



Ana Cláudia Rocha Cavalcanti



A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife



Recife  
2008

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

**Ana Cláudia Rocha Cavalcanti**

**A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de  
desenvolvimento na cidade de Recife**

RECIFE  
2008

# **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

**Ana Cláudia Rocha Cavalcanti**

## **A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Urbano, sob a orientação do Prof. Dr. Silvio Mendes Zancheti.

Recife  
2008

Cavalcanti, Ana Cláudia Rocha  
A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife / Ana Cláudia Rocha Cavalcanti. – Recife: O Autor, 2008.  
203 folhas: il., fig., tab., quadros.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2008.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Planejamento urbano. 2. Agências multilaterais. 3. Difusão de política. 4. Política urbana. I.Título.

**711.4**            **CDU (2.ed.)**

**1 UFPE**

**711.4**            **CDD (20.ed.)**            **CAC2008-17**



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano  
Universidade Federal de Pernambuco

Ata de Defesa de Tese em Desenvolvimento Urbano da doutoranda ANA CLÁUDIA ROCHA CAVALCANTI.

Às 9.00 horas do dia 18 de abril de 2008 reuniu-se na Sala do Mini-Auditório 01 do Centro de Artes e Comunicação de UFPE, a Comissão Examinadora de tese, aprovada pelo Colegiado do programa, composta pelos seguintes professores: Sílvio Mendes Zanbetti (Orientador), Brasilmar Ferreira Nunes (Examinador Externo), Flávio da Cunha Rezende (Examinador Externo), Norma Lacerda Gonçalves (Examinadora Interna), Maria de Fátima Ribeiro de Gusmão Furtado (Examinadora Interna).

Final para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Sílvio Mendes Zanbetti, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho não passou a palavra a candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público.

Prof. Sílvio Mendes Zanbetti  
Orientador

Prof. Brasilmar Ferreira Nunes  
Examinador Externo - UNB)

Prof. Flávio da Cunha Rezende  
Examinador Externo – Programa de Pós  
Graduação em Ciências Políticas)

Prof.ª Norma Lacerda Gonçalves  
Examinadora Interna – MDU)

Prof.ª M<sup>a</sup> de Fátima Ribeiro de Gusmão Furtado  
Examinadora Interna – MDU)

Rebeca Júlia Melo Tavares  
Secretária do Programa...

Ana Cláudia Rocha Cavalcanti  
Candidata

Aos meus amores Flávio, Filipe e Rafael

# AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que tornaram esta tese possível.  
Em especial à CAPES pela ajuda financeira através da bolsa do PICDT e Bolsa Sanduíche.  
À Universidade Federal de Alagoas pelo apoio institucional e aos colegas do antigo CCT-CTEC, e da FAU.

Ao meu orientador, professor Silvio Zancheti, que nestes últimos anos exerceu um papel muito importante de tornar possível a conclusão desta tese.

Ao meu ex-orientador, professor Marcus André, que quando esta tese era apenas uma idéia, ele tanto me incentivou, e a sua capacidade de ajudar a abrir novos caminhos.

Ao professor Flávio Rezende pelo entusiasmo e pelo conhecimento transmitido durante a sua disciplina no doutorado.

Aos professores do programa do MDU, em especial a Circe e Fernando, queridos amigos.  
Aos funcionários do MDU, Rebeca e Catarina, que acompanharam toda a minha caminhada.

À Universidade do Texas em Austin, e ao Brazil Center, pelo apoio institucional, e em especial ao professor Robert Wilson que durante 14 meses me co-orientou, ajudando no que foi possível para conseguir entrevistar as pessoas e conseguir os dados. Ao apoio amigo nos momentos que precisei.

À Jennifer Potter pela amizade e carinho mesmo antes de chegar ao Texas.

Aos professores da UT, em especial, Wendy Hunter, Kurt Weyland, e Raul de La Madrid.  
Aos amigos José Marcos e Maira que nos adotaram; aos amigos Jose e Luz pelo carinho; aos amigos Anna e Douglas pela amizade e apoio.

A todas as pessoas que aceitaram ser entrevistadas, e em especial a Aderbal Azevedo, Maria de Biase, e Suzana Japiassú, em Recife. Um agradecimento especial a Charles Fortin e Elcior Santana, no BID. Agradeço ainda a John Garrison, no Banco Mundial. Um agradecimento muito especial a um dos entrevistados do Banco Mundial que me aconselhou a não realizar esta tese.

A todos familiares e amigos.

À minha mãe querida que sempre me mostrou o caminho do bem, o valor dos estudos e do amor. A minha querida tia-mãe Céu, que com sua bondade sempre me ajudou em todos os momentos. Aos meus tios e primos, em especial a Dete e tio Geraldo. A minha amada irmã, Denise, e meus queridos César, Daniel e Davi. Ao meu cunhado Gercino (Casula), com sua generosidade, sempre disposto a ajudar.

A todos os amigos que sempre torceram por mim e incentivaram a chegar até aqui. Um muito especial agradecimento a Cristiane, que desde o mestrado, suas palavras de ânimo e suporte foram decisivas. A Júlio e suas contribuições na leitura de versões anteriores desta tese. Às amigas Aline, Cristina, Emília, Gianna, Gisele, Ivete, Lúcia, Márcia e Tereza que sempre posso contar com o carinho delas. Aos queridos amigos David e Jane.

