A autora é Diretora do Curso do Programa de Gestão da Cidade e Urbana do Banco Mundial, Economista Líder do Setor Urbano e especialista em América Latina e Caribe.

¹⁶⁵ Esta opinião também é corroborada por Fernandes (2001) e por Ferreira (2003).

Essa dicotomia entre cidade como espaço de acumulação de capital e cidade para se viver explícita, segundo Arantes,

A contradição recorrente entre o valor de uso que o lugar representa para os seus habitantes e o valor de troca com que ele se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico qualquer, sobretudo na forma de uma renda exclusiva. A forma da cidade é determinada pelas diferentes configurações desse conflito básico e insolúvel (ARANTES, 2000, p. 26).

Arantes resume a idéia de cidade como máquina do crescimento da seguinte forma:

Coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida em que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza. *A fabricação de consensos* em torno do crescimento a qualquer preço – a essência mesma de toda localização torna-se peça-chave de uma situação de mobilização competitiva permanente para a batalha de soma zero com as cidades concorrentes. Uma fábrica por excelência de ideologias: do território, da comunidade, do civismo etc. Mas, sobretudo, a fabulação de senso comum econômico, segundo o qual o crescimento como tal faz chover empregos. No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre, hoje novamente na vanguarda dos “movimentos urbanos”: incorporadores, corretores, banqueiros etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas esportivas, câmaras de comércio, [...] planejadores urbanos e promotores culturais (ARANTES, 2000, p. 27; grifos da autora).

Esta representação de cidade-máquina feita por Arantes evidencia o papel das “classes rentistas” associadas à legião de profissionais com interesses econômicos na cidade para conformar as políticas urbanas destinadas à expansão da economia local. O poder político dessas alianças torna as cidades verdadeiras “empresas devotadas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano” (LOGAN; MOLOTCH, 1987 apud FERREIRA, 2003, p. 208).

Objetivou-se, neste capítulo, traçar a trajetória da doutrina urbana do BM, desde que começou a operar com projetos urbanos, em 1972. Procurou-se evidenciar nesta trajetória o papel do DI na difusão da doutrina urbana por intermédio dos projetos urbanos. O início das operações urbanas está diretamente relacionado às estratégias de “combate à pobreza” lançadas por McNamara. Inicialmente, houve certa resistência interna às operações urbanas, principalmente pelos setores ligados aos projetos de desenvolvimento rural, que temiam a concorrência pelos escassos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento.

Podem-se identificar quatro etapas nas políticas urbanas e de DI do BM. A primeira etapa corresponde à década de 1970, e os projetos urbanos financiados nesse período caracterizaram-se pelas intervenções predominantemente físico-territoriais. Os tipos de projetos urbanos que se destacaram foram os *site and services* e *slum upgrading*. O BM financiou também, em menor escala, projetos para transportes urbanos e projetos “integrados” (envolviam vários setores econômicos simultaneamente).

Nesta década, o BM também operou com o DI em seus projetos de desenvolvimento urbano. As ações de DI foram direcionadas exclusivamente para os órgãos governamentais responsáveis pela implementação do projeto. Nestas ações de DI eram divulgadas a doutrina urbana do BM, constituída basicamente pelas seguintes idéias: urbanismo de projeto, empréstimos para projeto demonstração, *site and services* (lotes urbanizados), *slum upgrading* (urbanização de favelas), ajuda mútua, disponibilidade (redução de subsídios, desregulamentação), recuperação de custos de investimentos, reprodução dos projetos, difusão de modelos, práticas, conceitos e idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana.

A década de 1980 é marcada pelo início dos ajustes urbanos: conjunto de medidas junto aos governos locais para criar um superávit primário nas contas públicas. Para promover os ajustes, o BM criou os PDMs, formado basicamente por dois componentes: desenvolvimento institucional e infra-estrutura urbana. Paulatinamente, o BM deixou de operar com os projetos físico-territoriais da década anterior, dedicando-se principalmente aos ajustes estruturais e setoriais. O financiamento do projeto urbano passou a ser condicionado à participação dos governos locais nos projetos de DI. O modelo de gestão difundido pelo DI foi o “empreendedorismo urbano”. Nesta década, a agenda urbana difundida pelo DI tratou dos seguintes temas: ajuste fiscal, descentralização, formação de parcerias para difusão de idéias, modelos, conceitos e práticas sobre gestão urbana (PGU), reforma do setor financeiro habitacional, mudança do padrão de financiamento das cidades, cidades “auto-suficientes” financeiramente.

Na década de 1990, o BM lançou a agenda dos anos de 1990, centrada em três componentes: combate à pobreza, combate à poluição e elevação da produtividade urbana. Esta agenda reconhece a importância da economia urbana para a economia nacional. Segundo o BM, cerca de dois terços das economias nacionais estão localizadas nas cidades, daí a importância de continuar com os ajustes urbanos durante a década de 1990. A agenda dos anos 1990 reforça a questão da produtividade e da competitividade das

ciudades e difunde amplamente a idéia da gestão empreendedora, que passa a ser chamada de *governance* urbana. As principais idéias que fizeram parte da agenda urbana do BM e que foram difundidas amplamente inclusive pelo DI foram: competição entre cidades, produtividade urbana, planejamento estratégico de cidades, parcerias público-privadas, criação de um ambiente amigável ao mercado (*market-friendly*), mercantilização dos serviços públicos, políticas sociais focalizadas, mercado de boas práticas e papel dos *stakeholders* na definição de políticas urbanas.

A passagem do século ficou marcada pelo novo posicionamento do BM em relação às cidades: elas deveriam ser vistas como máquinas do crescimento econômico, um lugar para produzir riquezas e poder. As cidades deveriam estar na “linha de frente” do desenvolvimento. Em 2000, o BM lançou outra agenda, chamada Cidades em Transição: estratégia do BM para os governos urbanos e locais. As estratégias propostas para os governos nesta agenda se apóiam em quatro elementos: *livability*, *governance* e gestão urbana, competitividade e *bankability*. As operações urbanas são redirecionadas para cumprir as Metas do Milênio, e os principais instrumentos para operacionalizar a agenda urbana de 2000 do BM têm sido os LEDs e os CDS. Estes dois instrumentos têm como referência a idéia de planejamento estratégico de cidades, oriundo do ambiente empresarial.

Este capítulo, portanto, procurou traçar uma visão geral do modo de operar do BM com projetos urbanos para subsidiar a análise do projeto PRODUR. O capítulo seguinte tem como objetivo analisar como são difundidas, por intermédio do DI, as agendas urbanas do BM para os municípios que participaram do projeto PRODUR. Como o projeto foi elaborado na década de 1990 e se estendeu até o início da década de 2000, e, ao longo deste período, passou por vários ajustes, as atenções vão se centrar nas agendas dos anos de 1990 e de 2000. No capítulo que se segue objetiva-se identificar os principais agentes que participaram do PRODUR, as interrelações que se estabeleceram entre eles e as estratégias utilizadas pelo BM para difundir suas agendas.

CAPÍTULO 6

O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: A TRAJETÓRIA DAS IDÉIAS SOBRE PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO URBANA NO PRODUR

Neste capítulo, objetivou-se traçar a trajetória das idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana difundidas pelo BM para as prefeituras do Estado da Bahia que participaram do PRODUR. Inicialmente, será feito um breve histórico do PRODUR, suas metas, principais elementos, os agentes participantes e os resultados alcançados, segundo o relatório final do programa. Em seguida, proceder-se-á à análise propriamente dita da trajetória das idéias desde o BM até as prefeituras. Assim, será analisada tanto a engenharia institucional montada para realização do programa quanto o papel de cada agente participante do processo de difusão, as relações que se estabelecem entre eles e os principais canais de difusão por eles utilizados, tais como, assistência técnica, documentos, cursos e seminários. No final do capítulo, pretende-se tecer algumas conclusões, ainda que parciais, sobre a trajetória das idéias difundidas pelo BM no PRODUR.

6. 1 PRODUR: BREVE HISTÓRICO

O PRODUR é um projeto do tipo PDM criado pelo Governo da Bahia e financiado com recursos do BM, do próprio estado e das prefeituras participantes. O Projeto se iniciou em março de 1997 e terminou em setembro de 2004, durando, portanto, sete anos¹⁶⁶. Os primeiros diálogos entre o Governo da Bahia e o BM para negociação do PRODUR ocorreram no início da década de 1990, no Governo Collor, por iniciativa do Governo da Bahia, que procurou o BM para consultar sobre a possibilidade de financiar projeto semelhante aos que haviam sido implementados nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Como o BM sinalizou positivamente, o Governo da Bahia passou para uma segunda fase, que foi a realização de uma consulta formal, em 1992, à Comissão de Financiamentos Externos – Cofix¹⁶⁷. Devido ao conturbado momento político que

¹⁶⁶ A previsão inicial de duração do Projeto era de cinco anos.

¹⁶⁷ A autorização para contrair empréstimos externos é dada pela Cofix (SEAIN/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), que tem como objetivo coordenar o processo de captação de recursos externos para o financiamento de projetos, tendo em vista as prioridades nacionais e setoriais, a disponibilidade de recursos de contrapartida e a capacidade de execução e endividamento dos mutuários.

culminou com o impedimento do presidente Collor, a resposta à consulta demorou, o que provocou a interrupção das negociações, retomadas somente no governo Itamar¹⁶⁸.

Nesta Carta Consulta à Cofiex, o Governo da Bahia já explicitava o modelo do projeto a ser financiado, seus componentes – desenvolvimento institucional e infraestrutura urbana – e os seus objetivos, quais sejam:

- aumentar a capacidade institucional (desenvolvimento institucional) e financeira (*bankability*) dos municípios para planejar, financiar e executar projetos e programas de desenvolvimento urbano, e para recuperar seus custos (*cost recovery*);
- possibilitar a elevação do padrão de qualidade de vida da população local (*livability*), financiando investimentos em infra-estrutura urbana e, ou, regional, priorizando as áreas mais carentes;
- promover a coordenação e maior integração entre as administrações públicas estadual e municipais, visando, sobretudo, à implantação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano (BAHIA, 1992).

Ao longo das negociações, estes objetivos foram mais detalhados, de forma que, na versão final do projeto – *Staff Appraisal Report* –, eles tomaram a seguinte forma:

- a) Desenvolver um sistema para mapear a pobreza urbana no Estado da Bahia, para orientar nas estratégias de investimentos públicos.
- b) Desenvolver um programa de melhoramento urbano (*urban upgrading*) focado na pobreza.
- c) Elevar a eficiência do setor público municipal e a sustentabilidade do financiamento para serviços municipais chave.
- d) Apoiar a privatização e a concessão de serviços.
- e) Elevar a recuperação dos custos de investimentos municipais.
- f) Fortalecer a capacidade financeira municipal (WORLD BANK, 1997a, p. 14).

O PRODUR foi o sétimo projeto de desenvolvimento municipal financiado pelo BM no Brasil. Anteriormente, projetos similares haviam sido financiados para os Estados do Paraná¹⁶⁹, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e Ceará. Estes projetos,

¹⁶⁸ Informações prestadas pela Coordenadora do PRODUR, em entrevista ao autor.

¹⁶⁹ O BM financiou dois projetos para o Estado do Paraná, em 1983 e em 1987.

inclusive o PRODUR, tiveram como modelo os PDMs¹⁷⁰, formulados pelo BM no início da década de 1980, com o objetivo de realizar rigorosos ajustes fiscais nas cidades, na mesma linha dos ajustes estruturais e setoriais neoliberais implementados na escala do governo federal. Diferentemente dos projetos mencionados, o PRODUR deixa claro que seu objetivo estratégico é promover “reformas municipais”, para elevar as receitas, privatizar serviços públicos municipais e urbanizar áreas faveladas (WORLD BANK, 1997a, p.1).

Seguindo uma tendência de emprestar para estados, e não mais para a União, o financiamento para realização do PRODUR foi concedido ao Estado da Bahia, mas com o aval da União. O órgão público estadual designado para implementar o projeto foi a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, vinculada à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC. A ela coube a responsabilidade por todos os aspectos de implementação do projeto, incluindo avaliações de capacidade financeira e institucional das prefeituras, elaboração de diagnósticos institucionais, estudos de viabilidade econômica e financeira de projetos, enfim, todos os aspectos relativos à gestão, operação e monitoramento do projeto (WORLD BANK, 1997a, p. 20). Para implementar o PRODUR, a CAR passou por um processo de reestruturação¹⁷¹ com a criação de três departamentos: Departamento de Desenvolvimento Rural – DDR, Departamento de Desenvolvimento Urbano – DDU e Departamento de Ação Municipal – DAM. Os assuntos relacionados à gestão urbana, à reforma municipal, ao DI e infraestrutura urbana ficaram sob responsabilidade do DDU. Ainda como parte da reestruturação, criou-se no DDU um núcleo especializado em finanças públicas para realizar análises técnica e econômica dos projetos das prefeituras.

A designação da CAR para coordenar o PRODUR, tudo indica, deveu-se principalmente à “sugestão” do BM, que considerou “exemplar” sua administração em dois de seus projetos (Produzir I e II e Pró-Gavião) no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste (WORLD BANK, 1997a, p. 21). Se o critério utilizado para definir a agência governamental fosse capacidade técnica, provavelmente seria escolhida a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia –

¹⁷⁰ Para obter maiores informações sobre os PDMs, consultar o quinto capítulo.

¹⁷¹ Como visto no quarto e quinto capítulos, a reestruturação (ou criação) de agências governamentais responsáveis pela implementação dos projetos do BM – as Unidades de Implementação de Projeto (UIP) – faz parte das políticas de *institution building* (ou desenvolvimento institucional) do BM para os países clientes desde os anos de 1950.

CONDER¹⁷². Criada em 1974, a CONDER apresentava larga experiência na elaboração e na condução de projetos de desenvolvimento urbano, mas a confiabilidade e o relacionamento anterior com o BM parecem ter sido priorizadas na seleção da CAR.

Ao procurar o BM, o Governo da Bahia já havia tomado conhecimento do modelo de projeto que, como dito, havia sido implantado em outros estados brasileiros e em várias cidades do mundo. Além disso, especialistas do Governo haviam visitado alguns desses projetos e mantido contatos com seus executores no decorrer das negociações, por sugestão do próprio BM¹⁷³.

A participação do BM no PRODUR foi muito mais do que a de um simples agente financeiro que, muitas vezes, empresta os recursos e fica alheio ao desenvolvimento do projeto. Na realidade, o BM foi o “autor intelectual” do Projeto e zelou para que ele não se desvirtuasse em momento algum do modelo dos PDMs. Para tanto, controlou rigorosamente todas as fases do Projeto e exigiu prestações de contas freqüentes à CAR. Regularmente, esta enviava relatórios de desempenho a Washington, e, pelo menos duas vezes ao ano, o BM enviava missões de avaliação à Bahia. Além disso, todos os projetos de ajustes urbanos ou de “reformas municipais” passavam pelo aval do BM. Enfim, como afirmou a Coordenadora do PRODUR: “O tempo todo o Banco estava monitorando”¹⁷⁴.

Isto não quer dizer que o PRODUR foi uma criatura apenas do BM. Na fase de negociação do Projeto, o BM aceitou sugestões do Governo da Bahia. No entanto, os capitais (econômicos, políticos e simbólicos) acionados pelo BM no processo de negociação superaram em muito os capitais acionados pelo Governo da Bahia. Nesse sentido, a hegemonia do BM acabou prevalecendo, como se pode inferir das últimas rodadas de negociações, realizadas em Washington e em Salvador, quando participaram representantes do Governo Federal, do Governo da Bahia e do BM¹⁷⁵.

¹⁷² A Conder, segundo seu sítio, é uma empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, e autonomia administrativo-financeira, tem por finalidade promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do Estado da Bahia e, dentre os seus objetivos sociais destacam-se o de estudar, formular e implantar planos, programas e projetos para o desenvolvimento urbano e metropolitano e de habitação de interesse social do Estado, bem como planejar, programar, coordenar e controlar a execução de serviços de interesse urbano e metropolitano, promovendo a sua unificação, integração e operação (COMPANHIA, 2005).

¹⁷³ Informações prestadas pela Coordenadora do PRODUR, em entrevista ao autor.

¹⁷⁴ Informações prestadas pela Coordenadora do PRODUR, em entrevista ao autor.

¹⁷⁵ Participaram pelo Governo Federal Patrícia Bakaj (Coordenadora das Negociações, SEAIN), Regina Saboya (SEAIN), Eduardo Luiz Goudard (STN), Celmy Pinheiro de Souza (PGFN). Pelo Estado da Bahia participaram: Luiz Antônio Vasconcelos Carreira (Semantec), Rodolpho Tourinho Neto (Secretário de Finanças), José Pirajá Pinheiro Filho (Presidente da CAR), Maria Regina Pitta Lima (Gerente do Projeto). Pelo Banco Mundial participaram: Philip Owusu (LAIPS), José Augusto de Carvalho (LEGLA), Morag Van Praag (LOAEL) e Maria Clara Media (LATEN) (WORLD BANK, 1996, p. 7).

Estas rodadas de negociações são reveladoras das inter-relações que se estabeleceram entre o BM e os Governos Federal e da Bahia. As atas que documentaram as negociações relatam as opiniões do Governo Brasileiro e do BM sobre assuntos ainda pendentes. A partir da análise deste documento – *Minutes of Negotiations July 29 – August 2, 1996* – é possível inferir sobre o papel desempenhado tanto pelo Governo quanto pelo BM nos processos de negociação. Entre os assuntos ainda pendentes configurava-se a questão da elegibilidade dos municípios ao programa. A delegação brasileira manifestou-se insatisfeita com a exigência do BM de somente aceitar no Projeto aqueles municípios cujas dívidas estivessem em um patamar inferior a 60% de suas receitas. O BM sugeriu, como alternativa às ponderações da delegação brasileira, um dos dois critérios financeiros: ou os municípios deveriam ter uma dívida inferior a 100% das receitas ou deveriam ter um superávit primário de pelo menos 15% das receitas correntes líquidas. A delegação brasileira ficou de estudar as implicações das propostas e dar uma resposta na rodada seguinte de negociações. Nesta mesma reunião, a delegação brasileira protestou contra a **“insistência do Banco em exigir critérios fiscais”** para os municípios participarem do projeto. Segundo a delegação brasileira, aquela posição do BM **“poderia colocar em risco as negociações”** (WORLD BANK, 1996, p. 3; grifos nossos).

Em pelo menos outras duas situações, a delegação brasileira questionou as condições impostas pelo BM aos municípios. Na primeira, **“contesta a exigência do Banco de somente conceder empréstimos para infra-estrutura após os municípios iniciarem as ações de DI”** (WORLD BANK, 1996, p. 3; grifo nosso). Esta exigência constituía elemento central dos PDMs e refletia o pensamento do BM de que antes de emprestar para os projetos de infra-estrutura, ele deveria difundir suas idéias para as instituições municipais.

Na segunda ocasião, a representação governamental questionou as mudanças que o BM teria promovido no projeto sem seu conhecimento, e ressalta que o PRODUR havia sido originalmente concebido exclusivamente como projeto de desenvolvimento de infra-estrutura e que, como tal, havia sido aprovado pela Cofix. A delegação brasileira ainda **“expressou sua surpresa de que o projeto passou a ter uma significativa orientação para reforma fiscal (a significant fiscal reform orientation)”** (WORLD BANK, 1996, p. 3; grifos nossos). Causa espécie esta manifestação de “surpresa” da delegação brasileira com o enfoque de reforma fiscal dado ao PRODUR, pois os PDMs, como discutido no quinto capítulo, foram criados principalmente para promover reformas fiscais no contexto dos

“ajustes urbanos”, como está registrado na Agenda Urbana dos anos de 1990. Assim, desconsiderando a hipótese de que a delegação não tinha conhecimento do enfoque fiscal, acredita-se que esta sua constatação e contestação estejam mais voltadas para o rigor das reformas propostas do que pela inclusão das reformas no projeto.

O fato é que as manifestações de descontentamento da delegação brasileira não foram suficientes para demover o BM de suas convicções iniciais. Numa outra rodada de negociações realizada em Salvador, em outubro de 1996, o diálogo também foi registrado em ata. Este documento atesta que o Governo da Bahia acabou cedendo às condições “propostas” pelo BM.

Assim, sobre os critérios de elegibilidade financeira para o PRODUR, foram registradas as seguintes considerações:

Durante as negociações em julho/agosto 1996, o Banco propôs que para os municípios serem elegíveis para participar no PRODUR deveriam atender a um dos dois critérios financeiros. Estes eram (i) o estoque da dívida não poderia ser mais que 100% da receita ou (ii) um superávit primário de pelo menos 15% das receitas correntes líquidas. A CAR realizou agora uma análise extensiva de dados financeiros para 100 municípios potencialmente elegíveis, cujos resultados indicam que grande número atenderia um ou outro dos dois critérios de elegibilidade. **A missão e as autoridades da Bahia, desta forma, concordam que os critérios financeiros de elegibilidade, como foram propostos, sejam mantidos**, revisando-se o Acordo de Empréstimo de acordo com os mesmos (BAHIA, 1996, p. 2; grifos nossos).

Sobre a vinculação entre os componentes de desenvolvimento institucional e de infra-estrutura, consta da ata:

Com relação ao vínculo entre os componentes de Infra-estrutura e Desenvolvimento Institucional e Reforma, do projeto proposto, a missão colocou o seguinte **esclarecimento**. Após completar o diagnóstico financeiro e institucional inicial do município, a CAR e o município prepararão um programa (se necessário) para as **intervenções institucional, financeira e de reforma municipal, necessárias ao fortalecimento do município**. **Este programa que se chama no manual operacional do projeto de “acordo de negociação” junto com o plano para sua implementação serão discutidos com o Banco. O município assinará o Acordo concordando com sua implementação, dentro de um prazo razoável, como uma condição para sua elegibilidade para realizar qualquer componente de infra-estrutura. As autoridades da Bahia concordaram com estes esclarecimentos**. Assim, acordam que o parágrafo 3 (c) do Anexo 1 do Acordo de Empréstimo proposto, seja modificado de conformidade com tal entendimento (BAHIA, 1996, p. 2-3; grifos nossos).

Estes exemplos não significam que a opinião do BM prevaleceu em todos os momentos. Merece destaque uma exceção: a delegação brasileira havia solicitado que o nome do projeto fosse mudado de *Bahia Municipal Management Project* para *Bahia*

Municipal Infrastructure Development and Management Project – PRODUR e o BM concordou sem impor condições (WORLD BANK, 1996, p. 3).

Nesta análise procurou-se separar o processo de negociação do de implementação, pois o comportamento tanto do BM quanto do governo pode diferir em cada situação. Isto ficou evidente na mudança de atitude do BM ao concordar em flexibilizar¹⁷⁶ a exigência de vincular o componente de infra-estrutura ao de DI. A razão teria sido de ordem econômica. A sua parcela dos recursos do empréstimo para o PRODUR já havia sido liberada e não estava sendo movimentada, aguardando que os primeiros municípios realizassem as ações de DI. Como o tempo do empréstimo estava correndo e os recursos não estavam sendo utilizados, o BM concordou que os municípios executassem o projeto de DI concomitantemente com os projetos de infra-estrutura, desde que assinassem um termo se comprometendo a participar do DI.

Como se pode notar, diferentemente do que afirmam alguns autores sobre a intransigência do BM nas negociações com os governos, desta vez ele concordou em modificar as exigências iniciais em um item que foi motivo de disputa, como mostrado no parágrafo anterior. Isto evidencia que o processo de negociação entre o BM e o governo é muito mais complexo do que se imagina e, portanto, deve ser estudado caso a caso e em cada fase do projeto.

Outro exemplo que mostra esta flexibilidade operacional do BM pode ser extraído da forma como foram tratadas as privatizações. Como se viu, um dos objetivos do PRODUR era estimular privatizações de empresas públicas municipais como parte dos ajustes urbanos. No entanto, nenhuma privatização foi realizada (WORLD BANK, 2005, p. 3-4). Tudo indica que o motivo teria sido o receio de se repetir com o PRODUR a forte reação da população contra a tentativa de privatização da Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA pelo Governo do Estado¹⁷⁸.

Estes exemplos apontam de forma clara o exercício da hegemonia do BM tanto no processo de negociação com o governo brasileiro quanto no desenrolar do projeto. Assim, a supremacia do BM sobre o Governo da Bahia não se realizou apenas no terreno da força

¹⁷⁶ Informação prestada pela Coordenadora do PRODUR, em entrevista ao autor.

¹⁷⁸ Hipótese levantada pelo Coordenador do Plano Diretor de Vitória da Conquista, em entrevista ao autor.

ou da imposição de seu poder, mas também através da adoção espontânea por parte deste Governo das condições estabelecidas pelo próprio BM¹⁷⁹.

O BM norteou-se principalmente em quatro documentos para elaborar o PRODUR:

1. Agenda Urbana do BM para os anos de 1990, documento que traça as estratégias urbanas do BM, centradas na produtividade e na competitividade das cidades.
2. Estratégia de Desenvolvimento do País – EDP¹⁸⁰, período 1995-1996, que definia os tipos de reformas estruturais para o país.
3. No relatório *Brazil: The Challenger of Municipal Sector Development in the 1990s*¹⁸¹, de fevereiro de 1992, que se refere a uma pesquisa realizada pelo BM sobre os municípios brasileiros.
4. No relatório *Brazil: A Poverty Assessment*, publicado em março de 1995.

Entre os objetivos do PRODUR, tanto do ponto de vista do BM quanto do Governo da Bahia, estava a redução da dependência dos municípios das transferências do estado, fazendo com que, através das reformas, eles pudessem arrecadar expressivos recursos próprios, contribuindo assim para o ajuste fiscal local e nacional e para a política macroeconômica. O foco das reformas foi direcionado para a gestão das finanças públicas municipais visando crescente autonomia fiscal (WORLD BANK, 1997a, p. 8).

Os dois componentes do projeto (desenvolvimento institucional e infra-estrutura urbana) definidos no início das negociações com o BM permaneceram. O DI envolveu projetos de “modernização” administrativa, planejamento urbano e de capacitação de

¹⁷⁹ Bourdieu (1998b, p. 82) procura explicar como que um agente consegue impor sua opinião diante do outro: “Em meio à luta para a imposição da visão legítima [...], os agentes detêm um poder proporcional a seu capital simbólico, ou seja, ao conhecimento que recebem de um grupo: a autoridade que funda a eficácia performativa do discurso é um *percipi*, um ser conhecido e reconhecido, que permite impor um *percipere*, ou melhor, de se impor como se estivesse se impondo oficialmente, perante todos e em nome de todos, o consenso sobre o sentido do mundo social que funda o senso comum” (Grifos do autor). Resumindo: “a linguagem de autoridade governa sob a condição de contar com a colaboração daqueles a quem governa [...]” (BOURDIEU, 1998b, p. 91).

¹⁸⁰ Em inglês: *Country Assistance Strategy – CAS*. É considerado o documento mais importante do BM em seu relacionamento com os países. No CAS estão delineadas todas as estratégias do BM para o país. Até o final dos anos de 1990 este documento era de uso exclusivo do BM. A partir de pressões da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, na época liderada por Aurélio Vianna, o BM começou a permitir o acesso a ele. Atualmente, os CAS se encontram disponíveis no sítio do BM.

¹⁸¹ O autor tomou conhecimento deste relatório em uma referência bibliográfica de uma publicação sobre avaliação de projetos urbanos no Brasil. Ao entrar em contato com o BM solicitando-lhe uma cópia, lhe foi negado. Argumentaram que o documento era de uso exclusivo do próprio BM. O autor insistiu algumas vezes, mas sem sucesso. Algum tempo depois, ele encontrou um exemplar na biblioteca do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, no Rio de Janeiro.

recursos humanos, pesquisas, realização de diagnósticos, reformas em instituições públicas municipais, reformas financeiras, reforma na gestão urbana, reestruturação de órgãos públicos, prestação de assistência técnica através da CAR e de empresas de consultoria contratadas, treinamento de técnicos de prefeituras, aquisição de equipamentos de informática, elaboração de cadastros imobiliários, elaboração de planos diretores, de legislação urbanística e de padrões técnicos para edificações.

Inicialmente, o custo total do projeto foi orçado em US\$ 222 milhões, dos quais US\$ 100 milhões seriam de empréstimos do BM e os outros US\$ 122 milhões seriam a contrapartida do estado e das prefeituras. Ao término do projeto, o custo total ficou em US\$ 146 milhões, dos quais o BM manteve o financiamento de US\$ 100 milhões e a contrapartida do estado e das prefeituras teria ficado em apenas US\$ 46 milhões. Dessa forma, a participação do BM que seria de 45% do custo total do projeto, portanto, dentro do limite de participação em projetos dessa natureza que giraria em torno de 50%, extrapolou para 68%. O custo estimado inicialmente para o componente DI que era de US\$ 20 milhões (9%), com este rearranjo no orçamento, passou para US\$ 22 milhões, correspondendo a 15% do custo total do projeto (WORLD BANK, 2005, p. 24-25).

Não por acaso, na alocação das despesas do programa, a responsabilidade pelo financiamento do DI caberia ao BM¹⁸². Como visto, era de seu interesse que as prefeituras implementassem primeiramente as ações de DI e alocar seus recursos poderia ser uma garantia de que as prefeituras teriam acesso a eles. Havia sempre o risco de o estado ter dificuldades para cumprir com a sua parte financeira no projeto, como de fato ocorreu (WORLD BANK, 2005, p. 13).

6.2 PRODUR: FORMATO INSTITUCIONAL

Para administrar os recursos financeiros do PRODUR foi criado o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano – FUNDURBANO. Este fundo era constituído por recursos orçamentários do Governo do Estado, do BM, recursos provenientes do pagamento dos empréstimos pelas prefeituras, de receitas decorrentes do retorno das aplicações do próprio fundo, atualização monetária, juros, comissões e multas e receitas decorrentes de aplicação no mercado financeiro. Em 2000, o Fundo foi extinto por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (art. 35), que passou a proibir empréstimos de estados para

¹⁸² Informação prestada pela Coordenadora do PRODUR, em entrevista ao autor.

municípios. Com a extinção, seus recursos foram deslocados para a Agência de Fomento do Estado da Bahia S. A. – DESENBAHIA, que passou administrá-los. Os novos financiamentos para infra-estrutura para as prefeituras¹⁸³ passaram a ser operados através da DESENBAHIA e correspondiam a 75 % do valor das obras, com contrapartidas de 10% do estado¹⁸⁴ e de 15% das prefeituras.

A estrutura organizacional montada para implantação do PRODUR primou pela complexidade. Ela foi composta por uma Administração Superior, exercida por um Conselho Diretor do Fundurbano, por uma Coordenação, atribuída à CAR, por uma Gerência Financeira, exercida pelo Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia – DESENBANCO e pelo nível de implementação através de prefeituras e empresas municipais. O Conselho Diretor do Fundurbano foi presidido pelo Secretário do Planejamento, Ciência e Tecnologia e integrado pelo Secretário da Fazenda, Secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação, pelo Presidente do Desenbanco e por um representante das prefeituras municipais. A CAR ficou responsável pela Secretaria Executiva do Conselho-Diretor, pela coordenação técnica do PRODUR e pela execução das determinações do Conselho-Diretor. O Conselho-Diretor do FUNDURBANO foi o representante do Governo da Bahia junto ao Governo Federal e ao BM.

O PRODUR estabeleceu os seguintes critérios para elegibilidade dos municípios: possuir população urbana superior a 15 mil habitantes, ou ser considerada “cidade estratégica” pelo Governo do Estado, ou apresentar capacidade de endividamento superior a R\$ 1 milhão e atender aos seguintes critérios financeiros: comprovar capacidade de endividamento conforme Resolução do Senado Federal¹⁸⁵, apresentar superávit primário de, no mínimo, 15% do total de suas receitas ou comprovar que o estoque da dívida é menor ou igual a suas receitas totais (WORLD BANK, 1997a).

¹⁸³ Os municípios candidatos ao financiamento tinham que encaminhar seus pleitos à CAR, que os analisava e orientava tecnicamente para o envio à Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Esta Secretaria era responsável pela avaliação da capacidade de endividamento dos municípios e somente depois de sua autorização que a operação de crédito passava a ser analisada pela DESENBAHIA. O pagamento era feito por meio da transferência de cotas do ICMS em montante suficiente para cobrir a amortização do empréstimo, cujos juros eram de 4,62% ao ano e a correção do principal era feito pelo IGP-M. Os municípios tinham até 18 anos para pagar os empréstimos, com três anos de carência (AGÊNCIA, 2005).

¹⁸⁴ O Fundo era composto de recursos de diversas fontes. Ao ser extinto, passaram a ser administrados pela DESENBAHIA, o que não quer dizer que eles passaram a ser de propriedade apenas do Estado da Bahia. Assim, os financiamentos para infra-estrutura envolviam recursos do Fundo (75%) e que passaram a ser administrados pela DESENBAHIA, do estado (10%) e do município (15%).

¹⁸⁵ Toda vez que um município, um estado ou o Distrito Federal se propõe a realizar uma operação de crédito, seja com recursos nacionais ou internacionais é obrigatório, pela legislação em vigor, que se cumpram as determinações constantes na Resolução do Senado Federal de nº 69, de 14 de dezembro de 1995.

Preenchidos estes critérios, a participação no programa ainda estava condicionada à assinatura de um Termo de Adesão, em que o município formalizava o seu compromisso de respeitar os princípios e as determinações do PRODUR. Na prática, a assinatura deste documento significava o comprometimento do município de que iria participar das ações de desenvolvimento institucional (WORLD BANK, 1997a, p. 25). Como atestou o *Staff Appraisal Report* do BM: “A chave para entrar no PRODUR é participar do DI” (WORLD BANK, 1997a, p. 15).

Assinado o Termo de Adesão, os técnicos da CAR deslocavam-se ao município para realizar a Pesquisa Institucional e Financeira do Município (PIM)¹⁸⁶, considerado um documento chave para definição dos projetos elegíveis para cada município. A partir das informações contidas na PIM é que se definiam os Planos de Ação Estratégica (PAE) de cada município. A CAR tinha a incumbência também de definir os projetos elegíveis ao financiamento do PRODUR. Mesmo com as inúmeras carências institucionais, econômicas e sociais da maioria dos municípios baianos, a CAR limitou o número de projetos a apenas três ou quatro, dependendo da situação do município, sendo a preferência para projetos direcionados principalmente para a área financeira das prefeituras, visando à elevação da arrecadação de tributos locais¹⁸⁷.

Mesmo com todos estes condicionantes impostos pelo PRODUR, na prática, parece que a afinidade política entre o Governo do Estado e os Governos Municipais teria sido um fator determinante na escolha dos municípios. Prefeituras que preenchiam os requisitos para participar do projeto, mas que eram administradas por partidos de oposição ao Governo do Estado, teriam sido preteridas, como foi o caso de Vitória da Conquista¹⁸⁸ (VELASCO, 2004, p. 7).

Apesar da contrapartida do estado ter ficado muito aquém do que foi acordado inicialmente e dos vários ajustes feitos no decorrer da implantação do projeto, o BM considerou o desempenho do estado como “satisfatório”. O relatório final do PRODUR elaborado pelo BM justifica esta avaliação da seguinte forma: desde a fase de preparação,

¹⁸⁶ A PIM envolvia as seguintes áreas: administração municipal, finanças municipais, planejamento municipal, saneamento e meio ambiente, metas específicas para cada uma dessas áreas, com correspondentes valores financeiros, cronograma físico de implantação das metas e impacto das metas, por área de atuação, no incremento das receitas municipais (COMPANHIA, 1997a).

¹⁸⁷ Informação prestada pela Coordenadora do PRODUR, em entrevista ao autor.

¹⁸⁸ O Coordenador do Plano Diretor, em entrevista ao autor, relatou que Vitória da Conquista chegou a fazer uma correspondência oficial ao Governo do Estado se candidatando ao PRODUR, porém não obteve resposta. Na fase final do projeto, quando o tempo e os recursos estavam escasseando, o único município com população superior a 100.000 habitantes, que não havia participado ainda do projeto, tornou-se elegível e conseguiu elaborar o seu plano diretor no prazo acordado.

o estado assumiu “no mais alto nível” a “propriedade” do projeto. A preparação foi “minuciosa e eficiente”, inclusive assumindo a “responsabilidade direta pela elaboração dos Manuais Operacionais e pela criação da Unidade de Coordenação do Projeto, dentro da CAR”. O relatório também ressalta que o estado, no período de implementação, tomou várias iniciativas para assegurar a “efetiva performance” do projeto, e que a CAR “abraçou plenamente” suas responsabilidades (WORLD BANK, 2005, p. 13).

Estas considerações do BM sobre o desempenho do estado e da CAR chamam a atenção para o fato de que a presença do BM no estado por muitos anos pode ter influenciado a cultura de seus órgãos, principalmente, daqueles que se relacionam há mais tempo com ele, como a CAR. Estes órgãos do Governo chegam a se comportar e a tomar atitudes por sua própria conta, como se fossem o próprio BM, assumindo plenamente a “propriedade” do projeto.

6. 3 A ENGENHARIA INSTITUCIONAL DO PRODUR: OS AGENTES E A TRAJETÓRIA DAS IDÉIAS

Objetiva-se aqui traçar a trajetória das idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana difundidas pelo BM por intermédio do componente DI. Como visto, as ações de DI abrangeram três áreas: “modernização” administrativa, planejamento urbano e capacitação de recursos humanos. Para efeito desta pesquisa, a análise que se segue, sem deixar de abordar a “modernização” administrativa, se concentrou principalmente no processo de elaboração dos planos diretores urbanos, uma vez que foram neles, como se observou, que incrustaram-se os principais elementos da agenda urbana do BM.

No processo de circulação de idéias no PRODUR destacaram-se cinco agentes: BM, CAR, consultores contratados pela CAR, Prefeituras e empresas de consultoria. Procurou-se no fluxograma abaixo (Figura 3) sintetizar como se realizou a interação entre esses agentes e, conseqüentemente, como circularam entre eles as idéias, tanto no processo de elaboração dos planos diretores quanto no de modernização administrativa.

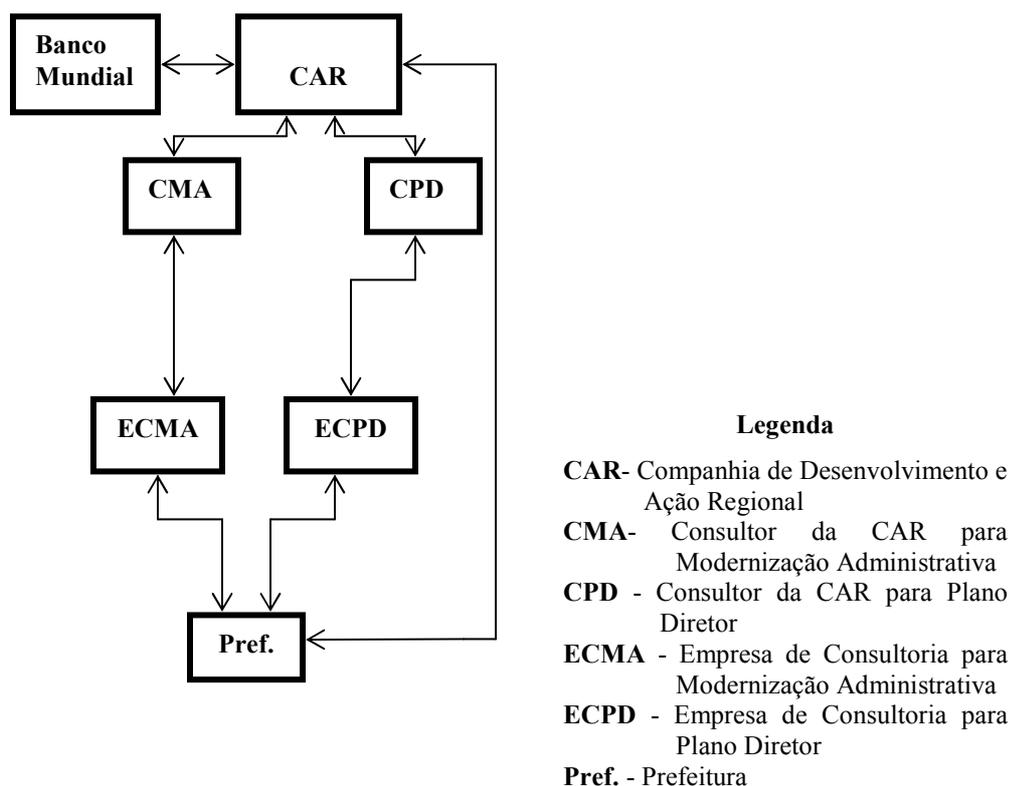


Figura 3 - interação entre agentes e circulação de idéias no PRODUR

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações colhidas na pesquisa.

Como pode ser observado na Figura 3, entre os agentes que participaram do PRODUR, o BM se relacionou oficialmente apenas com a CAR, que serviu como veículo de difusão tanto dos assuntos e procedimentos relativos à administração do PRODUR, quanto da agenda urbana. A CAR reorganizava as informações e as repassava aos demais participantes, assumindo plenamente a “propriedade” do Projeto. Ela agia como se fosse o próprio BM na condução das atividades. Mesmo não se relacionando diretamente com os agentes, o BM, ou melhor, sua doutrina, estava presente em cada detalhe do Projeto, seja

através dos documentos distribuídos, dos cursos, seminários e palestras ministrados, na propaganda oficial do Governo do Estado, ou no comportamento dos técnicos da CAR e de seus consultores. Pode-se dizer que o BM operou como um “sujeito oculto” na condução do PRODUR. Como afirmou a Coordenadora do PRODUR¹⁹⁰: “o Banco não se envolve diretamente, ele acredita na dedicação do próprio estado para resolução dos problemas.”

À CAR coube a implementação do Projeto e a supervisão de todo processo. Para as áreas onde ela não contava com especialistas, contratou consultores, como os de planejamento urbano e de modernização administrativa. Todos os serviços relativos ao PRODUR (projetos e obras de infra-estrutura e projetos na área de DI) foram terceirizados para empresas de consultoria. Com isso, ela se dedicou exclusivamente à coordenação, não se envolvendo diretamente na execução dos serviços.

Merecem destaque os procedimentos requeridos pelo PRODUR para realização das licitações para projetos de DI. O fluxo de documentos entre os diferentes agentes envolvidos no processo de licitação contribuiu para difundir as idéias neles contidas. O processo iniciava-se na CAR, que passava para as prefeituras informações e documentos necessários para a montagem do processo de licitação, destacando-se o Manual Operacional – MO, o Termo de Referência – TR e uma lista de empresas de consultoria previamente qualificadas junto ao BM. Ressalta-se que tanto o MO quanto o TR já haviam passado pelo crivo do BM quando de sua elaboração. Como o processo de licitação obedecia a normas do BM, normas estas desconhecidas para as Prefeituras, coube à CAR ministrar cursos para seus técnicos. Realizada a licitação, a prefeitura retornava o processo para a CAR para apreciação. Estando todos os procedimentos em acordo com as normas pré-estabelecidas, a Prefeitura era autorizada a contratar a empresa de consultoria.