Aos amigos e alunos do GEPUR, em especial a Louise, sempre pronta a ajudar. A Olga pela disponibilidade, e pelas palavras de carinho.

A duas pessoas que não estão mais aqui, mas que por ironia seriam as pessoas a quem eu mais queria entregar este trabalho pronto, paiinho e tio Minho, dois pais maravilhosos, que tanto me ensinaram e a quem eu tanto amava.

Aos meus filhos queridos Filipe e Rafael que tanto me pediram para eu terminar este trabalho, para eu estar mais com eles.

E, por último, a pessoa mais maravilhosa que eu conheço, o meu amor Flávio, que tanto me ama e que é um companheiro de todas as horas.



## RESUMO

O objetivo desta tese é compreender o processo de difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento urbano, no contexto de paradigmas internacionais de desenvolvimento, analisando o caso brasileiro pelo estudo de caso da conformação da agenda urbana da cidade do Recife. Esta tese analisa o fenômeno nas estratégias de desenvolvimento das agências para o Brasil e estuda dois programas em Recife, o PROMETRÓPOLE e o Habitar Brasil BID Beira Rio; com recursos do Banco Mundial e do BID, respectivamente. O estudo elucida como a difusão acontece na escala local e por que, uma vez que pouco se sabe quanto ao processo de interação entre atores internacionais e domésticos, no processo de negociação, e sobre os mecanismos de influência na inovação das agendas. Este estudo adotou uma abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando dados primários provenientes de entrevistas semi-estruturadas; realizadas com diversos atores envolvidos no processo de difusão da agenda urbana — na escala local em Recife. Além de profissionais que trabalham no Banco Mundial e no BID em Washington-DC. A análise qualitativa dos dados permitiu estabelecer relações entre a influência das agências multilaterais de desenvolvimento na difusão de políticas na escala local. Pode-se concluir que o processo de difusão é multidirecional, e o sucesso aparente dos programas, nos casos estudados, dependeu do grau de domínio e conhecimento sobre os problemas locais e possibilidades de negociações por parte dos atores locais; que os coloca em situação favorável para barganhar com as agências multilaterais.

Palavras chave: Banco Mundial, BID, difusão de políticas, política urbana.

## ABSTRACT

The objective of this Thesis is to understand the process of agenda diffusion in the urban sector of multilateral agencies, within the context of international development paradigms, analyzing the Brazilian case focusing on the case of the urban agenda of Recife. The Thesis analyses the phenomenon through the development strategies for Brazil promoted by both agencies, as well as by focusing attention to the cases of two of their programmes – PROMETRÓPOLE (World Bank) and Habitar Brasil BID Beira Rio (IADB) in Recife to elucidate how and why the diffusion of innovation occurs since there are few studies on the process of interaction between actors at international and local levels, as well as within the context of negotiation and bargaining in influencing agenda settings. The thesis adopted a theory building approach to research. Data were mainly gathered from in-depth interviews held with several actors involved in the process of policy diffusion at a local level. It can be concluded that the process of diffusion is multidirectional and the apparent success of the programmes in the cases studied depended on the degree of the domain and knowledge about the local issues as well as the possibilities for negotiations on the part of local actors, that in turn put them in a favorable position to bargain with the multilateral agencies.

Keywords: World Bank, IADB, policy diffusion, urban policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Perfil de intervenção do Banco Mundial e papel do governo nacional no setor urbano .....	44
Figura 2 – Idéias Neoliberais e política pública .....	48
Figura 3 - Mudanças de intervenções do Banco Mundial.....	49
Figura 4 - Gráfico do percentual de projetos financiados pelo Banco Mundial e CFI para habitação urbana entre 1972-1986 e 1987-2005. ....	52
Figura 5 - Gráfico da distribuição dos valores investidos pelo Banco Mundial e CFI para habitação urbana entre 1972-1986 e 1987-2005. ....	53
Figura 6 - Gráfico de barras dos empréstimos do Banco Mundial para componentes de infra-estrutura por décadas .....	54
Figura 7 – Gráfico de barras do percentual de poder de voto entre os países membros do BID. ....	66
Figura 8 – Gráfico de barras da composição hipotética de votos entre países membros do BID com relações comerciais internacionais ativas.....	67
Figura 9 - Gráfico de barras dos valores gastos cumulativamente por setor de investimento pelo BID no período de 1993-2003 .....	69
Figura 10 - Mapa de localização de Recife no Brasil .....	103
Figura 11 - Mapa do Recife e áreas de baixa renda .....	105
Figura 12 - Mapa da Região Metropolitana do Recife, mostrando a bacia do Rio Beberibe .....	110
Figura 13 - Mapa das áreas de intervenção do PROMETRÓPOLE.....	111
Figura 14 - Diagrama da Estrutura de Gerenciamento - PROMETRÓPOLE .....	113
Figura 15 - Fluxograma das relações institucionais e de recursos do PROMETRÓPOLE .....	117
Figura 16 Mapa da Cidade do Recife mostrando a área do HBB Beira Rio e futuras intervenções .....	122
Figura 17 - Diagrama da estrutura de relações do HBB e os atores .....	124
Figura 18 - Diagrama da difusão de inovações em desenvolvimento - política urbana .....	146
Figura 19 - Articulação teórica: agências multilaterais e difusão de agendas urbanas .....	155