Iniciava-se então uma segunda etapa, relativa à realização dos trabalhos pelas empresas de consultoria. O controle sobre estas empresas também era rígido. Todos os serviços prestados deveriam respeitar as normas do TR, e isto era controlado principalmente através de relatórios que as empresas eram obrigadas, por contrato, a enviar periodicamente às Prefeituras, que, por sua vez, os encaminhava novamente à CAR para apreciação. No caso de correções e dependendo do tipo de acerto a ser feito, a CAR ou entrava em contato direto com a empresa ou devolvia o processo à Prefeitura para que esta comunicasse à empresa as anotações feitas. No final, o produto dos trabalhos – por exemplo, o plano diretor –, era entregue à Prefeitura que, mais uma vez, repassava o

¹⁹⁰ Informações prestadas pela Coordenadora do PRODUR, em entrevista ao autor.

produto à CAR para análise, para posterior retorno à Prefeitura. A partir daí, o projeto era encaminhado à Câmara Municipal para aprovação. Certamente, seria difícil, nestas condições, considerar que estes planos diretores tenham constituído documentos elaborados autonomamente pelos municípios, no exercício de suas competências constitucionais. Note-se que apenas após aprovação da CAR, e, por extensão, pelo BM, eram encaminhados à Câmara Municipal.

O fluxograma (Figura 3) estabelecido pelo PRODUR mostra o controle rigoroso que a CAR exercia sobre todo o processo. Apesar de aparentemente o Projeto indicar certa descentralização dos serviços, pois eram as Prefeituras e não a CAR que realizavam licitações, que contratavam empresas, fiscalizavam trabalhos e recebiam o produto final e todos os serviços eram terceirizados, a realidade era bem diferente. A CAR centralizava todos os procedimentos e decisões importantes. E o motivo seria não só o controle rigoroso que o BM exercia sobre ela, mas também o próprio compromisso do estado, que havia assumido o financiamento junto ao BM e deveria prestar contas por isso.

O papel exercido pelo consultor¹⁹¹ de planos diretores da CAR na difusão de idéias foi fundamental. Este consultor, professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com doutorado na área de planejamento urbano, contribuiu para respaldar e legitimar o processo, principalmente em relação às “novidades” introduzidas no modelo de plano diretor proposto, que se espelhava no modelo de planejamento estratégico difundido amplamente pelos catalães e pelo próprio BM.

No estudo que desenvolveu sobre as reformas da previdência na Hungria, Haney (2000, p. 54) mostrou como a participação de agentes locais, principalmente de especialistas locais, foi fator fundamental para o “êxito” das estratégias do BM. De acordo com a autora, via de regra, eles são capturados pelo discurso do BM para satisfazer suas próprias necessidades ideológicas e materiais. No início, mais ideológicas do que materiais, mas esta ordem em pouco tempo se inverte, tornando-se mais materiais e menos ideológicas. Nessa interação, o BM também se apropria seletivamente do discurso dos especialistas locais para “comercializar sua agenda”.

Haney (2000, p. 57) constatou que vários especialistas húngaros passaram a fazer parte da folha de pagamento do BM e do FMI, sendo remunerados para produzir trabalhos

¹⁹¹ Em entrevista com o consultor, ao perguntar-lhe se o Banco Mundial havia influenciado seu trabalho e em que medida teria sido esta influência, ele respondeu que a CAR lhe havia dado “carta branca” e “liberdade total para fazer”. No entanto, a análise do TR sobre planos diretores mostrará, como se verá no decorrer deste capítulo, que sua doutrina retoma de maneira estrita os modelos de planos estratégicos de cidades difundidos pelo Banco Mundial através do *Local Economic Development* ou da *City Development Strategy*.

de acordo com a orientação dessas instituições. Esta era uma situação que, segundo a autora: “[...] especialistas globais se juntavam às ‘necessidades’ dos especialistas locais – com os globais usando os locais para fundamentar seu discurso da pobreza e os locais usando os globais para assegurar e promover sua própria ascendência profissional”.

O consultor do PRODUR, sem fugir às regras instituídas, imprimiu um ritmo próprio aos trabalhos ao estabelecer um intercâmbio direto com as diversas empresas de consultoria para que as inovações de cada uma fossem incorporadas nos diversos planos diretores que estavam em construção. Isto foi a chave para que houvesse certa uniformização no formato dos planos diretores. Para as empresas de consultoria foi muito conveniente utilizar as boas práticas de outras empresas. Pressionadas pelo tempo e pelo orçamento, e, muitas vezes, responsáveis pela elaboração de planos diretores de várias cidades simultaneamente, estas empresas viam nas recomendações do consultor uma espécie de “autorização” para replicar o modelo de plano diretor nas demais cidades¹⁹².

As empresas de consultoria também tinham o compromisso de envolver técnicos das Prefeituras no processo de formulação do plano diretor. Este envolvimento seria outra oportunidade para esses técnicos terem contato direto com a abordagem conceitual sobre plano diretor expressa no TR. No entanto, muitas vezes, a participação dos técnicos se limitou a questões burocráticas, por exemplo, convocar a população local para participar das reuniões públicas e acompanhar os técnicos das empresas nas visitas à cidade¹⁹³. Isto se devia, muitas vezes, ao desinteresse do técnico, por não ter participado dos cursos de treinamento ou mesmo das limitações impostas pelas próprias empresas de consultoria, cujos orçamentos e prazo eram limitados. Estas empresas, em sua maioria de Salvador¹⁹⁴, não montaram escritórios nos municípios onde trabalharam nem contrataram técnicos locais. Quando visitavam os municípios, seus técnicos passavam geralmente apenas dois ou três dias, o que dificultava maior intercâmbio com os técnicos locais. Com isso, o trânsito de idéias até as prefeituras, por intermédio das empresas de consultoria, teria sido limitado.

Há exceções. No caso, por exemplo, da Prefeitura de Vitória da Conquista, com experiência de duas gestões progressistas seguidas, houve envolvimento significativo da população e dos técnicos da Prefeitura no processo de elaboração do plano diretor. A

¹⁹² Informações prestadas por consultores de empresas de consultoria que prestaram serviços às Prefeituras que participaram do PRODUR, em entrevista ao autor.

¹⁹³ Informações prestadas por técnicos da prefeitura de Itapetinga, em entrevista ao autor.

¹⁹⁴ Empresas de consultoria de São Paulo e de Sergipe também participaram.

Prefeitura aproveitou as reuniões da Conferência das Cidades que estavam se realizando na época e a experiência de orçamento participativo para envolver a população local. Além disso, foi formado um Grupo de Elaboração e Acompanhamento do Plano de Diretor – GEAP com cerca de 60 entidades, composto por empresários locais de vários ramos de negócios, e uma presença importante de engenheiros, arquitetos e geógrafos da Universidade local¹⁹⁵. Este Grupo, pela diversidade de interesses em relação à cidade, foi arena de debates “calorosos”, chegando inclusive a discutir, por proposição principalmente dos geógrafos, a conveniência de se elaborar planos estratégicos para a cidade. Os geógrafos estavam acompanhando o debate recente sobre planejamento estratégico de cidades, tinham conhecimento de suas implicações e receiavam que Vitória da Conquista se transformasse em “cidade-mercadoria”, “cidade-empresa” ou “cidade-pátria”¹⁹⁶.

O envolvimento de diferentes segmentos da população local e a tradição de gestão democrática possibilitou um intercâmbio maior com a empresa de consultoria, mas não evitou que o plano diretor, de forte viés físico-territorial e com ênfase na gestão participativa, criasse também um Comitê de Acompanhamento e de Impulsão de Projetos Estratégicos e contemplasse projetos “estratégicos”¹⁹⁷ para consolidar Vitória da Conquista como Pólo Regional.

Tanto o grupo de acompanhamento e elaboração do plano diretor quanto o de acompanhamento e impulsão dos projetos estratégicos foram “sugestões” do Termo de Referência. Apesar de não explícito claramente, são instâncias de decisão sobre os destinos da cidade, com participação marcante dos *stakeholders* locais. Estes fóruns se constituíam em um dos principais elementos, senão o principal, do que o BM considerava boa “*governance urbana*”¹⁹⁸.

¹⁹⁵ No GEAP havia 18 participantes de nível superior.

¹⁹⁶ Em entrevista ao autor, o Coordenador do GEAP e do Plano Diretor comentou sobre o debate que ocorreu no âmbito do GEAP, onde os geógrafos manifestaram-se contrários à inserção de qualquer tópico no plano diretor sobre planejamento estratégico. No entanto, alguns participantes do GEAP não entendiam exatamente qual o significado de se ter um plano estratégico para a cidade e os empresários locais estavam articulados, o que possibilitou que prevalecesse a opinião dos partidários do planejamento estratégico.

¹⁹⁷ Estes projetos estão listados no Quadro 3 deste capítulo.

¹⁹⁸ Como no período desta pesquisa o plano diretor havia acabado de ser aprovado, não foi possível identificar em que medida a forma de governo “*governance urbana*” já estava institucionalizada como parte do sistema de gestão local.

6. 4 PRODUR: CANAIS DE DIFUSÃO DA AGENDA URBANA DO BANCO MUNDIAL

6.4.1 Cartilha

No início do PRODUR, a CAR lançou uma cartilha – Programa de Desenvolvimento Urbano – para divulgar o programa principalmente entre os prefeitos. Como o programa dependia da adesão espontânea dos prefeitos para o seu funcionamento, era necessário criar mecanismos para atrair-lhes, e a cartilha tinha este objetivo. Esta foi elaborada por uma empresa de consultoria contratada pela CAR e, antes que fosse divulgada, passou pela apreciação do BM. Como estratégia de *marketing* para “vender” o PRODUR para os prefeitos, o BM aconselhou que ela fosse escrita em uma linguagem didática e de fácil assimilação (WORLD BANK, 1997a, p. 23).

Na cartilha estão contempladas informações sobre: objetivos do programa, formato, componentes, volume de recurso financeiro disponível para empréstimo, critérios de elegibilidade dos municípios ao Programa e forma de participação, lista de projetos passíveis de ser financiados, além de fotos exibindo obras e pessoas trabalhando (CAR, 1997a).

A cartilha apresenta o PRODUR como solução para todos os males, sugerindo que aqueles que não aderissem estariam condenados a continuar no “atraso”. Assim, é comum encontrar expressões do tipo: o PRODUR irá “modernizar as prefeituras”, o PRODUR tem como objetivo “buscar soluções para alguns dos mais graves problemas do interior do estado”, “com o PRODUR a Bahia dá um passo decisivo rumo a um novo ciclo de desenvolvimento”, “para reverter esta situação [de crescimento desordenado e de carência de infra-estrutura] é fundamental melhorar a qualidade de vida no interior e fortalecer a capacidade administrativa das prefeituras. É o que o PRODUR vai fazer” (CAR, 1997a). Para municípios carentes de recursos de toda ordem – a maioria dos municípios baianos –, não resta dúvida de que este seria o “programa perfeito”.

Ainda como estratégia de *marketing*, a cartilha silencia sobre outros e relevantes objetivos do PRODUR, quais sejam: promover reformas fiscais rigorosas, cortes de subsídios e de gastos com o funcionalismo público municipal, elevação de tarifas de serviços públicos, privatizações, aumento de tributos, redução de investimentos públicos em alguns serviços municipais etc. Mesmo sendo o DI o principal componente do programa, foram as obras de infra-estrutura, não por acaso, que mereceram maior destaque

na cartilha. O fato de o DI ser um componente novo em projetos de desenvolvimento urbano na Bahia, poderia causar reações contrárias ao Programa por parte dos prefeitos. Além do mais, eram as obras que atraíam os políticos e a própria população. Elas são mais visíveis aos olhos da população e, muitas vezes, ajudam a compensar carências graves em determinadas áreas de infra-estrutura urbana. Para muitos prefeitos, por seu lado, muitas vezes é a oportunidade de se projetar como líderes capazes e dinâmicos.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que alguns elementos do projeto são destacados, outros são deixados em um segundo plano. Outro exemplo: a cartilha destacou o elevado volume de recursos envolvidos no programa – US\$ 200 milhões – inclusive apresentando gráficos mostrando a participação do estado, do BM e das prefeituras, o que contribuiu para elevar o capital simbólico do Governo do Estado junto aos prefeitos. Por outro lado, não se nota um interesse em esclarecer o papel do BM. Segundo a cartilha, o BM irá apenas “apoiar” o programa. Não se explica que este “apoio” pode significar, além do financiamento de quase a metade do programa, um monitoramento e controle rigorosos de todo o projeto, a imposição de condicionalidades e a introdução de idéias que impliquem incentivo à produtividade urbana e à competitividade entre cidades. Cria-se, portanto, uma expectativa no mínimo equivocada do programa e que os prefeitos somente irão atentar após terem aderido a ele.

6.4.2 Manual Operacional

O (MO) e o TR foram documentos-chave no processo de difusão de idéias no PRODUR. O MO foi distribuído para prefeitos e técnicos de prefeituras nos vários seminários realizados pela CAR para apresentar o Projeto e tinha a função de orientar as operações e procedimentos dos agentes envolvidos. O TR constituiu-se no documento de referência para os agentes envolvidos na condução dos projetos específicos de cada área de atuação do PRODUR. A CAR providenciou um TR para cada uma das áreas: TR para plano diretor, para reforma administrativa, para cadastro técnico, para plano diretor de informática etc. Estes TRs foram entregues a cada prefeitura participante para compor os processos de licitações. Chamou a atenção o fato de os TRs serem extremamente detalhados. Praticamente não sobrava qualquer espaço para que uma prefeitura ousasse alguma inovação ou tivesse a possibilidade de propor alguma coisa minimamente diferente do projeto-padrão.

O Manual Operacional (MO) constitui documento-base para orientar a implementação do PRODUR. Nele estão descritos os procedimentos mais importantes para orientação das prefeituras e da própria CAR. Da mesma forma que a cartilha, o MO foi elaborado por uma empresa de consultoria contratada pela CAR, que utilizou como referência os manuais operacionais de outros projetos de desenvolvimento municipal financiados anteriormente pelo BM para alguns estados. Antes de sua divulgação passou pelo crivo do BM. Geralmente, o MO era distribuído pela CAR para as prefeituras nos seminários de apresentação do PRODUR para prefeitos e técnicos (WORLD BANK, 1997a, p. 22).

Por meio do MO as prefeituras começaram a tomar contato, muitas delas pela primeira vez, com um novo vocabulário de temas urbanos e uma perspectiva diferente de pensar a cidade e de enfrentar seus problemas. O MO do PRODUR tinha 12 volumes, cinco destinados aos analistas de projetos da CAR e os oito restantes voltados para as prefeituras. Os oito volumes do MO são: (I) Orientação aos Municípios, (II) Análise de Clientes, (III) Desenvolvimento Institucional, (IV) Áreas Carentes, (V) Monitoria e Acompanhamento, (VI) Licitação, (VII) Guia de Projetos, e (VII – A) Procedimentos e Critérios para o Licenciamento Ambiental (COMPANHIA, 1997a).

Dos oito volumes, dois merecem atenção especial para esta pesquisa: o primeiro – Orientação aos Municípios – e o terceiro – Desenvolvimento Institucional. A escolha do primeiro volume se justifica porque traz à tona alguns elementos fundamentais da doutrina urbana do BM e que têm estado presente em seus projetos urbanos. São eles: recuperação dos custos, usuário pagador, descentralização, desenvolvimento institucional, privatização, políticas focalizadas e replicabilidade (COMPANHIA, 1997b). O terceiro volume, cujo tema é o objeto dessa pesquisa, apresenta um pacote de medidas e instrumentos para reformar a gestão municipal, todos eles conhecidos pelas administrações municipais, mas, no PRODUR, são redefinidos tendo como norte a agenda urbana do BM.

Provavelmente, foi através do MO – Vol. I que a maioria (senão todos) dos técnicos das prefeituras, da CAR e mesmo das empresas de consultoria teve contato pela primeira vez com uma terminologia inteiramente nova e diferente da usualmente praticada por eles sobre planejamento urbano e gestão urbana. Habitados a pensar a questão urbana em termos de desigualdades socioespaciais, exclusão social, crescimento desordenado, direito à cidade e à propriedade urbana etc., esses técnicos se defrontavam a partir daquele momento com uma nova realidade apresentada pelo PRODUR, cuja questão urbana teria

também sido redefinida. Produtividade urbana e competitividade seriam as novas palavras de ordem. O mesmo discurso que introduzia a nova questão urbana condenava as práticas, idéias e modelos de planejamento urbano e de gestão urbana aplicados pelas administrações locais até então.

De acordo com essa “nova” maneira de ver as cidades, todos os investimentos teriam que ter seus custos recuperados, o que implicaria, muitas vezes, corte de subsídios, aumento de tarifas de serviços públicos, legislações “flexíveis” e privatizações. Além disso, todo usuário deveria pagar pelos serviços que consumia a preços reais. Para aqueles cuja renda não permitisse pagar, seriam elaboradas políticas “focalizadas” ou “compensatórias”, muitas vezes traduzidas em “bolsa-família”, “vale-gás”, “vale-transporte”, “cheque-cidadão” entre outras.

O DI, conforme abordado no MO – Vol. III, definiu três linhas de ação, todas elas voltadas ao aumento de receitas locais. As linhas de ação eram: modernização administrativa, planejamento urbano e capacitação de recursos humanos. O lugar das ações era preferencialmente o setor de finanças da prefeitura. Com a modernização administrativa, o PRODUR pretendia que as prefeituras tivessem mais condições de “[...] negociar e arrecadar novos recursos” (COMPANHIA, 1997b, p. 15-16). O MO ressaltava também que a prefeitura que se encontrasse “mais atrasada em matéria de administração e gestão” perderia possibilidades e vantagens (COMPANHIA, 1997b, p. 15-16).

O PRODUR financiou os seguintes projetos para a modernização das prefeituras: informatização, código tributário, cadastro fiscal, elaboração de leis e organização e, ou, reestruturação administrativa. A informatização tinha como objetivo o controle de informações para “tomada de decisões e gestão eficiente”. A modernização era “direcionada primeiramente para a área de Administração Financeira e de Pessoal, para as atividades de contabilidade e orçamento, administração de pessoal e tributação (sistemas de cálculo, lançamento e folha de pagamento)” (COMPANHIA, 1997b, p. 16-17).

Os municípios que se informatizassem, ressaltou o MO, poderiam “ganhar em organização e agilidade, poupar recursos por meio do aumento de seu nível de eficiência e, muitas vezes, ampliar também o seu volume de arrecadação” (CAR, 1997b, p. 16-17). A elaboração/reforma tanto do Código Tributário quanto do Cadastro Técnico também tinha como objetivo o aumento da arrecadação. O MO chamou atenção também para o fato de que, com estes instrumentos, o município poderia sistematizar o controle, a avaliação e o lançamento dos tributos e, assim, aumentar sua receita própria. E, finalmente, além da

organização e, ou, reforma administrativa, o PRODUR financiou a elaboração/revisão de leis, destacando-se a Lei Orgânica Municipal, a legislação de zoneamento, uso e ocupação e de parcelamento do solo urbano, de edificações, do perímetro urbano e o código de posturas (ou lei de polícia administrativa) (COMPANHIA, 1997b, p. 21-25).

Este interesse do PRODUR pela legislação está relacionado com a idéia de tornar as ações do governo local o mais previsível possível. Regras claras, segundo o BM, constituem-se em pré-requisito fundamental para o funcionamento da economia de mercado. É também uma forma de tornar as cidades mais amigáveis ao mercado.

No âmbito do planejamento urbano como linha de ação do DI, o PRODUR financiou a construção de bases topográficas, de perfis socioeconômicos e planos diretores urbanos. O MO ressaltou a importância da base cartográfica e do perfil socioeconômico para o processo de planejamento urbano e descreveu os principais elementos que deveriam constar destes dois instrumentos de planejamento. Ao abordar o tema do plano diretor, observou-se nítido descolamento entre o Manual Operacional e o Termo de Referência e entre o discurso e prática. Enquanto no MO o plano diretor foi tratado principalmente em sua dimensão físico-territorial, no TR o que se destacaram foram as dimensões econômica e estratégica do plano. Além disso, o MO aconselhou que as prefeituras não contratassem assessoria externa para elaborar o plano diretor, pois este poderia se tornar mais um documento, muitas vezes sem validade para a orientação do desenvolvimento do município (COMPANHIA, 1997b, p 33).

Como se pode depreender, o MO é um documento fundamentalmente técnico e que ao abordar o DI e, mais especificamente, a gestão urbana, o faz de forma técnica também, sem que fique claro o tipo de gestão de que se está tratando. Como discutido em capítulos anteriores, o tipo de gestão urbana que o BM preconiza é a gerencial ou empreendedora e o principal instrumento de planejamento urbano é o chamado planejamento estratégico. Entre os documentos sobre o PRODUR analisados para esta pesquisa encontrou-se uma revista da CAR – PRODUR: Cidades em Revista – publicada em 2002, um artigo – Gestão pública no século XXI –, cujo conteúdo reflete o pensamento do BM sobre gestão. O artigo debate a importância do planejamento para a gestão pública e defende a utilização do planejamento estratégico como o instrumento adequado para o “gestor público buscar o rumo para o desenvolvimento de sua cidade” (COMPANHIA, 2002b, p. 26).

Ao discutir o papel do administrador público do século XXI, o artigo coloca nos seguintes termos:

A gestão pública do século XXI requer mais do que um bom administrador, executivo ou político. Exige um líder capaz de mobilizar sua equipe e sua comunidade para um esforço comum em benefício da sociedade. Um líder que consiga voltar-se para o futuro, recolher as experiências do passado e atuar para remover os obstáculos do presente (COMPANHIA, 2002b, p. 26).

6.4.3 Termo de Referência (TR) para plano diretor urbano

O Termo de Referência (TR) para planos diretores é o documento do PRODUR, no qual as idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana difundidas pelo BM manifestam-se de forma mais evidente. Feito pelo consultor contratado pela CAR, objetiva orientar as empresas de consultoria na elaboração da Proposta Técnica para participar do processo de licitação, e, conseqüentemente, na construção do plano diretor. O TR foi também utilizado como referência para organizar o conteúdo programático dos cursos ministrados para os técnicos das prefeituras. O Termo de Referência definiu parâmetros para julgamento da proposta técnica e para acompanhamento do processo de elaboração dos planos diretores (COMPANHIA, 2002a, p. 6-7). No decorrer da implementação do programa, o TR sofreu ajustes, primeiramente em 2001, para se adequar ao Estatuto da Cidade, e, posteriormente, às exigências do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste¹⁹⁹ – PRODETUR/Bahia²⁰⁰.

O TR para plano diretor se constituiu em um documento-chave para orientar procedimentos entre BM, CAR, consultoras e prefeituras. Além disso, foi o principal instrumento no âmbito do DI, para difusão dos modelos de planejamento urbano e de gestão urbana propostos pelo BM. O modelo de plano diretor proposto no TR tinha dois estágios interligados. O primeiro visava a elaboração de um Plano Estratégico, e, o segundo, de um Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal. A metodologia

¹⁹⁹ Cabe ressaltar o trânsito livre de consultores internacionais junto ao Governo da Bahia. O Monitor Goup, empresa de Michael Porter, reconhecido consultor internacional na área de administração pública, autor dentre outros livros “A Vantagem Competitiva das Nações”, em 2000/2001, prestou consultoria ao governo da Bahia na elaboração do PRODETUR. Em 2001, a Secretaria de Cultura e Turismo do Governo da Bahia, em parceria com a Fundação Luiz Eduardo Magalhães, chegou ao ponto de realizar em Cambridge (EUA) um *workshop* entre empresários baianos e o Governo, assessorados pelo Monitor Group, para Porter vender sua idéia de “Cluster de Entretenimento da Bahia”. Este Programa (parte integrante do PRODETUR) foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo Banco do Nordeste (MENDONÇA JÚNIOR, 2001, p. 13)

²⁰⁰ Informações prestadas pelo consultor da CAR para planejamento urbano, em entrevista ao autor.

sugerida para elaboração do plano estratégico era a conhecida SWOT, proposta também no *Local Economic Development*, manual do BM para elaboração de planos de desenvolvimento local.

Na etapa do plano estratégico, a indicação inicial dos “pontos fortes e fracos” do desenvolvimento urbano de (nome do município) visa desenhar, em rápidos traços, um perfil ou cenário da cidade e das principais localidades urbanas do território municipal, a partir da ótica de seus moradores e esboçar sua “visão de futuro”, interpretada como “projeto de uma cidade ideal” desejada por todos (alterando e expandindo a metodologia SWOT) (COMPANHIA, 2002a, p. 7).

O diagnóstico elaborado por intermédio da metodologia SWOT é que iria subsidiar todo o processo de planejamento posterior, tanto para a formulação de projetos estratégicos quanto para estruturação do espaço urbano.

As sugestões e recomendações feitas durante estes exercícios iniciais de planejamento devem servir como guias para a sistematização de ‘projetos estratégicos’, que atendam aos interesses de grupos específicos com eles comprometidos, e que sejam capazes de reproduzir a base econômica local, além de servir como estruturantes do espaço urbano desejado para a cidade e as principais localidades urbanas do território municipal (COMPANHIA, 2002a, p. 7).

O TR propõe também que as cidades do interior da Bahia estabeleçam, através do plano estratégico, um processo de competição com outras cidades para alcançar “vantagens competitivas”.

Os principais objetivos deste plano estratégico que subsidia o PDU devem refletir os atuais interesses do Executivo e da comunidade de (nome do município) em alcançar vantagens competitivas no cenário externo (na região, e, se possível, até mesmo no território nacional ou no mundo) [...] (COMPANHIA, 2002a, p. 8).

O modelo de gestão urbana proposto pelo TR, mesmo não explicitando abertamente a expressão “*governance* urbana”, abrange alguns de seus principais elementos, quais sejam, “participação coordenada de todos os agentes econômicos e atores sociais”, concentração nos problemas “relevantes” da cidade, busca de “diálogo”, de “negociação”, de consenso, “flexibilização de decisões”, consultas “seletivas” e de “qualidade” para traçar o “cenário” da cidade e formação de parcerias público-privadas (COMPANHIA, 2002a, p. 8).

O TR define o Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal como “um conjunto de peças propositivas e instrumentos de estímulo (incentivos e isenções fiscais) ou restrição (leis e decretos) objetivando balizar a atuação dos diversos agentes produtores,

usuários e gestores do espaço urbano, no sentido da cidade desejada por todos” (COMPANHIA, 2002a, p. 8).

Quanto aos projetos estratégicos, o TR não deixa dúvida sobre os seus propósitos empresariais.

[...] **projetos de empreendimentos ou negócios** urbanos, cujo escopo e viabilidade devem ser indicados através do diálogo e negociação entre agentes econômicos, atores sociais, representantes institucionais e a Consultora. [...] Eles deverão estar em conformidade com os cenários institucionais e socioeconômicos, de modo que criem condições para o **marketing urbano**, favoreçam a **imagem da cidade**, [...] para articular a **alavancagem do desenvolvimento local** com a reestruturação urbana e o combate à pobreza (COMPANHIA, 2002a, p. 14; grifos nossos).

Entre os elementos do pacote de boas práticas difundido para as cidades baianas, constava uma nova terminologia. Expressões do tipo “planejamento estratégico”, “marketing urbano”, “imagens da cidade”, “cenário urbano”, “alavancagem do desenvolvimento local”, “pacto territorial”, “flexibilização”, “parceria público-privada” etc., antes restritas ao mundo empresarial e, da década de 1990 em diante, a formuladores de políticas urbanas das grandes cidades e membros da academia, começaram a chegar às pequenas cidades do Estado da Bahia. De uma hora para outra, técnicos de prefeituras, políticos e prefeitos ficaram sabendo que suas cidades estavam sendo ameaçadas por outras cidades, que elas teriam que se projetar no “cenário mundial”, trabalhar em rede, competir com outras cidades, e, além disso, ser *accountability*, *responsiveness*, *bankability*, *governance* etc.

6.4.4 Seminários, Internet e Cursos

Os seminários constituíam-se em uma das formas utilizadas pela CAR para divulgar o PRODUR e, conseqüentemente, o conjunto de idéias sobre desenvolvimento urbano do BM. Geralmente, eles eram dirigidos aos prefeitos, técnicos de prefeituras e de empresas de consultoria, e o DI era o tema que mais se colocava em evidência. As apresentações tinham por costume realçar as vantagens do DI, para que prefeitos e técnicos se sensibilizassem com o tema, tendo em vista o caráter de novidade para muitos deles. Os prefeitos iam aos seminários muitas vezes atraídos pela possibilidade de conseguir financiamento para obras em seu município, mas logo se deparavam com as condições impostas pelo PRODUR, entre elas, a participação obrigatória no DI.

Algumas frases extraídas das exposições indicam a estratégia da CAR para, de forma didática e afirmativa, se referir ao DI: “A máquina administrativa ágil e eficaz auxiliada pelo PRODUR é a condição de uma Prefeitura capaz”, “os mecanismos permanentes de financiamento do PRODUR para projetos urbanos estão viabilizando a solução dos grandes problemas gerenciais das cidades”, “prefeitura com capacidade institucional e financeira está funcionando hoje acreditando no amanhã” etc.

A CAR realizou também Reuniões Técnicas com as empresas de consultoria para discutir os Termos de Referência e os enfoques metodológicos dos projetos desenvolvidos no âmbito do PRODUR. Nestes encontros, as dúvidas mais comuns das empresas de consultoria diziam respeito aos procedimentos exigidos pelo BM para elaborar e implementar projetos de DI.

A internet foi outra ferramenta utilizada pela CAR para difundir as idéias do BM sobre planejamento urbano e gestão urbana. Logo no início do Projeto, a CAR criou uma página específica em seu sítio, onde podiam ser encontradas informações básicas sobre o Projeto, tais como: uma breve apresentação do PRODUR, sua “missão”, objetivos, origem, composição e natureza dos recursos, tipos de projetos passíveis de ser financiados (DI, infra-estrutura, recuperação de áreas carentes e capacitação de equipes municipais), municípios elegíveis, forma de participação do município no Projeto, realizações e mapa do estado indicativo dos municípios participantes. Na página sobre plano diretor são encontradas informações básicas sobre planos diretores, tais como, conceito, principais características, importância, “benefícios” etc.

O modelo de planejamento difundido pela página do PRODUR na internet era o planejamento estratégico, e os produtos ofertados às prefeituras foram: projetos estratégicos de obras, serviços urbanos, empreendimentos e negócios, Caderno de Oportunidades Empresariais, Balcão de Informações Urbanas e legislação urbanística. Com a oferta deste pacote de produtos, era intenção da CAR que os governos locais pudessem atrair investimentos empresariais, reduzir custos de infra-estrutura, melhorar a qualidade dos serviços públicos, melhorar a qualidade ambiental, disciplinar novos loteamentos e a localização de serviços, indústria e outras atividades econômicas (COMPANHIA, 2006).

A CAR realizou em Salvador, como parte das ações de DI, diversos cursos para técnicos de prefeituras, denominados Planejamento e Gestão, para capacitá-los a trabalhar

no acompanhamento da elaboração dos planos diretores. Cada prefeitura tinha o compromisso de indicar dois técnicos. A idéia da CAR era que estes técnicos, ao retornarem às suas cidades, pudessem multiplicar os conhecimentos adquiridos nos cursos entre seus pares. No entanto, não foram raros os casos em que os prefeitos indicaram assessores, técnicos contratados temporariamente, ou até mesmo técnicos que não tinham formação para, por exemplo, dar continuidade ao processo de planejamento urbano na cidade²⁰². Além disso, como o curso foi ministrado em módulos, ocorreram situações em que os técnicos que foram designados para participar de um módulo faltavam em algum outro.

6.4.5 Programação dos Cursos

Os cursos foram elaborados pelo consultor para planos diretores contratado pela CAR, e divididos em quatro módulos, cada um com duração de quatro dias, constando de aulas expositivas e “exercícios de simulação e fixação”, ministradas pelo próprio consultor, auxiliado por professores do curso de mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia. O conteúdo programático dos quatro módulos listados a seguir foi extraído do Termo de Referência sobre Plano Diretor Urbano:

I – Sistema de Planejamento.

II – Processos de Planejamento.

III – Plano Diretor Urbano.

IV – Legislação Urbanística.

- (I) Sistema de Planejamento (principais tópicos)
 - Democracia representativa e democracia participativa.
 - Descentralização política e administrativa.
 - Competência municipal e participação popular.

- (II) Processos de Planejamento (principais tópicos)
 - Concepções originais de plano diretor e de plano estratégico.
 - Semelhanças e diferenças entre o plano diretor e o plano estratégico de cidades.

²⁰² Informações prestadas pela Coordenadora de DI da CAR, em entrevista ao autor.

- Concepção do plano diretor associado ao plano estratégico – formulações técnicas.
 - Concepção do plano diretor associado ao plano estratégico – formulações compartilhadas.
 - Limites do planejamento e continuidade do processo.
- (III) Plano Diretor Urbano – programação do curso

O curso apresentou a seguinte dinâmica: iniciava com palestras do Diretor da CAR e do Coordenador do PRODUR. Em seguida, havia um momento de integração e apresentação dos participantes. A primeira aula tinha como tema “Plano Diretor Urbano: componentes, plantas indicativas e legislação urbanística”, que se subdividia nos seguintes tópicos:

- Componentes do Plano Diretor
 - Cenários atuais e prospectivos.
 - Pacto territorial.
 - Partido urbanístico.
 - Estratégias, políticas e diretrizes.
 - Projetos estratégicos e caderno de oportunidades.
 - Balcão de informações.
- Plantas indicativas, esquemáticas e temáticas
- Legislação Urbanística
 - Estatuto da Cidade.
 - Legislação básica obrigatória (Lei do Plano Diretor e Lei de Ordenamento da Ocupação e do Uso do Solo).
 - Legislação complementar obrigatória (Código Ambiental, Código de Obras e Código de Polícia Administrativa).

Após a apresentação, realizava-se exercício de simulação e fixação sobre o tema: construção dos cenários urbanos e regionais – “a cidade sustentável”. No segundo dia, desenvolvia-se outro exercício de simulação e fixação sobre “a região”. No final do dia, os grupos de trabalho se reuniam para discutir os exercícios. No terceiro dia, na primeira parte, abordavam-se os temas: cidade planejada, a questão habitacional e o plano diretor.

Na segunda parte realizava-se outro exercício de simulação e fixação sobre “a cidade”. No quarto e último dia de curso proferiam-se três palestras sobre “gestão local”: (1) Sistemas e Processos de Planejamento – Espaço para o Cidadão, (2) Elaboração de PDU: Critérios de Avaliação das Propostas Técnicas e (3) Acompanhamento do PDU: Critérios sobre o Processo de Supervisão.

Nos exercícios eram utilizadas técnicas dos jogos e de simulação. A técnica dos jogos caracterizava-se por simular a realidade e promover competição entre os participantes, com o objetivo de aumentar o seu interesse e motivação. A técnica de simulação consistia em dramatizar a situação com a qual a pessoa iria se deparar quando estivesse trabalhando. Nos exercícios propostos, procurou-se simular o processo de planejamento urbano com proposições de projetos estratégicos para as cidades. A turma era dividida em grupos, para os quais eram distribuídos croquis de mapas e descrições das principais características de uma região imaginária e das cidades que faziam parte desta região. Cada participante ficava responsável por um papel que representasse cada um dos diferentes agentes que produzem a cidade: prefeito, vereador, comerciante, empresários da construção civil e do ramo imobiliário, moradores de favelas etc.

Dessa forma, eram simulados os embates que acontecem cotidianamente nas cidades entre os diferentes agentes. No final, como resultado das discussões ocorridas durante os exercícios, os integrantes do grupo apresentavam, para cada cidade-cenário, quatro projetos estratégicos, um para cada uma das seguintes áreas: econômica, social, meio ambiente e urbanismo. A metodologia utilizada para elaboração do “diagnóstico” das “regiões” e “cidades-cenários” propostas era a representada pela sigla FOFA (ou SWOT, em inglês), quando os participantes eram estimulados a discutir os “pontos fortes”, “pontos fracos”, as ameaças e oportunidades de cada cidade.

- (IV) Legislação Urbanística (principais tópicos)

Neste quarto módulo discutia-se com mais profundidade cada um destes tópicos listados:

- Estatuto da Cidade.
- Legislação básica obrigatória (Lei do Plano Diretor e Lei de Ordenamento da Ocupação e do Uso do Solo).
- Legislação complementar obrigatória (Código Ambiental, Código de Obras e Código de Polícia Administrativa).

6.4.6 Planos diretores como instrumento de difusão de idéias

Entre os instrumentos utilizados pelo PRODUR para difundir as idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana para as cidades, o plano diretor é aquele que, provavelmente, vai perdurar por mais tempo em contato com os técnicos, uma vez que tenderá a ficar nas prefeituras para ser aplicado e revisado por várias administrações.

O TR se constituiu em documento essencial para orientar o processo de elaboração dos planos diretores e, como visto, parece que o conjunto de informações neles contidas foi assimilado mais pelos consultores do que pelos técnicos das prefeituras. Os consultores, terminado o plano diretor, deixavam de ter contato com os técnicos das prefeituras, que, por sua vez, tiveram seu aprendizado muitas vezes prejudicado, principalmente pelo desinteresse do governo local em apoiar os treinamentos, pelo tipo de curso oferecido, pelos contatos esporádicos que tinham com os consultores e pelo modelo centralizado de implementação do PRODUR.

Os planos diretores, por sua vez, mesmo possuindo uma estrutura básica única, variaram de município para município, em razão de diversos fatores, destacando-se: grau de interesse do governo local, participação da população e dos técnicos das prefeituras, a base de informações de cada município e do envolvimento das empresas de consultoria com os trabalhos.

Para efeito desta pesquisa, procurou-se analisar os planos diretores elaborados para os municípios de Itapetinga, Itabuna e Vitória da Conquista com o objetivo de, primeiramente, identificar em que medida estes planos possuíam traços do planejamento estratégico de cidades e de gestão empreendedora ou *governance*, conforme modelos difundidos pelo BM e, em um segundo momento, caso se encontrassem traços, apresentar os projetos estratégicos e os modelos de gestão propostos para cada município. Os principais critérios de ordem técnica para seleção desses municípios foram: porte demográfico diferentes, planos diretores elaborados por diversas empresas de consultoria e tipo de governo local (conservador ou progressista)²⁰³.

Os resultados desta pesquisa podem ser encontrados na Tabela 2, que representa uma síntese dos elementos analisados nos três planos diretores.

²⁰³ Itapetinga - prefeito eleito pela coligação: PMDB/PSDB/PC do B; Itabuna - prefeito eleito pela coligação: PFL/PP/PSDC/PRTB/PRP/PT do B; e Vitória da Conquista – prefeito eleito pela coligação: PT/PSB/PC do B/PV/PAN/PRP.

Tabela 2 – Planos Diretores: concretização das idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana

MUNICÍPIOS	PROJETOS ESTRATÉGICOS	GESTÃO URBANA
Itapetinga (Região Sudoeste) 60.722 hab. Final: 2004	1) Consolidação da expansão popular – Ala Leste 2) Renovação urbana – Centro – revitalização da área central e implantação do Parque Urbano do Rio Catolé 3) Desenvolvimento da economia pecuária local 4) Programas organizacionais	Define como ações prioritárias do governo local a implementação dos projetos estratégicos.
Itabuna (Região Litoral Sul) 203.816 hab. Final: 2001	1) ITABUNA COMPETITIVA a) Bom, Bonito e Barato b) Todos ao Centro c) Comércio do Povo d) Central de Abastecimento 2) CIDADE LÍDER a) Projeto Mãos à Obra b) Projeto Saúde e Educação c) Universidade Forte 3) CIDADE CIDADÃO a) Projetos Grandes Parques b) Projeto Orla Bela c) Projeto Águas Limpas d) Melhores Ruas e) Projeto Habitar Melhor	Reestruturação da máquina governamental do município, através de medidas estruturantes do seu aparato técnico, político e administrativo, com impacto no perfil das suas receitas e despesas, que objetivem a eficiência na arrecadação, fiscalização e cobrança dos tributos de sua competência, e eficácia na alocação dos recursos mobilizados, para a prestação de serviços urbanos. Propõe quatro programas para a administração pública: 1) Programa Saldo Positivo – adoção de medidas de política fiscal, que possibilitem maior eficiência na arrecadação de suas receitas próprias. 2) Programa Gasto Mínimo – redução dos custos administrativos, através da racionalização da estrutura administrativa do município. 3) Programa Administrar com Qualidade – ações que visam permitir que o poder público migre de um ambiente de administração burocrática para uma administração gerencial, renovando os métodos de gestão, introduzindo novos recursos tecnológicos, que conduza a uma ação pública mais eficiente. 4) Programa Agentes do Desenvolvimento – criação de instâncias de participação e negociação de políticas públicas que possibilitem a construção de um “projeto de futuro para a cidade”. estas instâncias, constituídas mediante parcerias, devem definir projetos estruturadores que ampliem a infra-estrutura urbana e a oferta de serviços, potencializando a cidade na atração de investimentos produtivos, favorecendo a geração de emprego e renda, a arrecadação dos tributos municipais e possibilitando o desenvolvimento auto-sustentado da economia local.
Vitória da Conquista (Região Sudoeste) 285.927 hab. Final: 2004	1) Novo aeroporto 2) Centro de convenções e feiras 3) Centro de logística 4) Cidade universitária 5) Transformação do sub-trecho urbano da BR-116 em avenida urbana 6) Consolidação do eixo industrial, comercial e de serviços sul 7) Apa das lagoas e vales de Vitória da Conquista 8) Habitação de interesse social no cinturão Panorama/Santa Cruz	Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. Planejamento do desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Recuperação dos investimentos do poder público resultado da valorização de imóveis urbanos.

Fonte: o autor, a partir da análise dos planos diretores de Itapetinga, Itabuna e Vitória da Conquista.