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –Votos proporcionais dos cinco países mais influentes no Conselho de Governantes do BIRD .....	40
Tabela 2 - Votos proporcionais dos EUA no Conselho dos Governantes do BIRD.	40
Tabela 3 - Temas anuais dos World Development Report, Banco Mundial .....	76
Tabela 4 - Quadro resumido dos atores principais por nível de representatividade dos participantes do HBB quanto as suas atribuições e funções. ....	125
Tabela 5 - Atores envolvidos em programas de desenvolvimento municipal em Recife financiados pelo BIRD e pelo BID .....	127

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 - O papel do BID na elaboração de projetos urbanos para os países.  
Entrevista realizada em 01 de julho de 2002, com o Sr. José Frederico Álvares,  
Diretor Executivo do Brasil, no BID, Washington, DC. ....73
- Quadro 2 - Entrevista realizada com o Sr. Charles Fortin em 26 de junho de 2002,  
Especialista em Avaliação de Programas do Banco Interamericano de  
Desenvolvimento, Washington, DC.....74
- Quadro 3- Entrevista realizada em 21 de fevereiro de 2003, com o Sr. Roberto  
Chaves, Especialista Urbano do Banco Mundial, Washington – DC.....79
- Quadro 4 – Mudanças e indução de agendas no BID. Entrevista realizada em 25 de  
junho de 2002, com o Sr. Álvaro Cubillos, Washington – DC. ....79
- Quadro 5 – Interdependência entre BID e Banco Mundial. Entrevista realizada em 01  
de julho de 2002 com o Sr. Jose Frederico Alvarez, Diretor Executivo do Brasil,  
Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington – DC.....80
- Quadro 6 - Entrevista realizada com a Sra. Maria de Biasi em 26 de abril de 2004,  
Gerente do PROMETRÓPOLE em Recife. ....119

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
BIC	Bank Information Center
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Desenvolvimento e Reconstrução
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAS	Country Assistance Strategy
CBTU	Companhia Brasileira de Transportes Urbanos
CDF	<i>Co prehe ns ve Deve op ent Fr e -pr</i>
CEF	Caixa Econômica Federal
CFI	Corporação Financeira Internacional
CIRD	Centro Internacional de Resolução de Diferenças Relativas a Investimentos
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
EUA	Estados Unidos da América
EAP	Estratégia de Assistência ao País
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal de Pernambuco
FMI	Fundo Monetário Internacional
HBB	Habitar Brasil BID
ONG	Organização Não-Governamental
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PQA	Programa de Qualidade de Águas
PROMETRÓPOLE	Programa de infra-estrutura em áreas de baixa-renda da RMR
RMR	Região Metropolitana do Recife
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SEPLAN	Secretaria Estadual de Planejamento
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento ( Olinda)
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
URB	Empresa de Urbanização de Recife
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

# SUMÁRIO

Agradecimentos .....	I
Resumo .....	ii
Abstract .....	iii
Lista de Figuras .....	iv
Lista de Tabelas .....	v
Lista de Quadros .....	vi
Lista de Abreviaturas e Siglas .....	vii
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 A DIFUSÃO DE IDÉIAS.....</b>	<b>5</b>
1.1 As Idéias, o Conhecimento e as Decisões .....	6
1.2 Agendas e Formação da Política Pública.....	8
1.2.1 Estágios heurísticos .....	10
1.2.2 Escolha racional institucional .....	11
1.2.3 Multiple streams .....	12
1.2.4 Advocacy coalition .....	13
1.2.5 Difusão da Política .....	14
1.3 Teorias da difusão.....	15
1.4 Conclusão .....	23
<b>2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO .....</b>	<b>24</b>
2.1 Descrição da Metodologia Utilizada na Pesquisa.....	24
2.2 O Desenho da Pesquisa de Campo .....	26
2.3 Lógica e Estratégia da Pesquisa .....	28
2.4 Fonte de Dados e suas Inter-relações .....	31
2.5 Seleção dos Estudos de Caso .....	32
2.6 Conclusão .....	34

<b>3 O PAPEL DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO NA DIFUSÃO DE AGENDAS .....</b>	<b>35</b>
3.1 As Agências Multilaterais de Desenvolvimento .....	35
3.2 O Banco Mundial e Suas Agendas .....	38
3.2.1 A Difusão da Agenda do Banco Mundial .....	54
3.2.2 O CAS para o Brasil – Banco Mundial.....	57
3.3 O Banco Interamericano de Desenvolvimento e Suas Agendas.....	65
3.3.1 Agenda de Desenvolvimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento .....	70
3.3.2 A Estratégia para o País (Country Strategy) – BID .....	71
3.4 Agenda de Desenvolvimento e Política Urbana .....	75
3.5 Comparando e Contrastando as Idéias.....	78
3.6 Conclusão .....	83
<b>4 A AGENDA URBANA NO BRASIL E O BANCO MUNDIAL E O BID ...</b>	<b>85</b>
4.1 A relação das Agências com o Governo Brasileiro .....	85
4.2 A Descentralização das Políticas Públicas no Brasil.....	92
4.3 A Agenda Urbana Brasileira e as Agências Multilaterais.....	98
4.4 Conclusão .....	102
<b>5 O PROCESSO DE DIFUSÃO DO PROMETRÓPOLE E DO HBB-BEIRA RIO NO RECIFE.....</b>	<b>103</b>
5.1 O caso do PROMETRÓPOLE .....	108
5.2 O caso do Habitar Brasil BID Beira Rio.....	120
5.3 Comparando e Contrastando os Programas .....	127
5.4 A Relação entre os Atores Domésticos e Internacionais.....	130
5.5 Conclusão .....	135
<b>6 INOVAÇÃO E DIFUSÃO DA AGENDA URBANA NO ÂMBITO LOCAL</b>	<b>137</b>
6.1 Banco Mundial - PROMETRÓPOLE .....	138
6.2 Habitar Brasil – BID Beira Rio .....	140
6.3 Comparando e Contrastando Agendas – PROMETRÓPOLE E HBB.....	142
6.4 Difusão de inovações.....	145
6.5 A Difusão no Campo da Agenda Urbana .....	149
6.6 Conclusão .....	152
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>154</b>