Como pode ser observado, os três planos diretores apresentaram propostas de projetos estratégicos e de gestão urbana. O plano diretor de Itapetinga parece que foi o que menos assimilou a noção de estratégia e de gestão empreendedora. A inclusão dos projetos estratégicos no plano diretor parece que foi mais para respeitar as exigências do PRODUR do que resultado de discussões sobre os destinos de Itapetinga em face das ameaças e oportunidades provocadas pela globalização financeira, conforme discurso hegemônico sobre planejamento estratégico de cidades. O plano diretor que mais assimilou as idéias difundidas pelo BM sobre planejamento urbano e gestão urbana foi o de Itabuna. A terminologia utilizada, os projetos estratégicos e o modelo de gestão urbana propostos estão em perfeita sintonia com o discurso urbano do BM.

O plano diretor de Vitória da Conquista, como discutido nesta seção, provavelmente por ter sido elaborado na gestão de um governo progressista e com ampla participação popular, propõe projetos estratégicos procurando equilibrar projetos destinados ao desenvolvimento econômico (aeroporto, centro de convenções e feiras, centro de logística e consolidação do eixo industrial, comercial e de serviços) com projetos voltados para as áreas social e ambiental (cidade universitária, APA das lagoas e vales e habitação de interesse social). O modelo de gestão urbana proposto no plano diretor de Vitória da Conquista difere completamente daquele difundido nos documentos do BM, caracterizado por se referenciar nos modelos de gestão de empresas privadas.

Durante os sete anos do Projeto foram realizadas 372 obras de infra-estrutura em 203 dos 417 municípios baianos e 451 projetos de DI em 174 municípios²⁰⁴. Isto significa que as ações de DI atingiram cerca de 40% dos municípios da Bahia. Foram realizados 96 planos diretores urbanos ou planos estratégicos de cidades, o que corresponde a 23% dos municípios da Bahia. Cada prefeitura treinou em média 10 funcionários nos diferentes cursos ministrados pelo Projeto, perfazendo um total de 1.991 pessoas.

²⁰⁴ Informações prestadas pela Coordenadora do PRODUR, em entrevista ao autor.

O quadro a seguir detalha os projetos de DI realizados no âmbito do PRODUR.

Tabela 3 – Desenvolvimento Institucional: resultados finais

Desenvolvimento Institucional	Quantidade
Plano diretor de informática	110
Planos diretores urbanos	96
Cadastrros municipais	78
Projetos de tecnologia da informação	66
Planos de reforma administrativa	43
Códigos tributários	30
Planos de gestão de resíduos sólidos	23
Estudos sobre coleta de impostos	1
Outros estudos gerais	4
Total	451
Número de participantes dos cursos	1991

Fonte: (WORLD BANK, 2005; COMPANHIA, 2004).

Esta Tabela evidencia a ênfase dada às ações de DI para o ajuste fiscal. A informatização da área financeira das prefeituras era o primeiro passo para controle dos gastos públicos e informações. A atualização/elaboração de cadastros municipais e de códigos tributários, como instrumentos para elevar as receitas municipais, foi outro item que mereceu atenção especial. Os planos diretores, mais do que simples instrumentos para controle e ordenamento do crescimento urbano, tinham um caráter estratégico, visando atrair investimentos para as cidades que alavancassem a economia local gerando emprego e renda, mas, sobretudo, receitas.

Objetivou-se, neste capítulo, traçar a trajetória das idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana difundidas pelo BM por intermédio do componente desenvolvimento institucional do PRODUR. Objetivou-se também identificar os principais agentes do processo, o papel que exercem e como eles se interagem, que instrumentos e estratégias utilizaram visando à concretização do processo de difusão. Ressalta-se que atenção especial foi dada para desvendar o papel do BM nesse processo, uma vez que partiu-se da hipótese de que as idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana difundidas através do componente DI em seus projetos urbanos são as idéias também difundidas em seus documentos.

A pesquisa empírica mostrou que o processo de difusão de idéias iniciou nas reuniões de negociações estabelecidas entre o BM e a CAR/Governo da Bahia. Nestas reuniões, foram discutidos detalhadamente o formato do Projeto, objetivos, princípios, características etc. Observou-se que a discordância da CAR sobre vários pontos do projeto, como a ênfase na reforma fiscal e os critérios de elegibilidade dos municípios ao Projeto, não demoveu o BM dos objetivos primeiros planejados para o PRODUR. Dessa forma, o PRODUR permaneceu fiel ao seu modelo, que eram os projetos de desenvolvimento municipal, criados pelo BM no início da década de 1980, como parte dos ajustes estruturais implementados nacionalmente. As adaptações que ocorreram no Projeto durante o período de negociações não comprometeram sua espinha dorsal, pois o viés de reforma fiscal local se manteve no Projeto. Com este objetivo, as ações de DI foram prioritariamente direcionadas para este fim. Informatização do setor financeiro das prefeituras, elaboração de cadastros técnicos, reforma de código tributário, elaboração de planos diretores, “modernização” administrativa são exemplos de projetos desenvolvidos para dar suporte a essas reformas.

No que diz respeito aos planos diretores, a estratégia utilizada foi a de se fazer uma composição do “plano diretor tradicional” voltado para a estruturação do espaço físico das cidades e para a legislação urbanística básica (lei de uso e ocupação do solo, lei de parcelamento do solo e código de obras), com o planejamento estratégico de cidades. A criação ou atualização dessa legislação urbanística teria como objetivo tornar claras e previsíveis as “regras do jogo” para funcionamento do mercado imobiliário. O estabelecimento de regras claras contribui para diminuir as incertezas para o pleno funcionamento do mercado.

Nota-se que, mesmo sendo o principal agente do PRODUR, o BM exerceu o seu papel de forma velada, não visível, como uma espécie de “sujeito oculto”. Dessa forma, foi a CAR que assumiu a tarefa de difundir entre os demais agentes locais do PRODUR a agenda urbana do BM. Para isso, ela se valeu de vários meios: seminários, cursos, treinamentos, internet, e principalmente de documentos como o Manual Operacional e os Termos de Referência.

A terceirização dos serviços para as empresas de consultoria tendeu a privar as prefeituras de participarem efetivamente do processo de construção dos planos diretores. Essas empresas, premidas principalmente pelas limitações do tempo e do orçamento, tendiam a limitar a participação tanto dos técnicos das prefeituras quanto da própria

população no desenvolvimento do plano. Ao final dos trabalhos entregavam praticamente um “pacote” já acabado para as prefeituras.

Os técnicos das prefeituras, seja pelas condições em que foram treinados (quando foram), seja pelas mudanças políticas e administrativas ocasionadas pelas eleições municipais que ocorreram durante a elaboração dos planos, seja pela falta de oportunidade dada a eles pelas empresas de consultoria, não teriam se integrado efetivamente no processo de elaboração do plano diretor. Isso permitiria inferir que as idéias difundidas para os técnicos das prefeituras chegavam até eles de forma fragmentada, diferentemente das empresas de consultoria que, para desenvolverem os planos diretores, tinham que estar a todo o tempo se inteirando da doutrina urbana do BM.

Assim, mais do que a aquisição de conhecimentos sobre todo o processo de elaboração e de implementação dos planos diretores, as prefeituras terão em mãos apenas o “pacote” do plano diretor, mas com as idéias sobre planejamento urbano e de gestão urbana difundidas pelo BM, nele inscritas. Quanto às empresas de consultoria, o PRODUR contribuiu significativamente para ampliar o mercado de consultores nas mais diferentes áreas do conhecimento. Marcos Paraguassu ressalta que

[...] houve uma expansão lenta, mas gradual, do mercado. Nos primeiros tempos do PRODUR, as empresas de consultoria que se interessaram pelo novo mercado não eram mais que meia dúzia, e as equipes contratadas não somavam mais de 30 consultores. Hoje [em 2002], existem mais de 20 empresas que exploram este nicho, que atinge um universo de mais de 100 profissionais das mais diversas especialidades, sendo 80 da Bahia e o restante de outros estados (COMPANHIA, 2002b, p. 51).

Tudo indica que estes consultores tenderão a utilizar os conhecimentos adquiridos com a elaboração dos planos diretores do PRODUR em outros contratos de consultoria, contribuindo, assim, para a difusão das idéias expressas nestes planos. Parece que a concretização dessas idéias nos planos diretores, no entanto, ocorre de forma diferenciada em cada um deles, mesmo havendo um único documento base de orientação, que foi o Termo de Referência. Dessa forma, foi possível identificar planos diretores que adotaram integralmente o discurso urbano do BM; planos diretores que adotaram alguns elementos do discurso, porém, parece que apenas *pro forme*; e planos diretores que também adotaram alguns elementos do discurso urbano do BM, mas que, conscientemente, souberam adaptar estes elementos aos seus interesses, visando à construção de uma cidade democrática, cooperativa e com a perspectiva de garantir os direitos dos cidadãos.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo analisar a trajetória das idéias sobre planejamento urbano e administração urbana difundidas pelo Banco Mundial (BM), através do componente desenvolvimento institucional (DI) do projeto de desenvolvimento urbano – PRODUR.

Para atingir tal objetivo, os seguintes temas foram abordados de forma complementar: a análise da trajetória do DI nas operações do BM, a análise da trajetória do DI nas operações urbanas do BM, e a análise da trajetória do DI no PRODUR.

A seguir, são apresentados os principais resultados dessa pesquisa.

7. 1 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

O DI surgiu logo após a Segunda Guerra, como forma de os Estados Unidos, por intermédio da USAID, tentarem controlar e potencializar as mudanças sociais, políticas, culturais, institucionais e econômicas provocadas por seus projetos de desenvolvimento econômico nos países da periferia capitalista.

A USAID financiava projetos de extensão rural para países da periferia e via, neste intercâmbio, uma possibilidade importante para difundir idéias, métodos, técnicas, práticas, conceitos do mundo ocidental ou capitalista. O modo de operar da USAID, nesta época, centrava-se na idéia de que os países somente se desenvolveriam se, além de recursos financeiros, recebessem assistência técnica. Uma vez que o modelo de assistência técnica largamente empregado não estava proporcionando mudanças planejadas no volume e no espaço de tempo planejados, a USAID começou a procurar alternativas e vislumbrou no DI – na época conhecido como *institution building* – um instrumento em potencial para aperfeiçoar seu modelo de assistência técnica. A idéia era acelerar o processo de mudanças e fazer com que fossem duradouras, se institucionalizassem nos países periféricos.

Com este propósito, a iniciativa foi solicitar a um grupo de universidades norte-americanas, estudos para analisar a viabilidade de o DI se tornar, de fato, um instrumento para promover mudanças planejadas. Com o apoio financeiro da Fundação Ford e da própria USAID, formou-se um consórcio entre algumas das mais importantes universidades norte-americanas na área de administração pública. No início dos anos de 1960, criou-se, com este consórcio, uma estrutura conceitual sobre o DI, que ficou

conhecida como “modelo de *Pittsburgh*”. Este modelo partiu do princípio de que as organizações modernas tinham grande potencial para mudar o ambiente em que atuavam e, ao mesmo tempo, consolidar ou institucionalizar novos comportamentos nesse ambiente.

Os autores desse modelo basearam-se na idéia de que organização e instituição eram categorias distintas. Organização era vista como um grupo de pessoas que se reuniam para cumprir determinado objetivo, e a instituição era considerada uma organização que passou por um processo de “reformas” institucionais para mudar seus valores e comportamentos, adquirindo, assim, mais poder para influenciar seu ambiente. De acordo com esta perspectiva, DI seria a “transformação” de uma organização em instituição. Essa transformação dar-se-ia à medida que se fossem promovendo mudanças planejadas nas “variáveis institucionais” da organização (liderança, doutrina, programa, recursos e estrutura interna) e essas mudanças, além de se institucionalizar na organização, influenciariam o ambiente de atuação da organização.

O modelo de *Pittsburgh* foi amplamente difundido e adotado por agências multilaterais, como as especializadas das Nações Unidas e o BM. A circulação do modelo de *Pittsburgh* entre universidades norte-americanas, USAID, agências das Nações Unidas e BM, não pode ser pensada sem que se leve em consideração a influência dos Estados Unidos sobre estas instituições e das estreitas relações, formais e informais que estas instituições cultivavam.

As ações do BM com o DI foram marcadas por três momentos. O primeiro iniciou-se na década de 1950 com as primeiras operações de empréstimos. O segundo teve início nos anos de 1960, com a adoção do modelo de *Pittsburgh*, prolongando-se até os anos de 1970. E o terceiro iniciou-se nos anos de 1980, quando o BM passou a elaborar as próprias estruturas conceituais sobre o tema, a considerá-lo instrumento-chave em suas operações e a liderar campanha em escala mundial para difundir a noção de DI.

Até os anos de 1970, o DI foi destinado à criação ou reforma de órgãos governamentais designados para implantar projetos, chamados pelo BM de Unidades de Implantação de Projetos (UIP). Para as UIPs eram “transplantados” modernos métodos e técnicas de administração pública e, em algumas situações, o próprio *staff* de agências similares norte-americanas ou européias para, durante certo período, conduzir as reformas planejadas pelo BM. As UIPs eram organizadas de modo a isolá-las do país em geral e do restante do setor público em particular, “salvaguardando-as de contaminações do meio hostil” (HIRSCHMAN, 1969, p.159). A idéia era criar um órgão público “moderno e

autônomo” para que as práticas características dos “maus governos” fossem substituídas por outras mais “virtuosas” (HIRSCHMAN, 1969, p. 160).

O rigoroso controle sobre as UIPs visava a implementação, o desempenho do projeto, mas especialmente a criação de um ambiente propício para adoção e difusão da agenda de desenvolvimento do BM. Daí seu interesse em minimizar as resistências das UIPs à adoção das idéias difundidas pelo DI. O BM tinha plena consciência de que as idéias não eram difundidas para um ambiente isento de ideologia. Pelo contrário, as UIPs eram órgãos governamentais com instituições políticas enraizadas. O BM se valia da seguinte estratégia: no financiamento do primeiro projeto para o país, geralmente, o BM optava por criar a UIP. A partir do segundo projeto, como, na sua visão, as resistências seriam menores, a opção era pela reforma de instituições. Ao término do projeto, o BM recomendava sua fusão com outra(s) agência(s) que operasse(m) projetos semelhantes. A transferência de pessoal de uma agência para outra significava também a transferência de idéias, conhecimentos e de experiências.

A prioridade dada pelo BM ao financiamento de grandes projetos de infra-estruturas não impediu que suas estratégias e políticas para a periferia se difundissem sem limites e se institucionalizassem nos órgãos governamentais. Vários foram os casos de países que adotaram como políticas nacionais políticas do BM.

A partir de meados dos anos de 1970, o interesse do BM pelo DI começou a crescer à medida que constantes avaliações apontavam que questões institucionais estariam na raiz dos “fracassos” de seus projetos. Para modificar este quadro, o BM começou a se aparelhar internamente, contratar pessoal, promover cursos de capacitação etc. Em 1980, já havia um grupo de especialistas em DI, que, liderado por Arturo Israel – economista chileno, contratado em meados da década de 1970 para conduzir as ações de DI em seus projetos. Este grupo lançou documento que apresentava a primeira “definição” de DI elaborada por especialistas do próprio BM. Esta “definição”, essencialmente técnico-economicista, desprezava totalmente a dimensão política do DI. Este tipo de abordagem era conveniente ao BM para diferentes situações. O discurso técnico era mais fácil de quebrar as resistências das UIPs à adoção de novas idéias do que o discurso político, era também uma forma de se evitar as freqüentes críticas sofridas pelo BM por interferir em assuntos políticos dos países. Este discurso municiaa a elite local – aliada aos projetos do BM – com argumentos técnicos para se justificar diante das possíveis críticas da oposição local por concordar com a interferência do BM nos assuntos internos do país. Era também útil

aos partidários do DI no BM, pois ajudava-os a se justificar perante os colegas que consideravam o DI uma forma de interferência política do BM nos assuntos internos do país.

A partir dos anos de 1980, com a crise da dívida dos países da periferia, o BM começou a promover ajustes estruturais e setoriais, orientados pela ideologia neoliberal. Os financiamentos para grandes projetos de infra-estruturas (*project-based loans*), que predominaram em sua carteira de empréstimos até a década de 1970, começaram a perder importância e recursos, em detrimento dos chamados empréstimos baseados em política (*policy-based loans*). Com isso, os empréstimos deixaram de se centrar em projetos específicos, localizados territorialmente, como aqueles empregados em barragens, rodovias ou redes de energia, para enfatizar programas políticos mais abrangentes²⁰⁵. O DI foi configurado para este novo cenário. Assim, até então dirigido às UIPs, o escopo e a abrangência do DI foram ampliados, passando a envolver, além da esfera econômica dos países, a política e a institucional. O DI tornou-se obrigatório em todos os projetos do BM e condição *sine qua non* para os países habilitarem-se aos seus empréstimos. O lema do BM passou a ser: “primeiro idéias, depois dinheiro” (RIBEIRO FILHO, 2005).

A escassez de recursos, em razão do quadro recessivo vivido pelos países da periferia, e as fontes limitadas de empréstimos externos, restritas, muitas vezes, ao próprio BM e ao FMI, não permitiam que os países tivessem folgadas margens de manobras para negociar com o BM ou escapar das condições impostas em seus empréstimos. O DI passou, assim, a ser “adotado” pelos países e, muitas vezes, incorporado como política pública.

Contribuiu para a consolidação desta estratégia, a campanha mundial que passou a liderar para disseminar o uso do DI e torná-lo uma boa prática a ser adotada por todos. Atualmente, inúmeras instituições, públicas ou privadas, em todo o mundo, têm adotado e difundido o DI, destacando-se aquelas que trabalham com a chamada “ajuda ao desenvolvimento”, como as agências especializadas das Nações Unidas, FMI, USAID, *Canadian International Development Agency – CIDA*, *European Centre for Development Policy Management – ECDPM* etc.

²⁰⁵ Segundo Arantes (2004, p. 178), “foi notável a trajetória descendente dos empréstimos para infraestrutura, base material das políticas de desenvolvimento, e a ascensão dos empréstimos para reformas do Estado e do setor financeiro e, em menor medida, dos novos programas sociais compensatórios.”

No Brasil, por exemplo, órgãos do Governo Federal têm paulatinamente instituído o DI entre suas principais ações. O Ministério das Cidades criou uma Diretoria de Desenvolvimento Institucional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006) para, entre outras atividades, implementar o Programa Nacional de Capacitação das Cidades com o objetivo

[...] de apoiar os municípios na implementação de ações de modernização institucional na área de desenvolvimento urbano, capacitação e treinamento de equipes técnicas e atores sociais sobre legislação e gestão urbanística e ambiental; cartografia; cadastro técnico; processamento de dados; elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos, participação comunitária; aquisição de equipamentos de informática para modernização do setor da administração municipal responsável pelo desenvolvimento urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

O Ministério da Educação também implantou programa de DI. Para as Instituições de Ensino Superior²⁰⁷, instituiu o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que tem como objetivo “introduzir, como parte integrante do processo avaliativo [...], o seu planejamento estratégico, sintetizado no que se convencionou denominar de Plano de Desenvolvimento Institucional” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2006).

O BM, que já era criticado por intervir em assuntos internos dos países, inclusive por negar ou aprovar projetos por razões políticas, a partir dos empréstimos de ajustes e dos novos direcionamentos dados ao DI teve suas ações cada vez mais visíveis. Os ajustes, de maneira geral, foram responsáveis por amplas reformas dos Estados nacionais da periferia, e desmantelaram o pouco do que alguns países haviam conseguido atingir em termos do que ficou conhecido como Estado do Bem-Estar Social. A fome e a pobreza aumentaram e beneficiaram-se dos ajustes aqueles que já se encontravam em melhores condições de vida. Não houve quem não tivesse sido afetado pelas reformas. Empresas e serviços públicos foram privatizados em massa, tarifas públicas, muitas vezes subsidiadas, passaram a ter preço de mercado, as fronteiras econômicas foram abertas para a concorrência predatória de empresas de todo o mundo, a estrutura regulatória foi flexibilizada para criar e facilitar as condições para o funcionamento do livre mercado.

²⁰⁷ Várias universidades públicas já elaboraram ou estão elaborando seus PDIs. A Universidade Federal de Viçosa, por exemplo, está em fase de elaboração, sendo que algumas de suas unidades – como é o caso do Departamento de Arquitetura e Urbanismo – já finalizaram.

²⁰⁹ Tradução livre de *brokers*.

Entre as reformas do Estado, a da administração pública foi uma das mais importantes, pois visou estabelecer o modelo “gerencial” de administração nos órgãos públicos. A idéia era fazer com que os órgãos públicos fossem administrados como empresas privadas, visando eficiência, produtividade, competitividade e a implantação da cultura empreendedorista.

A partir do final dos anos de 1980, com a queda do Muro de Berlim e a derrocada do chamado “socialismo real”, o BM redirecionou as ações de DI, sem deixar de dar continuidade aos ajustes. O cerne das ações continuou a ser a reforma da administração pública e o DI o seu mais importante canal difusor. A nova estratégia que passou a ser amplamente difundida recebeu o nome de *governance*. Era mais um termo, mais do que isso, um modelo, extraído do meio empresarial – *governance* corporativa – que estava sendo transplantado para o setor público. A *governance* era mais um modelo de gestão que fazia parte das reformas neoliberais do Estado com vistas não mais ao Estado mínimo proposto no início da década de 1980, nem ao Estado do Bem-Estar Social da era pré-neoliberalismo, mas ao Estado que fosse dimensionado para corrigir as imperfeições do mercado. O BM passava, assim, a admitir que o mercado falha e que a presença do Estado era importante para corrigi-las. A *governance* era mais uma investida do BM para mudar a forma de atuar do setor público, atribuindo-lhe uma perspectiva empresarial, tornando-o menor e mais eficiente. Nunca instituições financeiras se intrometeram tanto na organização política e na maneira de governar dos países devedores (ARANTES, 2004, p. 177).

Em 2000, o BM reafirmou a *governance* como sua principal estratégia para o início do novo século visando o cumprimento das metas do milênio. Com esse objetivo, propôs também que o processo de desenvolvimento fosse visto de forma “holística”, isto é, abordado de acordo com a *Comprehensive Development Framework* (CDF). O CDF ou o “holismo” nada mais era do que uma tentativa do BM de buscar o “equilíbrio” entre políticas macroeconômicas e políticas de redução da pobreza, como se isso fosse possível no sistema econômico neoliberal. A tentativa de combinar políticas macroeconômicas com políticas de redução da pobreza era uma resposta às críticas de vários organismos internacionais e de países-membro aos ajustes estruturais e setoriais centrados fundamentalmente nas políticas macroeconômicas, que queriam ajustes, mas com “face humana”. Esta estratégia do BM contentaria também seus maiores acionistas, pois

poderiam justificar aos críticos da ajuda internacional, que aos recursos destinados ao “combate à pobreza” estariam associadas políticas macroeconômicas.

7.2 POLÍTICA URBANA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Em 1972, no contexto das estratégias de combate à pobreza de McNamara, o BM iniciou as operações urbanas. Os primeiros projetos urbanos do BM – *site and services* e *slum upgrading* – provocaram mudanças radicais nos padrões de projetos urbanos destinados à população pobre da periferia capitalista e, rapidamente, ganharam visibilidade, na medida em que rompiam com uma lógica dominante de projetos habitacionais para população de baixa renda encontrada nos países da periferia. Respaldados pelas políticas do Estado do Bem-Estar Social e inspirados no fordismo e nas idéias modernistas, estes projetos se caracterizavam pela intervenção direta e ampla do Estado no setor e pela produção em massa, padronizada e em larga escala de habitações.

Os projetos propostos pelo BM evidenciavam-se pela lógica mercantilista, na medida em procuraram adequar o preço da habitação à capacidade de pagar do usuário, o que implicava, não em aumentar a renda do trabalhador, mas em reduzir o padrão e a área das construções. Os princípios da universalidade, integralidade e equidade que caracterizaram o Estado de Bem-Estar Social começavam a ruir com os projetos habitacionais propostos pelo BM. O acesso à habitação não se daria mais através do Estado, mas do mercado. O novo papel do Estado, de acordo com a proposta do BM, seria a de facilitar o funcionamento do mercado, criando ou estimulando a criação de linhas de crédito, “flexibilizando” legislações urbanísticas, eliminando subsídios etc.

Em termos físico-territoriais, estes projetos tinham abrangência limitada à escala do bairro e se resumiam no fornecimento de lotes urbanizados e de linhas de crédito para financiamento de material de construção. A construção seria em regime de mutirão ou auto-ajuda. Em termos institucionais, o DI era direcionado às UIPs com o objetivo de difundir e implementar “modernos” métodos e técnicas de administração pública, destacando-se idéias, métodos, conceitos e práticas sobre gestão urbana e planejamento urbano. Algumas das principais idéias difundidas pelo DI a partir da década de 1970, tendo como referência os projetos urbanos do BM, e que passaram a influenciar em maior ou menor grau políticas urbanas nacionais, foram: urbanismo de projeto, empréstimos para projetos-demonstração, lotes urbanizados (*site and services*), urbanização de favelas (*slum upgrading*), ajuda mútua (*self-help*) ou mutirão, disponibilidade (fim de subsídios,

desregulamentação), recuperação de custos, reprodução de projetos, ajuste do padrão do projeto à capacidade de pagar da demanda, substituição da idéia moderna de espaço habitacional mínimo pela de custo mínimo, desenvolvimento institucional (*institution building*), reformas institucionais centradas nas UIPs, difusão de idéias, conceitos, modelos e práticas de gestão urbana e de planejamento urbano.

O interesse do BM pelo papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento das cidades começou a tomar forma na Conferência Habitat I, realizada em 1976, em Vancouver, Canadá. Até então, os projetos urbanos financiados pelo BM tinham pouca ou nenhuma participação dos governos locais. Estes projetos, geralmente, eram negociados diretamente com órgãos do governo nacional ou com as UIPs, que, por sua vez, prestavam contas diretamente ao governo nacional. O debate na Conferência Habitat I girou em torno de dois temas principais: a ineficácia dos projetos urbanos financiados por agências bilaterais e multilaterais, entre elas o BM, na diminuição da pobreza urbana, e o papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento das cidades.

A partir deste evento, as ações do BM começaram a ser progressivamente direcionadas para os governos locais. Diversas medidas para reformar as administrações locais foram incorporadas ao DI e tinham como principal meta a reforma do setor administrativo-financeiro, com vistas à elevação da arrecadação dos tributos locais, principalmente do imposto sobre propriedade imobiliária. Passaram a fazer parte da pauta de DI cursos, treinamentos e assistência técnica para capacitar técnicos de prefeituras a elaborar orçamentos, executar processos de compra/licitação, elaborar cadastros técnicos imobiliários, lidar com modernas técnicas de contabilidade etc.

Na década de 1980, as mudanças promovidas pelo BM em direção aos ajustes estruturais e setoriais neoliberais não deixaram de envolver os projetos urbanos e os governos locais, que, concomitantemente com outros órgãos do governo nacional, passaram a ser alvo das reformas neoliberais. Dois seriam os motivos principais que teriam contribuído para o BM se enveredar em direção aos ajustes urbanos. A crise da dívida, que afetou diretamente as fontes de financiamento interno das cidades, expondo as dificuldades do governo local de lidar com o quadro de falta de recursos, e a constatação de que a economia dos países estava cada vez mais concentrada nas cidades, representando percentual crescente do Produto Interno Bruto. O BM percebeu ainda que o controle da economia urbana era imprescindível para o “sucesso” dos ajustes estruturais e setoriais,

dadas as estreitas relações entre política macroeconômica e economia urbana, pois qualquer mudança na política macroeconômica afetava diretamente a economia urbana e vice-versa. Uma vez que na visão do BM, o controle da economia urbana deveria ser realizado pelo governo local e que este estava em crise, nada mais óbvio do que colocá-lo na linha de frente dos ajustes, para que o controle da economia urbana se desse segundo suas estratégias.

Os ajustes urbanos objetivaram implementar o padrão gerencial de gestão urbana, reduzir o quadro de pessoal, realizar privatizações ou concessões de serviços públicos, “flexibilizar” legislação urbanística, eliminar subsídios, realizar a descentralização administrativa, elevar as receitas locais, através do aumento dos tributos, especialmente imposto sobre propriedade imobiliária, para que as cidades gerassem superávit primário e não dependessem de repasses de verbas dos governos nacionais. Uma vez “saneadas” as contas públicas locais, as cidades poderiam obter crédito no sistema financeiro privado, ao invés de recorrer ao governo nacional. Neste cenário, as políticas locais cada vez mais passaram a se subordinar à lógica do mercado.

O BM reorientou progressivamente os projetos urbanos. A ênfase nos aspectos físico-territoriais, que caracterizaram os projetos urbanos da década de 1970, deu lugar às questões institucionais. Os projetos urbanos passaram a ser o veículo para promoção dos “ajustes urbanos” junto aos governos locais. Com esse objetivo, criou o Projeto de Desenvolvimento Municipal, formado basicamente por dois componentes: desenvolvimento institucional e infra-estrutura. O DI, que na década de 1970, era direcionado apenas às UIPs, passou a abranger o governo local também, e a área prioritária para os ajustes foi a financeira. Estas medidas, iniciadas no início da década de 1980, são parte de uma estratégia mais abrangente de incentivo à descentralização iniciada com o lançamento do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1983. O endividamento dos governos nacionais e as políticas neoliberais de “governo mínimo” teriam contribuído para que o BM passasse a apoiar, especialmente através do DI, a descentralização administrativa e financeira.

Destaca-se nos anos de 1980 o esmero do BM na difusão dos ajustes urbanos e do modelo de gestão gerencial ao investir significativamente em parcerias, destacando-se a realizada com a Agência Habitat e o PNUD, para difusão do Programa de Gestão Urbana. Algumas das principais providências tomadas pelo BM para tornar as políticas públicas urbanas cada vez mais a serviço do mercado foram: operação por meio de PDMs, reformas

institucionais em instituições do setor urbano, reformas no governo local com vistas à implementação do modelo empreendedorista de gestão, formação de parcerias para difusão de idéias, modelos, conceitos e boas práticas de projetos urbanos (PGU), reforma do setor financeiro habitacional, descentralização (reformas nas relações fiscais “intragovernamentais”), ajuste fiscal nacional e local.

Nos anos de 1990, o BM ampliou e aprofundou os ajustes urbanos iniciados na década de 1980. Produtividade e competitividade foram dois termos difundidos à exaustão, principalmente a partir da publicação da Agenda Urbana dos anos de 1990. O discurso exaltando a competição entre cidades foi tão poderoso que abafou discussões que se realizavam há vários anos em países da periferia acerca de questões como crescimento urbano desordenado, segregação socioespacial das cidades e função social da cidade e da propriedade urbana. Ao notar as transformações que estavam ocorrendo nas agendas urbanas de vários países em razão da disseminação do discurso da competitividade, Vainer afirmou: “a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana” (VAINER, 2000, p. 76). O incentivo à competição entre cidades se tornou um dos principais elementos do modelo de gestão urbana empreendedorista apregoado pela nova agenda urbana do BM visando tornar as cidades alinhadas mais fortemente à lógica do desenvolvimento capitalista.

No final da década de 1980, a expressão *governance* (urbana) também foi adotada para designar o novo modelo de gestão proposto pelo BM para as cidades. Este modelo, que tem como referência as reformas do governo realizadas na Nova Zelândia, se centra em dois elementos: separação das atividades políticas e técnicas do governo local e repasse da atribuição de formular políticas ou de governar para outros agentes. O modelo propõe a criação do cargo de “Gerente da Cidade”, que ficaria responsável pelas funções técnicas do governo local, enquanto que as atividades políticas seriam exercidas pelo executivo e legislativo. Destaca-se ainda, neste modelo, a proposta de criação de um fórum para formulação de “políticas urbanas”. Aparentemente uma medida democrática, dele participa um número limitado de agentes: governo local, membros da sociedade civil organizada e *stakeholders*, todos em busca do consenso. Afinal, como afirmou Vainer (2000, p. 91), este modelo “supõe; exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto”. Sem dúvidas, o modelo é uma tentativa de golpear duramente a esfera política local, transformada, segundo Vainer (2000, p. 98), “em espaço do exercício de um projeto empresarial [...], em mercadoria, em empresa ou em pátria. [Esta estratégia,

definitivamente] conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar da construção da cidadania”.

Na passagem do século, o BM passou a ver as cidades como máquinas do crescimento econômico, locais para produzir riqueza e poder. A concretização desta idéia está na confirmação da *governance* urbana como boa prática de modelo de gestão e o planejamento estratégico de cidades como boa prática de planejamento urbano. O modelo propõe que o governo local tenha agora um papel “proativo”, “empreendedorista”, de liderança, seja um “corretor”²⁰⁹ da cidade-máquina para “vendê-la”²¹⁰, ou peças dela, no mercado de cidades. O governo local deverá ser aquele que aproveita as oportunidades da globalização e enfrenta seus desafios para promover o desenvolvimento econômico local. Neste modelo, tanto faz se o líder seja do setor público ou do setor privado, o importante é que se estabeleça um fórum de discussões em que as partes consensualmente definam um cenário para a cidade (WORLD BANK, 2000c, p. 137). Como Vainer (2000, p. 96) ressaltou o líder “encarna a trégua e a unidade, situando-se, necessariamente, acima dos partidos e das paixões”.

7. 3. PRODUR

Esta pesquisa sobre o PRODUR objetivou analisar os papéis exercidos por cada um dos agentes participantes do Projeto e as inter-relações estratégicas e institucionais que se estabeleceram entre eles no processo de difusão, as estratégias utilizadas pelo BM para difundir suas idéias para os demais agentes que participaram do Projeto e analisar os instrumentos (cursos, palestras, documentos etc.) do projeto de DI para difundir idéias sobre planejamento urbano e administração urbana do BM.

O PRODUR é um típico PDM, cujo modelo foi desenvolvido pelo BM no início dos anos de 1980 para promover ajustes nas cidades, seguindo a mesma orientação dos ajustes estruturais e setoriais neoliberais implementados na escala do governo nacional. Os objetivos declarados no Projeto não deixam dúvidas sobre as ações reformistas pretendidas pelo BM: realizar “reformas municipais”, com vistas a elevar receitas locais, privatizar serviços públicos municipais e urbanizar áreas faveladas.

As negociações com vistas à elaboração do Projeto começaram no princípio da década de 1990, por iniciativa do Governo da Bahia, num caso típico de “indução externa”.

²¹⁰ Tradução livre de *marketing*.

Ikenberry (apud MELO; COSTA, 1995, p. 10) ressalta que é prática comum nos processos de difusão internacional de idéias o agente local tomar iniciativa de procurar o agente externo para adotar uma política. O autor denomina este processo de **indução externa** (grifo nosso) e funciona da seguinte forma: o ator externo cria uma política e a difunde, mas ao invés desta política ser imposta a uma agência governamental, são os próprios agentes públicos que vão se interessar, a partir de pressões externas, em adotá-las e em formar alianças com o ator externo.

O PRODUR foi o sétimo PDM financiado para o Brasil. Anteriormente, o BM havia financiado PDMs para os Estados do Paraná (1983 e 1989), Santa Catarina (1985), Rio Grande do Sul (1989), Minas Gerais (1993) e Ceará (1994). Como se observa, quando o Governo da Bahia começou a negociar com o BM, quatro PDMs estavam em andamento em estados importantes da federação servindo como exemplos de boas práticas. A iniciativa de buscar junto ao BM financiamento para implantar projeto semelhante aos que estavam sendo realizados nos estados mencionados, pode ser interpretada como um caso de *policy bandwagoning*, ou “efeito ônibus” em política, conforme traduzido por Melo e Costa (1995, p. 12). O “efeito ônibus” é basicamente um processo de imitação. O governo toma conhecimento que políticas estão tendo êxito em alguma localidade e procura imitá-las. Melo (2004, p. 175) observa que este não é um mecanismo automático, mas representa uma escolha que pode estar sendo influenciada tanto pela própria política quanto pela necessidade de o governo ocupar uma posição estratégica junto, por exemplo, ao próprio BM. É comum nestas situações as elites locais buscarem fortalecer sua posição política interna realizando alianças estratégicas, especialmente com agentes que agregam vários tipos de capitais (econômico, político, simbólico).

A Unidade de Implementação do Projeto designada para coordenar o Projeto foi a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, órgão do Governo do Estado, vinculado à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Conforme prática dos projetos do BM, a CAR foi reestruturada, numa operação de DI, com vistas à implementação do Projeto. O PRODUR foi alocado no Departamento de Desenvolvimento Urbano – órgão criado para ter certa autonomia na Companhia.

A designação da CAR para coordenar o PRODUR, tudo indica, deveu-se à “sugestão” do próprio BM, que considerou seu desempenho “exemplar” na administração de dois projetos rurais por ele financiados. A experiência adquirida em trabalhar com projetos do BM significava também certo enraizamento do método de trabalho do BM na

CAR. Isto se refletiu durante a implantação do Projeto, na medida em que a CAR assumiu plenamente a “propriedade” do projeto e exerceu suas funções como se fosse o próprio BM.

A participação do BM no PRODUR foi muito mais do que a de um mero agente financeiro, ou “o Banco que apóia o PRODUR”, como explicitavam as propagandas oficiais do Governo do Estado. Na realidade, o BM foi o “autor intelectual” do Projeto e zelou para que ele não se desvirtuasse em momento algum do modelo PDM. Com este objetivo, exerceu controle rigoroso sobre todo processo, tanto na fase de negociações para formulação quanto na de implantação. Foi possível constatar que o comportamento do BM variou de uma fase para outra. Na de elaboração do Projeto, o BM pareceu mais intransigente do que na fase de implementação.

As atas das reuniões de negociações na fase de formulação do Projeto revelaram os diálogos estabelecidos entre o BM e representantes dos Governos Federal e da Bahia. As expressões utilizadas pela delegação brasileira para mostrar seu descontentamento com os rumos que o BM estava dando ao Projeto são indicadores de sua intransigência. Expressões do tipo: a delegação brasileira protestou contra a “**insistência** do BM em **exigir** critérios fiscais”, **alertou** sobre a possibilidade de “**colocar em risco** as negociações”, “**contestou a exigência** do BM”, “**expressou sua surpresa**” (grifos nossos), são normalmente utilizadas em diálogos em que as divergências são acentuadas.

Na fase de implementação do Projeto, o BM pareceu mais condescendente, aceitando sugestões da CAR para modificá-lo, inclusive em questões centrais. Por exemplo, ao permitir que os municípios selecionados ao PRODUR financiassem obras de infra-estrutura, sem necessariamente terem participado do DI, ou negociar novos prazos e metas do Projeto, em razão das dificuldades financeiras do estado, ou por ter aceitado revisar os planos diretores já elaborados para adaptá-los ao Estatuto das Cidades.

Esta “flexibilização” não significa afirmar que, de uma hora para outra, tenha constatado que errou ou que exagerou nas medidas. Não se pode esquecer de que o BM é um banco, e a razão de sua existência é realizar empréstimos. Isso quer dizer que, em determinadas circunstâncias, ele pode fazer concessões ou abrir mão de algumas de suas próprias diretrizes para viabilizar os empréstimos.

Os critérios técnico-econômicos estabelecidos pelo PRODUR para elegibilidade dos municípios nem sempre foram cumpridos. Pesou, em algumas situações, o critério político, como foi o caso de Vitória da Conquista. O Governo do Estado nem respondeu a

uma consulta formal feita por Vitória da Conquista, com vista à participação no PRODUR. O uso político do Projeto pelas elites governamentais da Bahia foi largamente empregado e pode ser observado nos lançamentos dos editais para contratação de obras e serviços e, principalmente, durante as inaugurações, conforme reportagem do jornal.

A população de Itabuna preparou uma grande festa para receber o governador e sua comitiva. Com faixas e fogos de artifício, comemorou [...] a realização das obras de drenagem nos bairros de Califórnia e São Caetano e de urbanização e infra-estrutura na comunidade de Novo Horizonte, que vão beneficiar cerca de 2.350 famílias. "Estas obras trouxeram um avanço da qualidade de vida destes bairros, formados por população humilde", disse o senador Paulo Souto, que também prestigiou a solenidade. Para o prefeito de Itabuna, Fernando Gomes, a parceria entre governo do estado e prefeitura está modificando a face da cidade. "Esta parceria é fundamental para o crescimento da cidade. Itabuna hoje não é a mesma de tempos atrás. É uma cidade pujante, gerando empregos para sua população. Tudo isso graças a esta parceria com o governo do estado", elogiou. Participaram da inauguração os secretários de Educação, Eraldo Tinoco, do Planejamento, Ciência e Tecnologia, Luiz Carreira; os deputados federais Félix Mendonça (PTB) e Paulo Magalhães (PFL), e estaduais Fábio Souto (PFL) e Edmon Lucas (PFL), além de prefeitos das cidades da região (SUL, 2005).

É pouco provável que a equipe técnica e gerencial do BM envolvida no PRODUR não tivesse conhecimento das práticas de utilização clientelística do Projeto, e que fosse ignorante da natureza das tradições da coalizão dominante no Estado da Bahia, cujo chefe político é figura notória na vida política brasileira. Assim, não seria exagero afirmar que, longe dos escritórios de Washington, documentos de diretrizes e estratégias muitas vezes cedem lugar a um realismo pragmático que faz do BM um instrumento importante de reprodução de grupos de poder local, que, por sua vez, numa espécie de compensação, ajudam o BM a enraizar nos espaços subnacionais seu ideário e metodologias.

Permitiu-se, pela análise das inter-relações estabelecidas entre os agentes participantes do PRODUR, mapear a trajetória das idéias difundidas pelo BM. Esta pesquisa havia partido da premissa de que os técnicos do BM participavam direta e ativamente de todas as fases do Projeto, inclusive e, sobretudo, de cursos, palestras, seminários, assistência técnica etc., no âmbito do componente DI. A pesquisa empírica mostrou uma realidade diferente. A interlocução do BM no âmbito do Projeto foi estabelecida somente com a CAR, isto é, o BM transmitia para a CAR todas as informações relativas ao Projeto, e esta é que tinha a função de repassar as informações para os outros agentes participantes. Constatou-se, assim, que a difusão das idéias do BM foi realizada pela CAR. O BM, simbolicamente, estava em todos os lugares, seja por meio de sua doutrina, de suas idéias, dos documentos, seja por meio da programação

estabelecida para os cursos, seminários etc. ou da propaganda oficial do Governo do Estado, mas seus técnicos não participaram diretamente de nenhuma atividade com os outros agentes participantes do PRODUR.

O controle de todas as operações pelo BM era rigoroso, conforme mencionado, mas isto tornava-se mais evidente no que dizia respeito a elementos-chave do Projeto. Por exemplo, todo projeto de “reforma municipal” ou de ajuste urbano – cerne da doutrina do BM – tinha que passar obrigatoriamente pela apreciação do BM.