<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>160</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>189</b>
Anexo A – Modelo de entrevista – BID.....	189
Anexo B – Modelo de entrevista – Banco Mundial.....	193
Anexo C – Modelo de entrevista – Acadêmicos (EUA) .....	195
Anexo D – Modelo de entrevista – Recife .....	197
Anexo E – Modelo de entrevista – Joachim von Amsberg.....	199
Anexo F – Lista dos Entrevistados.....	200
Anexo G - Limitações da Metodologia.....	202



## INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta tese é compreender o processo de difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento urbano, no contexto de paradigmas internacionais de desenvolvimento, analisando o caso brasileiro pelo estudo de caso da conformação da agenda urbana da cidade do Recife no período compreendido entre os meados da década de 1990 e 2006. Os estudos sobre difusão têm apontado as organizações internacionais como os principais atores a se relacionarem e influenciar as inovações nas políticas sociais domésticas em países em desenvolvimento. Nessa perspectiva, entende-se que os atores domésticos passam a assimilar inovações quase que irrespectivamente aos seus interesses. Apesar da teoria da difusão ser bastante complexa, ela não explica os processos específicos das relações entre os atores na escala local.

A maioria dos estudos ressalta que as explicações têm consequência ideológica, apontando para a necessidade de que haja estudos que aprofundem as análises ligadas a questões relacionadas às interações entre os atores, para explicar a difusão de inovações no campo da política pública (MELO e COSTA, 1995).

Este trabalho utiliza uma abordagem teórica e metodológica indutiva pela estratégia de pesquisa do estudo de caso (YIN, 2003; MARTINS, 2006) que objetiva compreender como a agenda urbana da cidade do Recife tem sido alterada pelos atores envolvidos nas relações de negociações numa micro-escala de compreensão do fenômeno da difusão de inovações de paradigmas.

A tese parte do princípio de que as agências multilaterais de desenvolvimento exercem um papel central em influenciar a política pública e os objetivos dos governos, com os quais lidam, como base de suas atividades de provisão de empréstimos. Por exemplo, seja com o FMI, no campo financeiro, seja como agentes definidoras de agendas no campo humanitário por intermédio das Nações Unidas, ou no campo do desenvolvimento econômico e institucional pela difusão da agenda urbana do Banco Mundial e do Banco Interamericano de

Desenvolvimento, tais agências têm exercido papéis muito importantes, ao influenciar a política pública para a América Latina.

As agências multilaterais de desenvolvimento propagam suas agendas urbanas para difundir seus paradigmas de desenvolvimento, e, no contexto estudado, esta tese identifica os atores difusores da política urbana no nível local, os graus de interação entre os atores, assim como os determinantes dessas interações.

Apesar do fenômeno da difusão já haver sido explorado por diversos pesquisadores, ainda é necessário ampliar o conhecimento acerca da natureza da difusão da agenda urbana e seus determinantes. O presente trabalho difere dos demais, no que se refere ao problema da difusão segundo a ótica dos atores envolvidos nos processos de negociação e implementação de programas de desenvolvimento urbano.

Numa tentativa de generalização a partir desse estudo, pode-se especular que: 1) a agenda urbana muda de enfoque de governo para governança; 2) há substituição de políticas universais por políticas setoriais (*target groups*)

A estratégia fundamental desta pesquisa é de compreender o fenômeno da difusão na perspectiva dos atores envolvidos. Dessa forma, a adoção de uma perspectiva de pesquisa que objetive testar hipóteses foi rejeitada, pois tal postura requer a adoção de idéias preconcebidas a respeito da realidade sob investigação, e não se adequaria às necessidades do propósito colocado pelo problema de pesquisa.

A tese está estruturada em seis capítulos. O Capítulo Um apresenta a natureza e o escopo do fenômeno investigado, pela revisão da literatura sobre a difusão de idéias e a formação da política; para possibilitar a compreensão do fenômeno da difusão da política urbana das agências internacionais de desenvolvimento na cidade do Recife.

O Capítulo Dois discute o processo do método de pesquisa aplicado, apresentando uma discussão sobre sua relevância para o campo do desenvolvimento.

O Capítulo Três apresenta a informação necessária para a compreensão da relação entre a agenda urbana do Banco Mundial e BID e as agendas urbanas no Brasil. Os critérios para definir os fatores que influenciam as relações entre a difusão da agenda urbana e a interação entre os atores nacionais e internacionais são estabelecidos. Os aspectos menos tangíveis que podem influenciar a adoção de políticas urbanas são também salientados.

O Capítulo Quatro investiga de forma sistemática como a agenda urbana do Banco Mundial e a do BID têm dado forma e direção às agendas urbanas no Brasil, levando-as ao processo de melhoria e eficiência no papel da municipalidade, ao lidar com a gerência de sua agenda de desenvolvimento.

O Capítulo Cinco, de natureza empírica, investiga o processo de difusão da agenda urbana no PROMETRÓPOLE e no HBB-Beira Rio em Recife, a fim de ampliar o conhecimento sobre a relação entre governo e agências internacionais de desenvolvimento com ênfase para o caso da cidade do Recife. Projetos urbanos são investigados para salientar os mecanismos de difusão, os atores envolvidos, os graus de interação entre os atores e as determinantes de interação entre política urbana e agenda de desenvolvimento no Brasil.

O Capítulo Seis investiga as diferenças e semelhanças das agendas em cada caso

emergem, em virtude da adoção de agendas urbanas do Banco Mundial e do BID, no contexto estudado.

Finalmente, as considerações finais são traçadas na conclusão. As implicações da tese para estudos futuros, definição e revisão de política pública, e prática de desenvolvimento urbano referente à questão da governança, são também apontadas nesta parte.

# CAPÍTULO 1

## 2 A DIFUSÃO DE IDÉIAS

Existem muitas variáveis que influenciam a forma pela qual a política urbana de um determinado país é formulada. Este trabalho analisa uma das principais variáveis: a influência das agências multilaterais de desenvolvimento em difundir paradigmas internacionais de desenvolvimento e os impactos domésticos de tal difusão na definição de uma política urbana. A relação entre essas variáveis é muito mais complexa do que se convencionava, pois incluem questões relativas às definições de idéias que geram conhecimento, auxiliando na tomada de decisões para a adoção de uma agenda.

Inúmeros estudos que relacionam a política pública e seu desenvolvimento têm sugerido que diversos atores internacionais, incluindo as agências multilaterais, utilizam certos mecanismos de difusão para influenciar as reformas institucionais domésticas necessárias para a consolidação da economia mundializada de mercado nos países em desenvolvimento (MELO e COSTA, 1995; IKENBERRY, 1990; LASTRES et al, 2002; STOREY, 2000; ZANETA, 2001; TRUE and MINTROM, 2001; HALL and PETERS, 2003). No entanto, muito pouco se sabe quanto ao processo de interação entre atores internacionais e nacionais no processo de negociação, em que as reformas acontecem, e sobre os mecanismos de influência na inovação das agendas.

Esta pesquisa contribui para a ampliação do debate sobre a difusão de inovações de idéias e de conhecimento, a partir das análises referentes ao processo de difusão entre: 1) as agências multilaterais de desenvolvimento e os governos, 2) o governo federal e os atores locais, e 3) numa perspectiva mais horizontal; na interação entre os atores nas diversas escalas, a partir de um estudo empírico.

Sem dúvida, a pergunta que justifica este estudo é relativa aos motivos que levam o Banco Mundial e o BID a promover inovações, e por que os atores envolvidos participam de

tais processos. Mais especificamente, este estudo traz detalhes de como é difundida uma agenda urbana, para ampliar o conhecimento sobre como e por que uma nova idéia é adotada.

O processo pelo qual as informações são trocadas caracteriza-se como um aspecto fundamental na disseminação e conseqüente assimilação de idéias. Dessa forma, as barreiras geradas pela inoperância dos governos aparecem como principal fator do baixo desempenho dos mercados e, por isso, justificando a circunstância das reformas<sup>1</sup>.

Um outro aspecto fundamental é a caracterização da liberação dos mercados para melhoria do desempenho econômico dos países e a conseqüente melhoria da qualidade de vida no mundo (BREWER and YOUNG, 2000). As melhorias de desempenho econômico e desenvolvimento, nesse contexto, estariam atreladas às orientações ideológicas neoliberais que influenciam a forma de como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas; assim como de quais reformas seriam necessárias para promover o desenvolvimento econômico e a performance macro-econômica.

A agenda urbana passa a enfatizar a agenda da ativação e consolidação da economia de mercado, em substituição ao modelo orientado por projetos urbanos de larga escala, promovidos pelo setor público (ZETTER, 2004). As inter-relações entre os interesses de atores locais, do Estado e de instituições internacionais têm determinado as políticas com base na economia urbana, nas necessidades urbanas (agenda urbana) e nas políticas, e é neste contexto que este estudo se insere.

## **2.1 As Idéias, o Conhecimento e as Decisões**

Nesta seção são abordados os fatores que determinam as tomadas de decisões, a partir da compreensão das idéias e da geração do conhecimento. As idéias são embutidas de valores determinados por indivíduos ou grupo de indivíduos, e ajudam a explicar o produto das políticas por serem determinantes importantes das políticas públicas. Entretanto, as idéias são filtradas e transformadas em conhecimento, que pode determinar as tomadas de decisão. As idéias por si não representam os determinantes das decisões, uma vez que estas estão relacionadas também com os interesses que motivam as pessoas ou instituições, sendo ambos relevantes para explicar as causas das tomadas de decisão.