A CAR, ao concentrar todas as operações, passava a impressão que tinha autonomia para tomar decisões. De fato, ela possuía certa autonomia operacional para tomar algumas decisões, mas dentro de certos “limites”. Estes limites ou estavam formalmente estabelecidos em documentos como os Termos de Referência e os Manuais Operacionais, ou eram impostos por ela mesma, conhecedora que era do modo de operar do BM. Os Termos de Referência e os Manuais Operacionais eram os documentos-chave de todo o PRODUR. Eles foram elaborados por consultores contratados pela CAR e tinham a função de orientar os procedimentos, de estabelecer as “regras do jogo”, entre BM, CAR, consultoras e prefeitura. Antes de serem divulgados, passavam obrigatoriamente pela apreciação do BM, sendo que, somente após seu aval, poderiam ser divulgados.

O TR para plano diretor foi o documento do PRODUR, no qual as idéias sobre planejamento urbano e gestão urbana difundidas pelo BM manifestaram-se de forma mais evidente, constituindo-se, assim, no principal documento no âmbito do DI de difusão da agenda do BM para as cidades baianas. O documento indicou detalhadamente todos os elementos que deveriam constar dos planos diretores, a metodologia a ser usada, o produto a ser entregue ao final dos trabalhos. Constituíam-se em verdadeiro receituário que deixava pouco ou nenhum espaço para manobra.

Este espaço, que já era reduzido, ficou mais ainda com os procedimentos adotados pelo consultor da CAR, que centralizava todo o processo de elaboração dos planos diretores e interferia diretamente em seus resultados, sugerindo que as boas práticas adotadas por alguma empresa de consultoria fossem adotadas também por outras. Estabeleceu-se, assim, um processo de padronização dos produtos – planos diretores – conveniente às empresas de consultoria, premidas pelo tempo e pelo orçamento.

A estratégia utilizada pela CAR nas inter-relações que estabeleceu com as prefeituras se pautou pela centralização das operações. A CAR teoricamente havia descentralizado os procedimentos relativos ao PRODUR para as prefeituras, mas estas, na

prática, não podiam tomar nenhuma decisão sem antes consultar a CAR. A trajetória das idéias que se estabeleceu entre as duas instituições caracterizou-se por excessiva troca de informações burocráticas. A doutrina urbana do BM parece que foi pouco ou nada discutida neste intercâmbio, uma vez que foram as empresas de consultoria que realmente elaboraram os planos diretores. Isso não quer dizer que as idéias sobre gestão urbana e planejamento urbano não tenham se aportado nas prefeituras. Os planos diretores ficaram nas prefeituras e, mais cedo ou mais tarde, por exigências do Estatuto das Cidades, terão que ser aplicados.

O PRODUR abriu um mercado de consultorias sem precedentes na Bahia. Todos os serviços – objeto do componente DI do Projeto – foram terceirizados para consultores individuais ou empresas de consultorias, previamente habilitadas junto ao BM. A própria CAR contratou temporariamente consultores nas áreas em que não tinha especialistas, e eram estes que, via de regra, serviam como seus interlocutores junto às empresas de consultoria.

O consultor contratado pela CAR para elaboração de planos diretores, não por acaso, era professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia – FAU/UFBa. Com doutorado²¹¹ na área, a atuação do referido consultor foi fundamental para consolidação do PRODUR na escala local e, principalmente, para a difusão do planejamento estratégico de cidades e do modelo de gestão empreendedorista, tanto para as prefeituras quanto para as empresas de consultorias. Segundo suas declarações, ele recebeu “carta branca”²¹² da CAR para trabalhar e não teve contato com qualquer documento oficial do BM nem com seus técnicos. Observou-se, no entanto, que o material por ele produzido (Termo de Referência, programa dos cursos, artigo em revista etc.) é muito semelhante às recomendações para política urbana do BM. O modelo de gestão urbana e de planejamento urbano preconizado nos documentos elaborados pelo consultor e nos cursos por ele ministrados é o mesmo disseminado pelo BM. Isto é um indicativo de que a difusão da agenda urbana do BM por outras fontes difusoras que não o BM está sendo eficaz, especialmente em locais-chave, como é o caso das universidades.

²¹¹ Como diria Bourdieu (1998b, p. 82): “[...] os agentes detêm um poder proporcional ao seu capital simbólico, ou seja, ao reconhecimento que recebem de um grupo [...]”.

²¹² Informação prestada pelo próprio consultor, em entrevista ao autor. Ao receber “carta branca” da CAR, o consultor passa a ser o seu “porta-voz autorizado”, como diria Bourdieu (1998b, p. 89). De acordo com este autor, “o porta-voz autorizado consegue agir com palavras em relação a outros agentes e, por meio de seu trabalho, agir sobre as próprias coisas, na medida em que sua fala concentra o capital simbólico acumulado pelo grupo que lhe conferiu o mandato [...]” (BOURDIEU, 1998b, p. 89).

Na universidade, o consultor possui um ambiente propício para difusão da agenda do BM entre colegas professores e, principalmente, entre alunos. Os cursos para técnicos de prefeituras, por exemplo, foram ministrados pelo consultor e por um grupo de professores do curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA. A participação ativa de professores universitários locais no PRODUR contribui, sem dúvida, para legitimar as ações do BM na Bahia.

Os números finais do PRODUR mostram a importância de se prestar mais atenção nas políticas e estratégias do BM para as cidades brasileiras. Apenas um projeto foi suficiente para abranger 203 dos 417 municípios da Bahia, o que corresponde a cerca de 50% dos municípios. Os dados apontam também que 174 municípios (40%) participaram do DI, com projetos claramente direcionados para a realização de reformas institucionais com vistas à realização de ajuste fiscal local. Destes 174 municípios, 96 (23%) foram contemplados com planos diretores/estratégicos. Estes dados apontam para um avanço significativo dos ajustes urbanos neoliberais, difundidos pelo BM através dos planos estratégicos e do modelo de *governance* urbana, nas cidades baianas.

Estes números, somados aos de projetos semelhantes financiados pelo BM para o Brasil, a partir da década de 1980, apontam que cerca de 1.200 cidades brasileiras já participaram diretamente dos projetos urbanos ou projetos de desenvolvimento municipal do BM. Isto significa que são 1.200 cidades onde o BM realizou ajustes urbanos de orientação neoliberal, que adotaram, em maior ou menor grau, a gestão gerencial ou *governance* urbana como modelo de gestão urbana, e o planejamento estratégico de cidades como modelo de planejamento urbano, nos mesmos moldes do que foi verificado no PRODUR.

Considerando que estes modelos têm sido difundidos também por outras agências multilaterais e bilaterais, consultores nacionais e internacionais, membros da academia, governos, ONGs etc., pode-se inferir que o número de cidades brasileiras que adotam, total ou parcialmente os modelos citados pode ser significativamente maior do que o mencionado.

Estes dados revelam que parte significativa das cidades brasileira tem, desde a década de 1980, passado por transformações em suas instituições locais com vistas à implantação de modelos de gestão e de planejamento voltados para a criação de um ambiente favorável ao pleno funcionamento da economia de mercado, ou como diria o BM: um ambiente *market-friendly*.

Vale ressaltar que o projeto do BM para as cidades não se prende apenas na implementação de “novos” modelos de gestão e de planejamento. Ele é mais ambicioso e tem como meta redefinir o papel do governo local, institucionalizando novos comportamentos, novas culturas, maneiras de pensar, de agir e de fazer política, para subordiná-lo progressivamente às exigências do capitalismo internacional e local. O BM está instaurando, por intermédio do DI, uma nova lógica institucional nas cidades para legitimar a apropriação dos espaços de decisão de políticas públicas por grupos empresariais privados (*stakeholders*).

A cidade passa a operar como um “agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações” (VAINER, 2000, p. 97-98).

É o setor privado que vai liderar as estratégias econômicas locais, estabelecendo-se parceria com o setor público, que assegurará que os interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados no processo de planejamento e de decisão. Isto quer dizer que os capitalistas e empresários participarão diretamente dos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas públicas (VAINER, 2000, p.97-98).

As instituições que o BM têm construído nas cidades da periferia por intermédio do DI estão reduzindo de tal forma os espaços da política, da participação democrática, do exercício da cidadania, submetendo-os à ditadura da economia de mercado, que Francisco de Oliveira, ao analisar a fase atual do capitalismo financeiro e mundializado e as limitações que esse sistema tem imposto às políticas locais, afirmou: “a política se tornou completamente irrelevante” (OLIVEIRA, 2006).

7.4 SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS

No decorrer desta pesquisa surgiram várias questões dignas de receber especial atenção relacionadas ao tema deste trabalho que, por limitações de tempo e pelo recorte do objeto escolhido, não foi possível aproveitá-las. Optou-se por colocá-las momentaneamente de lado, para serem retomadas em um segundo momento, para dar continuidade a esta pesquisa.

Antes de listá-las, porém, não pode deixar de ser mencionado o quão é complexo analisar o papel de uma instituição do porte do Banco Mundial, ainda mais quando o tema é o DI. Provavelmente, por ser um assunto que emerge no âmbito das relações de poder que se estabelecem entre o centro e a periferia para consolidar e tornar permanente a

hegemonia do primeiro sobre o segundo, os diálogos mantidos com pesquisadores estrangeiros e com coordenadores, consultores e técnicos da CAR sempre foi abordado com reservas, desconfianças e de forma sutil. Isto dificultou significativamente o aprofundamento da discussão proposta neste trabalho. Muitas dúvidas que surgiram ao longo desta investigação, não foram passíveis de serem sanadas, especialmente, se se relacionassem com as operações do BM com o DI.

Longe de ser um desestímulo, as dificuldades só aguçaram a determinação de continuar pesquisando o papel do Banco Mundial em relação aos países da periferia e, mais especificamente, suas operações urbanas no Brasil.

Relacionaram-se, em seguida, algumas sugestões de pesquisas que poderão dar seqüência a esta, e contribuir para responder questões que não puderam ser exploradas de forma mais aprofundada nesta pesquisa. Sugere-se, inicialmente, que se continue a pesquisar como se realizou o processo de difusão de idéias pelo BM para as diversas instituições de política urbana que existiram no Brasil, qual foi o papel desempenhado pelos agentes locais. Na literatura pesquisada encontraram-se indícios da participação do BM tanto na criação quanto na extinção dessas instituições, destacando-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU. Os indícios sugerem também, que resistências à adoção das idéias difundidas pelo BM teriam sido uma das principais razões.

O BM possui também documentos, ainda inéditos, que traçam sua política urbana especificamente para o Brasil. No decorrer desta investigação foi possível encontrar um deles, que orientou a formulação do PRODUR, mas existem outros. Estes documentos devem se tornar públicos para que se possa identificar, por exemplo, em que medida eles têm influenciado as políticas urbanas brasileiras.

Faz-se necessário também continuar as investigações sobre o processo de difusão de idéias sobre *governance* urbana tanto pelo BM quanto por outras instituições multilaterais e bilaterais (por exemplo, a USAID), consultores nacionais e estrangeiros e agentes locais (membros do governo, professores universitários, ONGs etc.). O PRODUR apontou que, com um único projeto o BM, por intermédio do DI, conseguiu difundir sua agenda urbana para quase metade das cidades baianas, capacitou mais de 30 empresas de consultoria, envolveu professores universitários, estagiários e técnicos da CAR, deixando-

os aptos a continuar o processo de difusão. Breve, se nada for feito para impedir, a população dessas cidades começará a sentir os efeitos da implantação da *governance* como forma de governo. Em pouco tempo, verá seus espaços políticos serem reduzidos, mercantilizados, apropriados por interesses privados, inviabilizados para construção e exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA S. A. Disponível em: <<http://www.desenbahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2005.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Instituição e poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de estado**. Portugal: Presença, 1974.

ARANTES, Otilia. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74. (Coleção Zero à Esquerda).

ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano**: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 2004. 204 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARKADIE, Brian Van. The role of institution in development. In: WORD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1989, 1990, Washington, DC. **Proceedings...** Washington, DC: World Bank, 1990.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

AZEVEDO, Ângela Regina dos Santos. **Política urbana – uma reflexão sobre técnicos e métodos**: o projeto especial COM/BIRD. 1986. 2 v. Dissertação (Mestre em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1986.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2001.

BAHIA. **Carta Consulta à Cofix**. Salvador: SEPLANTEC/CAR/DESENBAHIA, 1992. Mimeografado.

_____. **Minutas de negociação**. Salvador, 1996. Mimeografado.

BANCO MUNDIAL. **El Banco Mundial la CFI y la AIF**: suas normas y operaciones. Washington, DC, 1962.

_____. **Operaciones del Banco Mundial:** programas y normas sobre diversos sectores. Madrid: Editorial Tecnos, 1972.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1992.** Desenvolvimento e Meio Ambiente. Washington, DC, 1992.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1995.** O trabalhador e o processo de integração mundial. Washington, DC, 1995.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1996.** Do plano ao mercado. Washington, DC, 1996.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial.** O estado num mundo em transformação. Washington, DC, 1997.

_____. **Instrumentos de empréstimos do Banco Mundial:** recursos para impacto no desenvolvimento. Washington, DC, 2001.

_____. **O Banco Mundial no Brasil:** uma parceria de resultados. Washington, DC, 2003.

_____. **Globalização, crescimento e pobreza.** Relatório de pesquisa política do Banco Mundial. São Paulo: Futura, 2003.

_____. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_artigo/1928.htm>. Acesso em: 23 abr. 2005.

_____. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org>>. Acesso em: jan. 2006a.

_____. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org/index.php/content/view/6.html>>. Acesso em: jan. 2006b.

BARRET, Richard. **Institution building for traffic management.** Washington, DC: World Bank, 1983. (Technical Paper).

BAUM, Warren C.; TOLBERT, Stokes M. **Investing in development:** lessons of World Bank experience. Washington, DC: World Bank, 1985.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização:** na aurora do século XXI. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.

BERG, Elliot J. (Org.). **Rethinking technical cooperation:** reforms for capacity building in Africa. New York: UNDP, 1993.

BERNSTEIN, Joel. Institution building: its role in political, social, and economic development. In: CONFERENCE ON INSTITUTION BUILDING AND TECHNICAL ASSISTANCE, 1969, Washington. **Proceedings**... Washington, DC: USAID/CIC, 1969. p. 4-8.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In: _____ (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 13-68.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global**: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

BORÓN, Atílio A. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (Org.). **Pós neoliberalismo II**. Que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

_____. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (Org.). **Pós neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 63-118.

BOSSUYT, Jean. **Mainstreaming institutional development**: why is it important and how can it be done? Disponível em: <<http://www.ecdpm.org>>. Acesso em: 1 out. 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998a.

_____. **Contrafogos 2**: por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. **A economia das trocas linguísticas**: o que falar quer dizer. São Paulo: Edusp, 1998b.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **Razões práticas**. Campinas: Papyrus, 1996.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**: uma agenda para os estudos regionais e urbanos. 2004. 200 f. Tese (Livre Docente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRINKERHOFF, Derick, W. Institutional development in World Bank projects: analytical approaches and intervention designs. **Public Administration and Development**, v. 14, p. 135-151, 1994.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christinne. **Gramsci e o estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo E. **Beyond the Washington consensus: institutions matter.** Washington, DC: World Bank, 1998.

BUYCK, Beatrice. **The Bank's use of technical assistance for institutional development.** Washington, DC: World Bank, 1991. (WPS 578).

CAMPOS, Sílvia Butters de; PULLIG, Antonio Carlos Apio; OLIVEIRA, Dauraci de Senna. **Organização administrativa.** Rio de Janeiro: IBAM; SOMMA-BDMG, 1997.

CAPITANI, Alberto de; NORTH, Douglass C. **Institutional development in third world countries: the role of the World Bank.** Washington, DC: World Bank, 1994. (HRO Working Papers 42).

CASTELLS, Manuel. **The world has changed: can planning change?** Austin, 1990. Mimeografado.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CAUFIELD, Catherine. **Master of illusion.** The World Bank and the poverty of nations. New York: Henry Holt and Company, 1996.

CAVALCANTI, Ana Cláudia R. O papel do BID e do Banco Mundial em influenciar a política urbana brasileira: o paradigma da economia de mercado e a questão metropolitana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA, 8., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2004. 1 CD-ROM.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em: 15 abr. 2005.

CHADENET, Bernard; KING JUNIOR, John A. Em que consiste um projeto do Banco Mundial? **Finanças e Desenvolvimento**, Washington D. C., n. 4, p.14-32, out. 1973.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Edusp, 2004.

CHAUÍ, Marilena. Crítica e ideologia. **Cadernos Seaf**, São Paulo, n. 1, ago. 1978.

CHESNAIS, François. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, François et al (Org.). **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003. p. 43-70. (Seminário marxista: questões contemporâneas).

CITIES ALLIANCE. **Making cities work for all: global action plan for city development strategy**, 2000. Mimeografado.

CITIES OF CHANGE. Disponível em: <<http://www.citiesofchange.net>>. Acesso em: 12 set. 2005.

COHEN, Michael. **World Bank lending for urban development: 1972-82**. Washington, DC: World Bank, 1983.

_____. Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank. **Environment & Urbanization**, v. 13, p.37-60, abr. 2001.

_____. Reframing urban assistance: scale, ambition, and possibility. **Urban Update**, Washington, DC, n. 5, p.1-12, fev. 2004.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 30 jul. 2006.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL. **Cartilha Produr**. Salvador, 1997a.

_____. **Manual operacional**. Salvador, 1997b.

_____. **Termo de referência para plano diretor urbano com abrangência municipal**. Salvador, 2002a.

_____. **Revista PRODUR**. Salvador, 2002b.

_____. **Relatório Produr 2004**. Salvador, 2004. Mimeografado.

_____. Disponível em: <<http://www.car.ba.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2006.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. Disponível em: <<http://www.conder.ba.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2005.

COMPANS, Rose. **A emergência do empreendedorismo público urbano na cidade do Rio de Janeiro**. 2001. 218 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 75-124.

COSTA, Delaine Martins; NEVES, Gleisi Heisler. Desarrollo institucional, género y ong: un debate posible. In: NEVES, Maria da Graça Ribeiro das; COSTA, Delaine Martins (Orgs.). **Género y desarrollo institucional en ongs**. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/NMPP: Madrid: Instituto de la Mujer, 1995.

D'ARC, Hélène Rivière. Los vocablos del consenso “modesto” en la gestión de las grandes urbes em Brasil y em México. **Revista Mexicana de Sociologia**, México, n. 4, p.43-54, out. 1999.

DAVEY, Keneth. **Elements of urban management**. Washington, DC: UNDP/ UNCHS/WORLD BANK, 1993.

_____. **Municipal development funds and intermediaries**. Washington, DC: World Bank, 1988. (Working Papers).

_____. **Strengthening municipal government**. Washington, DC: World Bank, 1989. (Discussion Paper).

DIXON, Keith. **Os evangelistas do mercado: os intelectuais britânicos e o neo-liberalismo**. Oeiras: Celta, 1999.

EATON, Joseph W. (Org.). **Institution building and development: from concepts to application**. Beverly Hills: Sage Publications, 1972.

EDWARDS, Sebastian. The Latin American debt crisis. In: LATEEF, K. Sarwar. **The evolving role of the World Bank: helping meet the challenge of development**. Washington, DC: World Bank, 1995. p. 97-118.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: the making and unmaking of the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

ESMAN, Milton. **Needed: an education and research base to support America's expanded commitments overseas**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1961.

_____. **The institution building concepts: an interim appraisal**. Pittsburgh: Inter-university Research Program in Institution Building, University of Pittsburgh, 1967.

_____. **Management dimensions of development: perspectives and strategies**. West Hartford: Kumarian Press, 1991.

_____. ; BLAISE, Hans C. **Institution building research: the guiding concepts**. Pittsburgh: Inter-university Research Program in Institution Building, University of Pittsburgh, 1966.

ESPINO, José Ayala. **Instituciones y economia: una introducción al neoinstitucionalismo econômico**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1999.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. São Paulo: Pioneira, 1976.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.21-29, fev. 2003.

FERNANDES, Ana Cristina. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 41, p.26-45, 2001.

FERNANDEZ, Adriela. **The Purdue-Viçosa Project: a case study in institutional building**. 1991. 1 v. Thesis (Doctor of Philosophy) - Purdue University, Purdue, 1991.

FERREIRA, João S. Whitaker. **São Paulo: o mito da cidade-global**. 2003. 1 v. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

_____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Acumulação global e ingovernabilidade local. In: QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César de (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000. p. 433-455.

_____. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **O Brasil na mudança mundial: espaços em disputas**. Ciclo de Seminários 2003. Rio de Janeiro: UFRJ/Fórum de Ciência e Cultura. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/desenvolvimento/pdfs>. Acesso em: 10 mar. 2006.

FLEURY, Sônia. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 299-309, jul./ago., 1997.

_____. Reforma administrativa: discutindo os instrumentos. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 5, p. 195-204, set./out., 1997.

FREIRE, Mila. Los retos del gobierno urbano. In: FREIRE, Mila; STREN, Richard (Org.). **Los retos del gobierno urbano**. Colômbia: Alfaomega, 2001, p. xvii – p. xli.

FRISCHTAK, Claudio R. **The changed role of the state: regulatory policies and regulatory reform in industrializing countries**. Washington, DC: World Bank, 1992. (EDI Working Papers).

FRISCHTAK, Leila L. **Governance capacity and economic reform in developing countries**. Washington, DC: World Bank, 1994. (Working Papers 254).

FUHR, Harald. Municipal institutional strengthening and donor coordination: the case of Ecuador. **Public Administration and Development**, Washington, DC, n. 14, p.169-186, 1994.