---

<sup>1</sup> Para um estudo aprofundado sobre as reformas administrativas no Brasil, ver REZENDE (2004). No campo das reformas institucionais ver MELO (1999), e DRAIBE (1999).

As idéias são analisadas neste trabalho como fator de geração do conhecimento para auxiliar as agências multilaterais na identificação de problemas que devem ser solucionados e que, para tanto, necessitam de ações de colaboração entre os atores para encontrarem uma solução (HAAS, 1990). Nesse processo, há uma explícita ação de articulação entre os interesses dos atores envolvidos, que levam a atingir riscos mínimos para o sucesso.

A concepção de que os indivíduos determinam suas decisões, baseadas numa perspectiva de maximização de seus ganhos, pode minimizar o papel das idéias (GOLDSTEIN and KEOHANE, 1993), uma vez que essas não seriam medidas.

As idéias são a matéria-prima que dão origem ao conhecimento (SOWELL, 1980), mas que, por existirem em abundância, tornam o processo de produção do conhecimento mais difícil, pois envolve escolhas e tomadas de decisões na seleção dessas, incluindo a autenticação das idéias.

Apesar de todos os problemas que estão associados à taxonomia, dependendo de quem classifica o quê, e como algo é classificado, podendo não corresponder a uma realidade aproximada da coisa, Sowell (1980) classifica as idéias quanto ao processo de autenticação destas, incluindo as que são sistematicamente preparadas para autenticação (*teorias*), as que não derivam de nenhum processo sistemático (*versões*), as que não sobrevivem a processos de autenticação (*versões*), as que se eximem de processos de autenticações (*teorias*), as que já passaram por processos de autenticação (*teorias*), as que não serão autenticadas (*teorias*).

Os processos de autenticação das idéias, objetivando a produção do conhecimento, são variados e podem envolver procedimentos sistemáticos de verificação por meio de testes da estrutura lógica da teoria para sua consistência interna, ou a partir da observação de fatos no mundo real para testar sua consistência externa.

Por outro lado, a autenticação das idéias pode partir de decisões baseadas no consenso, nas emoções ou nas tradições. E nestas bases pode significar a aprovação de um determinado grupo em um determinado tempo, ou ainda a provação de um determinado grupo que se vê como guardião de uma verdade particular, sendo tal grupo pertencente a uma elite que detém uma verdade que realmente interessa (SOWELL, 1980).



Além deste aspecto, há motivações econômicas para a produção e acumulação do conhecimento; uma vez que há uma minimização das necessidades na duplicação de produção de conhecimento que pode orientar a tomada de decisões.

## 2.2 Agendas e Formação da Política Pública

O termo agenda usado nesta tese refere-se a uma lista de temas ou objetivos que influenciam as tomadas de decisão, e que levarão à definição de políticas públicas. Os temas são determinados por atores tomadores de decisão, tanto pertencentes aos governos, quanto a grupos de atores externos, como os atores estudados nesta tese, os técnicos do Banco Mundial, BID, ou ONGs, etc., e que influenciarão nas ações governamentais da municipalidade de Recife.

A difusão de inovações na agenda urbana tem impactado de forma sutil, e às vezes de forma explícita, a formulação de políticas urbanas nas cidades brasileiras. Tal aspecto é de fundamental importância para ser investigado e ampliar o conhecimento acerca do processo de como as políticas são formuladas; quem são os principais atores envolvidos (direta e indiretamente) e como as decisões para implementação de programas urbanos são realizadas.

Segundo Radaelli (1995), os modelos analíticos que se baseiam no conhecimento podem ser enquadrados em dois: 1) o conhecimento é endógeno ao *policy process*, e 2) o conhecimento é apenas um argumento a mais no jogo de interesses.

Esta pesquisa fundamenta-se na abordagem que destaca o papel crucial das idéias e do conhecimento para a compreensão da formação da agenda. Ao mesmo tempo, tal abordagem centrada nas idéias e no conhecimento enfatiza os estudos dedicados aos processos de difusão e transferência de políticas públicas, sob a égide da *policy process*, e as maneiras pelas quais os problemas são conceitualizados e levados para os governos para serem solucionados.

O processo de formação da política pública é extremamente complexo e envolve diversos elementos que interagem de forma diferente, sendo alterado ao longo do tempo. São inúmeros os atores envolvidos, que muitas vezes são fortemente motivados por valores e interesses distintos, além de apresentarem percepção diferenciada de dada situação.

---

Esta seção aborda questões referentes às políticas públicas, buscando esclarecer onde e sob quais circunstâncias a difusão se insere na sub-área da Ciência Política e apresenta algumas abordagens que analisam a formação de agendas. Busca-se, também, elucidar como a questão urbana se insere nesse panorama em que as políticas públicas têm mudado de perfil.

No campo da política pública, entende-se por agenda como um conjunto de idéias e princípios a serem discutidos e abordados, e que servem para direcionar as políticas formuladas e implementadas pelos órgãos responsáveis. Esta é a noção adotada nesta pesquisa, mas que pode ser alterada em outros estudos, caso seja julgado necessário, não se pretendendo criar ou rotular tal conceito.

Apesar de abordar o conjunto de idéias que formam as agendas no caso específico deste trabalho, o objeto central da análise trata da agenda de idéias e inovações para áreas urbanas brasileiras. A agenda estudada tem sido articulada entre diversos atores locais e internacionais e, portanto, deve ser assim investigada para evitar o erro de creditar sucessos e insucessos aos parceiros locais ou, até mesmo, para não encobrir influências em diversos níveis de intervenção estatal, de empresas privadas, agências multilaterais etc.

O termo política pública pode representar um conjunto de ações tomadas pelo poder público para enfrentar um determinado problema. Entretanto, como aponta Birkland, não há um consenso quanto à definição do termo (BIRKLAND, 2001), podendo referir-se a ações do governo e às intenções em determinar tais ações. Política pública trata de questões quanto ao estabelecimento de como os recursos são divididos e/ou acessados, e isto envolve um jogo político de tomada de decisões de como atingir o interesse público, influenciando na vida dos cidadãos. Ainda segundo Birkland, a política é feita em nome do interesse público, geralmente iniciada pelo governo, interpretada e implementada por diversos atores (públicos, privados e mistos). E finalmente conclui que a política é tudo aquilo que o governo intenciona fazer ou deixar de fazer.

Um problema deriva da afirmação de que a política lida com o interesse público, pois este pode ser questionado. A política pública atinge todos os cidadãos, embora não ao mesmo tempo, nem da mesma maneira e intensidade. Nem tampouco é percebida por todos como uma interferência. Por exemplo, alguns grupos se preocupam mais com questões referentes ao meio ambiente; ao acesso indiscriminado à universidade pública; ao direito à moradia de interesse social; à seguridade da posse da terra urbana para habitação; entre outras questões.

Na maioria das vezes, é quando essas questões nos afetam diretamente que nos envolvemos mais intensamente nos processos de política pública. Por fim, o interesse público pode ser questionado, pois admite uma pseudo-homogeneidade do público, que contradiz severamente com o crescente movimento para a individualização dos interesses; que põe em questão a estabilidade do processo de política pública.

Uma questão fundamental insere-se nesse contexto quanto à estabilidade no processo de decisão e às pressões que interagem entre as forças que levam às mudanças de agenda, e a limitações institucionais atuando sobre tais mudanças. Na realidade, os casos estudados nesta tese mostram que ao mesmo tempo em que os atores envolvidos nos processos de negociação, coopção e barganha, muitas vezes retardam as mudanças nas agendas. Também, algumas vezes, aceleram o processo.

Esta pesquisa adota a vertente analítica que busca reconciliar idéias e interesses, e explica os padrões de mudanças nas políticas públicas num contexto de interdependência e incerteza; e por isso, apresenta uma breve revisão das principais abordagens teóricas sobre o processo de política, que se seguem.

### **2.2.1 Estágios heurísticos**

Em termos gerais, a abordagem de análise sobre o processo de definição de política pública foi definida na década de 1970, desenvolvida por Jones (1970) e Anderson (1975) dividindo o processo numa seqüência de estágios heurísticos que incluem o reconhecimento de problemas, a definição da agenda, a definição das alternativas a serem escolhidas (formulação da política), o processo de transformação das alternativas em forma de lei (adoção oficial da política), o processo de implementação da política, e sua avaliação (KINGDON, 1995; BIRKLAND, 2001).

Cada estágio pode acontecer de forma a atingir níveis diferenciados de sucesso, quase que independentemente de cada um desses processos, uma vez que a definição de uma agenda pode não se transformar em lei, ou mesmo a lei pode não ser implementada a contento.

O processo de definição de uma política obedeceria a uma lógica referente a duas questões: definição de problemas e estabelecimento de agendas. O termo agenda tem diversos significados, podendo ser referente a um assunto a ser tratado numa reunião, ou até mesmo

---

referir-se a um plano de ações que objetiva organizar os atos de um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos. Às vezes, a palavra agenda pode significar um conjunto de propostas relacionadas entre si, para serem transformadas em legislação. Segundo Birkland, a definição de uma agenda refere-se a um processo pelo qual alguns problemas e suas alternativas de solução ganham ou perdem atenção pública, ou de um determinado grupo no poder (BIRKLAND, 2001).

Entretanto, apesar de bastante elucidativa por simplificar um processo complexo e ter sido amplamente utilizado até a década de 1980, principalmente entre pesquisadores nos Estados Unidos (KINGDON, 1995; NELSON, 1984) produzindo excelentes trabalhos; ao mesmo tempo, tal simplificação nesta abordagem foi bastante criticada por entender o processo de forma linear e seqüencial, em forma de estágios de desenvolvimento a serem atingidos (SABATIER, 1991; SABATIER and JENKINS-SMITH, 1999).

A definição de uma política na forma dos estágios heurísticos simplificaria o múltiplo processo de definições e escolhas entre diversas políticas, e as negociações existentes nesse processo nos diversos níveis governamentais, e entre os atores fora da escala governamental, como por exemplo, as agências multilaterais investigadas neste trabalho.

### **2.2.2 Escolha racional institucional**

A abordagem teórica da escola do pensamento sobre escolha racional institucional é a mais utilizada nos Estados Unidos e na Alemanha, e centra esforços em analisar como as regras institucionais alteram o comportamento de indivíduos racionais; motivados por interesses materiais pessoais (SABATIER, 1999). Os estudos centrados nesta abordagem intentam compreender como as instituições afetam os incentivos confrontando os indivíduos e os seus comportamentos resultantes na busca dos incentivos (KISER and OSTROM, 1982).