FUJITA, Camila. **Risco tecnológico e ambiental na proposta de CDS (City Development Strategies) do Banco Mundial**. 2003. 197 p. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2003.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. A nova ortodoxia do desenvolvimento: uma crítica do debate em torno da visão do Banco Mundial e elementos para uma abordagem alternativa neo-schumpeteriana. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 1(69), jan./mar. 1998. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/69-1.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2004.

GEORGE, Susan; SABELLI, Fabrizio. **Faith and credit: The World Bank's secular empire**. San Francisco: Westview Press, 1994.

GILBERT, Roy. **Improving the lives of the poor through investments in cities: an update on the performance of the World Bank's urban portfolio**. Washington, DC: World Bank/OED, 2003.

GOLDSMITH, Arthur A. Institutions and planned socioeconomic change: four approaches. **Public Administration Review**, v. 52, n. 6, p.10-20, nov./dez. 1992.

GOMES, Ricardo Corrêa. **Does stakeholder orientation matter?** empirical evidence about power and influence in local government decision-making. 2003. 347 p. Tese (Doctor of Philosophy) – Aston University, Birmingham, 2003.

GONÇALVES, Reinaldo. **O nó econômico**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GRIFFIN, Angela. La proporción de ciudades sustentables. In: FREIRE, Mila; STREN, Richard (Org.). **Los retos del gobierno urbano**. Washington, DC: Colômbia: Alfaômega, 2001.

GRONEMEYER, Marianne. Ajuda. In: SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 18-39.

GRUDER, Monica C. Setting and agenda for the 1980s. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington, DC, p.16-25, out. 1979.

HALL, Peter A. Policy paradigms. Social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, p.275-296, abr. 1993.

_____. TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003.

HANEY, Lynne. Global discourses of need: mythologizing and pathologizing welfare in Hungary. In: BUROWOY, M. et al. (Org.). **Global ethnography: forces, connections and Imagination in a postmodern world**. Berkeley: University of California Press, 2000. p. 48-73.

HARVEY, David. **Urban experience**. Baltimore: John Hopikins, 1989.

_____. **Los limites del capitalismo y la teoria marxista**. México: Fondo de Cultura Economica, 1990.

_____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaços e Debates**, n. 39, p. 48-64, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1969.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1998. (Coleção Zero à Esquerda).

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HOFF, Karla. **Paths of institutional development: a view from economic history**. Washington, DC: World Bank, 2003.

HOSELITZ, Bert F. **Aspectos sociológicos do crescimento econômico**. Brasil: Fundo de Cultura, 1960.

ISRAEL, Arturo. Administração e desenvolvimento institucional. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington, DC: p.15-18, set. 1983.

_____. **Institutional development: incentives to performance**. Baltimore/London: World Bank/John Hopkins University Press, 1987.

_____. **The changing role of the state: institutional dimensions**. Washington, DC: World Bank, 1990. (WPS 495).

_____. O Estado e seus vários papéis no desenvolvimento. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington, DC, p.41-43, jun. 1991.

ITABUNA (BA). **Plano diretor de Itabuna**. Itabuna, 2003. 1 CD-ROM.

ITAPETINGA (BA). **Plano diretor de Itapetinga**. Itapetinga, 2003. 1 CD-ROM.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état em action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: Universitaires de France, 1987.

KAPUR, Devesh. **The state in a change world**: a critique of the 1997 World Development Report. Boston: Harvard University, 1998. (Working Paper).

KAPUR, Devesh; WEBB, Richard. **Governance-related conditionalities of the international financial institutions**. New York: United Nations, 2000.

KAUFMANN, Daniel; LÉAUTIR, Frannie; MASTRUZZI, Massimo. **Governance and the city**: an empirical exploration into global determinants of urban performance. Washington, DC: World Bank Institute, 2004.

KESSIDES, Christine. **World Bank experience with the provision of infrastructure services for the urban poor**: preliminary identification and review of best practices. Washington, DC: World Bank, 1997.

KHATKHATE, Deena R. A administração nos países em desenvolvimento. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington, DC: p.46-51, 1972.

LANDELL-MILLS, Pierre; SERAGELDIN, Ismail. Governance and the external factor. In: WORLD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1991, 1992, Washington, DC. **Proceedings**... Washington DC: World Bank, 1992.

LATEEF, K. Sarwar. **The evolving role of the World Bank**: helping meet the challenge of development. Washington, DC: World Bank, 1995.

LÉAUTIER, Frannie. **Building capacity through knowledge**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/capacity/1a-interview.htm>>. Acesso em: 5 set. 2003.

LEE, Kyu Sk; GILBERT, Roy. **Developing towns and cities**: lessons from Brazil and the Philippines. Washington, DC: World Bank/OED, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

LEFORT, Claude. Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas. **Estudos CEBRAP 10**, São Paulo, p.5 - 56, out./dez. 1974.

LEHER, Roberto. **O que faz o Banco Mundial quando constrói a era do mercado?**: educação como núcleo da formulação ideológica. 1997. 256 f. Tese (Doutor em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

LEROY, Jean-Pierre et al. **Tudo ao mesmo tempo agora**: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você? Petrópolis: Vozes, 2002.

LETHEM, Francis; RILEY, Vincent. A assistência técnica do Banco Mundial. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington D. C., p.16-21, jun. 1982.

LEYS, Colin. **A política a serviço do mercado**: democracia neoliberal e interesse público. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LICHTENSZTEJN, Samuel; BAER, Monica. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**: estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIMA JÚNIOR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada planejamento estratégico**: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. 2003. 279 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LLUCH, Ernest. **O desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Salvat, 1979.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. The city as a growth machine. In: FAINSTEIN, Susan; CAMPBELL, Scott (Org.). **Reading in urban theory**. Cambridge: Blackwell Publishers, 1996. p. 235-247.

LOWRY, Ira S. **Municipal development in Paraná**: policies and programs, 1981-2001. Curitiba: [s. n.], 2002.

LUNGO, Mario. As cidades e a globalização, a partir da América Central e do Caribe. **Revistas de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, n. 39, ano 16, São Paulo, 1996, p. 23-31.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192. (Coleção Zero à Esquerda).

MASON, Edward S.; ASHER, Robert E. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington, DC: The Brookings Institution, 1973.

McCARNEY, Patricia Louise. **The life of an idea**: the rise and fall of site and services at the World Bank. 1987. Thesis (Doctor of Philosophy) – Massachusetts Institute of Technology. Massachusetts, 1987.

MELO, Marcus André B. C. de; MOURA, Alexandrina S. de. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 4, p. 99-126, dez./1990.

MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Lícia; COELHO, Magda Prates (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 23-48.

_____. O Banco Mundial e a política social: estratégias e práticas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 1994. **Anais...**, 1994. 1 CD-ROM.

_____. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 47, n. 1, p.169-206, 2004.

_____; COSTA, Nilson Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análises estratégicas, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia T. de; FRY, Peter. **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1995.

MENDE, Tibor. **Ajuda ou recolonização?** As lições de um fracasso. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1974.

MENDONÇA JÚNIOR, Érico Pina. Estratégia de desenvolvimento regional na Bahia. **Cadernos de Análise Regional**. Salvador: UNIFACS, v. 4, n. 7, p. 11-24, out. 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: jun. 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/pdi_sapiens.pdf>. Acesso em: jun. 2006.

MOLOTCH, Harvey. The city as a growth machine: toward a political economy of place. **The American Journal of Sociology**, Chicago: University of Chicago, p.126-138, 1976.

MONTGOMERY, John D. **Foreign aid in international politics**. Princeton: Prentice Hall, 1967.

_____. How facts replace fads. **Comparative Politics**, New York, p.237-248, jan. 1990.

MOORE, David B.; SCHMITZ, Gerald J. **Debating development discourse**: institutional and popular perspectives. New York: St. Martin's Press, 1995.

MORALES, Luis Ignacio Román. **Que es el ajuste structural**: racionalidade e irracionalidade de las políticas econômicas de libre mercado. Tlaquepaque: Iteso, 1999.

MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane; TOYE, John. **Aid and power**: the World Bank and policy-based lending. London: Routledge, 1991.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. **Organização e poder**. São Paulo: Atlas, 1986.

MUNTAZ. Babar; WEGELIN, Emiel. **Guiding cities**: the urban management programme. New York: UNDP, 2001.

NEIBURG, Federico. Espaços nacionais e circulação internacional de idéias. **Mana**, v. 8, n.1, p. 165-179, apr. 2002.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século**. 2003. 242 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 6, jun./set., 1982.

_____. Entrevista da 2ª. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 set. 2006.

ORENSTEIN, Mitchell A. The new pension reform as global policy. **Global Social Policy**, London, v. 2, n. 5, p.175-202, 2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: Mh Comunicação, 1998.

OSMONT, Annik. **La Banque Mondiale et les villes: du développement à l'ajustement**. Paris: Éditions Karthala, 1995.

PAUL, Samuel. **Institution development in World Bank projects: a cross-sectoral review**. Washington, DC: World Bank, 1990. (WPS 392).

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEET, Richard. **Unholy trinity: the IMF, World Bank and WTO**. London: Zed Books, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 5-40, jan./mar. 1995.

PERINBAM, Lewis. O Banco Mundial e as Nações Unidas. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington, DC, p. 03-10, 1967.

PINTO, Aluizio Loureiro. **The Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM): a case study of institution-building in Brazil**. 1968. 444 f. Tese (Doctor of Philosophy) – California, 1968.

_____. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p.7-25, jan./jul. 1969.

PIQUET, Rosélia e RIBEIRO, Ana Clara Torres. O desenvolvimento urbano em questão. **Textos Didáticos**. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ, 2001.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLZER, Tara. **Corruption: deconstructing the World Bank discourse**. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/depts/destin>>. Acesso em: 17 jul. 2003.

PONSIOEN, J. A. **National development: a sociological contribution**. Mouton: The Hague, 1968.

PORTAL VEMELHO. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br>>. Acesso em: jan. de 2006.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

PUGH, Cedric. Housing policy development in developing countries: the World Bank and internationalization, 1972-93. *Cities*, v. 11, n. 3, p. 159 – 180, dec. 1994.

RANIS, Gustav (Org.). **The United States and the developing economies: an introduction to a current issue of public policy**. New York: W. W. Norton & Company Inc., 1964.

REZENDE, Flávio da Cunha. **A reforma do estado em perspectiva comparada**. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 6 dez. 2002.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Relações sociedade-Estado: elementos do paradigma administrativo. *Cadernos IPPUR*, v. 12, n. 2, p. 107-125, ago./dez., 1998.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: OPU/IPPUR/FASE, 1996.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. O Banco Mundial e as reformas nas instituições públicas municipais: uma análise dos projetos de desenvolvimento urbano PRODUR (Ba) e PROMETRÓPOLE (Pe). In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 9., 2003, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: 2003. 1 CD-ROM.

_____. Revolução invisível: as reformas institucionais promovidas pelo Banco Mundial junto aos governos municipais. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: 2004. 1 CD-ROM.

_____. O Banco Mundial e o desenvolvimento urbano: dos projetos de infra-estrutura urbana aos projetos de desenvolvimento institucional. In: SEMINÁRIO NACIONAL INFRA-ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL, DESENVOLVIMENTO LOCAL: A PERSPECTIVA DA INCLUSÃO SOCIAL, 3., 2004, Salvador. *Anais...* Salvador: 2004. 1 CD-ROM.

_____. O Banco Mundial e as estratégias de desenvolvimento institucional para as cidades: primeiro idéias, depois dinheiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: 2005. 1 CD-ROM.

- RIGGS, F. H. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: USAID, 1964.
- RIST, Gilbert. **Les mots du pouvoir**: sens et non-sens de la rhétorique internationale. Paris: Presses Universitaire de France, 2002.
- RIVERO, Oswaldo. **O mito do desenvolvimento**: os países inviáveis no século XXI. Petrópolis: Vozes, 2002.
- RIZZOTTO, Maria Lúcia Frizzon. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. 2000. 265 p. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000.
- ROGERS, Everett M.; SHOEMAKER, F. Floyd. **La comunicacion de innovaciones**: um enfoque transcultural. México/Buenos Aires: USAID, 1971.
- SACHS, Wolfgang. Introdução. In: _____ (Org.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-17.
- SADOVE, Roberto. Problemas e perspectivas da urbanização. **Finanças e Desenvolvimento**. Washington, DC, p. 28-33, 1974.
- SAMPSON, Anthony. **Os credores do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 1981.
- SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado global**. Chapecó: Argos, 2003.
- SANTOS, Geraldo Borges. Desenvolvimento institucional: uma estratégia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 14, p.5-18, jul./set. 1980.
- SANTOS, Milton. Da política dos estados à política das empresas. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 9-23, jul./dez., 1997.
- _____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- _____. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, Theotônio dos. **Os novos paradigmas das ciências sociais**. Disponível em <<http://www.uff.br/cpgeconomia/v1n1/martins.pdf>>. Acesso em 30/10/2004.
- SASSEN, Saskia. **La ciudad global**: Nueva York, Londres, Tokio. Argentina: Universidade de Buenos Aires, 1999.
- SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: Nobel/EDUSP, 1991.

SIFFIN, William. Summary report. In: CONFERENCE ON INSTITUTION BUILDING AND TECHNICAL ASSISTANCE. **Proceedings**... Washington, DC: USAID/CIC, 1969. p. 134-150.

SIKKING, Kathryn. **Ideas and institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University, 1991.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e direito à cidade**. São Paulo: PÓLIS, 1991.

SMOLKA, Martim Oscar. Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). **O novo Brasil urbano**: impasses dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 47-70.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. Escolas de governo: estratégia para a reforma do estado. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. São Paulo: FGV, 2003. p. 203-226.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1999.

STALEY, Eugene. **O futuro dos países subdesenvolvidos**: implicações políticas do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: USAID/Aliança para o Progresso, 1963.

STEIN, Howard. **The development of the developmental state in Africa**: a theoretical inquiry. Copenhagen: University of Copenhagen, 2000.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2003.

SUL da Bahia terá faculdade de medicina. **Correio da Bahia**, Salvador, 03 abr. 2000. Disponível em: < <http://correiodabahia.com.br> >. Acesso em: 28 nov. 2005.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Enap/Revan, 1998.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

THOMAS, D. Woods; FENDER, Judith G. (Org.). **Conference on institution building and technical assistance**. Washington, DC: USAID/CIC, 1969.

UNCHS. The global campaign for good governance. **Environment & Urbanization**. Nairobi, v. 12, 2000.

UNITED NATIONS. **Survey of changes and trends in public administration and finance for development**: 1975-1977. New York: UNITED NATIONS, 1978.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org>>. Acesso em: 25 out. 2005.

_____. **Elements of institution building for institutes of public administration and management.** New York: UNITED NATIONS, 1982. (Department of Technical Cooperation for Development).

_____. **Overcoming obstacles to institutional development in the least developed countries.** New York: UNITED NATIONS, 1991. (Department of International Economic and Social Affairs).

USAID. **Institutional development.** Washington, DC, 1983.

VAINER, Carlos B. **City ou polis?** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL A COMPETIÇÃO INTERURBANA NA ERA DO GLOBALISMO: contradições, riscos e benefícios, 1998, Viçosa. Palestra. Viçosa: DAU/UFV, 1998.

_____. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103. (Coleção Zero à Esquerda).

_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2001. p. 140-151.

VALLADARES, Lícia; PRETECEILLE, Edmond (Org.). **Reestruturação urbana: tendências e desafios.** São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990.

VELASCO, Miriam Medina. Planejamento urbano na Bahia e as ações do PRODUR. In: SEMINÁRIO INFRA-ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: A PERSPECTIVA DA INCLUSÃO SOCIAL, 3., 2004, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSAL/UNEB, 2004. 1 CD-ROM.

VELTZ, Pierre. **Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel.** Paris: PUF, 1996.

VIANA, Cíntia Portugal. **Estratégias urbanas do Banco Mundial e políticas públicas no Brasil.** 2004. 130 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

VIANNA JÚNIOR, Aurélio. O Grupo Banco Mundial (BIRD e CFI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil: a importância do debate sobre os documentos de estratégia de assistência ao país. In: VIANNA JÚNIOR, Aurélio (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos.** Brasília: Rede Brasil, 1998.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

VITÓRIA DA CONQUISTA (BA). **Plano Diretor de Vitória da Conquista**. Vitória da Conquista, 2004. 1 CD-ROM.

WADE, Robert. Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: The East Asian miracle in political perspective. **New Left Review**, London, n. 217, p. 2-36, maio/jun. 1996.

_____. Showdown at the World Bank. **New Left Review**, London, v. 7, p.124-137, jan./fev. 2001.

_____. U. S. hegemony and The World Bank: the fight over people and ideas. **New Left Review**, London, 2002.

WALLACE, Laura. Reformulação da assistência técnica: o Banco Mundial e o FMI adaptam seus métodos às novas demandas. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington, DC, p.26-30, 1990.

WERNA, Edmundo. As políticas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 39, p. 10-22, 1996.

WESTEBBE, Richard M. Problemas e perspectivas da urbanização. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington, DC, p.21-28, 1972.

WORLD BANK. **Urbanization**. Washington, DC, 1972. (Sector Working Paper).

_____. **World development report**. Washington, DC, 1979.

_____. **The World Bank and institutional development**: experience and directions for future work. Washington, DC, 1980.

_____. **World development report**. Washington, DC, 1983.

_____. **Sub-Saharan Africa**: from crisis to sustainable growth. A long-term perspective study. Washington, DC, 1989.

_____. **World development report**. Washington, DC, 1990.

_____. **The reform of public sector management**: lessons from experience. Washington, DC, 1991a.

_____. **World development report**. Washington, DC, 1991b.

_____. **Urban policy and economic development**: an agenda for the 1990s. Washington, DC, 1991c. (World Bank Police Papers).

- _____. **Brazil: the challenge of municipal sector development in the 1990s.** Washington, DC, 1992a.
- _____. **Governance and development.** Washington, DC, 1992b.
- _____. **Housing: enabling markets to work.** Washington, DC, 1993.
- _____. **Governance: the World Bank's experience.** Washington, DC, 1994.
- _____. **Better urban services: finding the rights incentives.** Washington, DC, 1995.
- _____. **Minutes of negotiation.** Washington, DC, 1996. Mimeografado.
- _____. **Minutas de negociação.** Salvador, 1996. Mimeografado.
- _____. **Bahia municipal infrastructure development and management project.** Washington, DC, 1997a.
- _____. **Brazil impact evaluation report: learning from best practices in five urban projects.** Washington, DC, 1997b.
- _____. **World development report.** The state in a changing world. Washington, DC, 1997c.
- _____. Creating cities that work in the new global economy. **Bulletin.** Washington, DC, v. 10, n. 4, p.1-4, out. 1999. (World Bank Policy and Research).
- _____. **Reforming public institutions and strengthening governance: a World Bank strategy.** Washington, DC, 2000a.
- _____. **Cities in transition: World Bank urban and local government strategy.** Washington, DC, 2000b.
- _____. **World development report 1999/2000.** Entering the 21st century. Washington, DC, 2000c.
- _____. **World development report 2000/2001.** Attacking poverty. Washington, DC, 2001.
- _____. **Reforming public institutions and strengthening governance: a World Bank Strategy. Implementation Update.** Washington, DC, 2002a.
- _____. **Institutional and governance reviews: a new type of economic and sector work.** Washington, DC, 2002b. (Prem Notes 75).
- _____. **World development report 2003.** Sustainable development in a dynamic world. Washington, DC, 2002c.
- _____. **World development report 2002.** Building institutions for markets. Washington, DC, 2002d.

_____. **A guide to the World Bank.** Washington, DC, 2003a.

_____. **Information based instruments for improved urban management.** Washington, DC, 2003b. (Policy Research Paper).

_____. **Local economic development: a primer developing and implementing local economic development strategies and actions plans.** Washington, DC: World Bank/Cities of Change/Bertelsmann Stiftung, 2003c.

_____. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205756/sloga/slogamodule.htm#b>>. Acesso em: mar. de 2003d.

_____. Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/>>. Acesso em: mar. de 2003e.

_____. **Implementation completion report on a loan in the amount of US\$ 100.00 million to the state of Bahia for the Bahia Municipal Infrastructure Development and Management Project.** Washington, DC, 2005.

_____. Disponível em <<http://web.worldbank.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2006a.

_____. Disponível em <www.worldbank.org/urban/lending/lending.html>. Acesso em: 12 fev. 2006b.

_____. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI>>. Acesso em: fev. 2006c.

_____. Disponível em: <www.worldbank.org/urban>. Acesso em: fev. 2006d.

_____. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org>>. Acesso em: fev. 2006e.

WORLD BANK/OED. **Evolution of the Bank's urban portfolio.** Washington, DC, 1992

_____. **Two decades of lending for urban development.** Washington, DC, 1994. (Précis).

_____. **Brazil impact evaluation report: learning from best practice in five urban projects.** Washington, DC, 1997.

_____. **Municipal development projects: financing local development and building institutions.** Washington, DC, 1999.

_____. **The World Bank's experience with institutional development.** Washington, DC, 2000.

ZANETTA, Cecília. **The influence of the World Bank on national housing and urban policies**: the case of Mexico and Argentina during the 1990s. Hampshire: Ashgate Publishing, 2004.

ZUIN, Valentin. **All that glitters is not gold**: unexpected lessons from slum upgrading program in Brazil. 2005, 103 p. Master (Master in City Planning) – Massachusetts Institute of Technology. Massachusetts, 2005.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)