O termo instituição tem aparecido em diversos estudos com diferentes significados (OSTROM, 1999), podendo incluir uma entidade organizacional (partido político, uma empresa, uma família etc.) ou um conjunto de regras, normas e estratégias. As *regras* seriam um conjunto de prescrições que são mutuamente compreendidas e impostas por agentes que são responsáveis pela monitoração de condutas e imposição de sanções. As *normas* seriam prescrições que tendem a ser aplicadas pelos próprios participantes a partir de imposições internas e externas. *Estratégias* seriam os planos regulamentados que os indivíduos tomam

dentro de uma estrutura de incentivos, produzidos por regras, normas e expectativas quanto ao comportamento esperado dos participantes em situações que afetam as condições físicas e materiais.

O processo de difusão das idéias envolve uma diversidade de atores, incluindo não somente os políticos, burocratas e grupos de interesse (abordagem mais tradicional), mas também, as instituições financeiras internacionais, e os atores não-governamentais de atuação transnacional; formando uma rede de atores ampla, principalmente após o processo de aceleração da globalização da economia.

#### **2.2.4 Advocacy coalition**

A abordagem da *advocacy coalition* apresentada por Sabatier (1987) num trabalho sobre a relação entre conhecimento, aprendizagem na política e mudanças na política, foi uma alternativa aos estudos sobre os processos de política seqüencial dos estágios heurísticos de Jones (1977); em busca por uma abordagem que caracterizaria os processos de definição de uma política, num processo de cima para baixo e outro que emergisse.

Segundo esta abordagem, inicialmente, existiriam cinco premissas básicas: 1) um conhecimento mais detalhado sobre os custos e benefícios das alternativas de políticas (KINGDON, 1995); 2) devendo haver um período de tempo estimado em dez anos para avaliarmos as mudanças de uma política; 3) tendo como unidade de análise um subsistema formado por atores dos setores público e privado, que estejam ativamente envolvidos com o problema no domínio de uma determinada política; 4) acrescentar atores não ligados ao panorama da política, como por exemplo a mídia; pesquisadores, entre outros envolvidos com a geração e disseminação de idéias (KINGDOM, 1995, HALL, 1993). Seria necessário analisar as inovações políticas nos níveis subnacionais, primeiramente, e nesses as inovações seriam iniciadas; para ser expandidas por programas em âmbito nacional. Entretanto, tratados internacionais trouxeram dimensões adicionais nesse processo; interferindo nos níveis nacionais e locais; e, finalmente 5) as políticas e os programas incorporam teorias implícitas, ao definirem como pretendem atingir seus objetivos, incluindo um sistema de valores implícitos.

Tal abordagem metodológica tem sido revisada, e incorpora que as transferências de valores pré-existentes de um determinado grupo para o restantes dos atores tem minimizado os impactos dos interesses individuais no processo de mudança e adoção de uma política, sendo de relevante importância a construção de um conjunto de valores em comum entre os atores interessados (SABATIER and JENKINS-CHARLES, 1999).

Este trabalho adota tal posicionamento e desenvolve o argumento ao longo do Capítulo Seis.

### **2.2.5 Difusão da Política**

Pode-se destacar, ainda, alguns estudos sobre as comunidades epistêmicas (HAAS, 1992) no processo da difusão de inovações, assim como na perspectiva adotada por GOLDSTEIN e KEOHANE (1993), que utilizam o princípio de que as idéias podem explicar os resultados da política, uma vez que aquelas são importantes determinantes das políticas dos governos. Este trabalho adota a abordagem dos estudos que dão ênfase para as questões relativas aos processos de difusão e transferência de políticas públicas.

São diversos os trabalhos que investigam as questões referentes ao campo da difusão de inovações em ciências sociais, relacionando este fenômeno como resultado de um processo da globalização da economia (BURGESS et al, 1997; CASTELLS, 1996; CHOSSUDOVSKY, 1998; HARVEY, 1989a; MELO, 2003; TRUE and MINTROM, 2001) e do papel das instituições internacionais nesse processo.

A difusão é discutida em várias áreas, dentre elas a Sociologi

## 2.3 Teorias da difusão

O conceito de difusão tem sido frequentemente analisado em perspectivas da difusão como um produto, ou a difusão como um processo (ELKINS and SIMMONS, 2005). As pesquisas que estudam a difusão dentro do campo da ciência política e das ciências sociais, em geral, têm adotado uma unidade de análise a partir das unidades de jurisdição que podem variar desde o município, estado ou de toda a nação. Ou de, até mesmo, estudos que busquem identificar os padrões e seqüências de adoções de inovações entre as nações que escolhem instituições isomorfas num período delimitado.

No campo da abordagem da difusão como um produto, pode-se relacionar termos como isomorfismo (DIMAGGIO and POWELL, 1991), convergência (KERR, 1983, DREZNER, 2001), ondas (HUNTINGTON, 1991), entre outros. Por outro lado, no campo da difusão como processo, pode-se relacionar também o efeito demonstração (HUNTINGTON, 1991) imitação (JAKOBY, 2000), transferência de política (DOLOWITZ and MARSH, 2000), ou ainda efeito bandwagoning (IKENBERRY, 1990), entre outros.

Nesta pesquisa, adota-se a participação de diversos atores no processo de difusão de inovação de política pública de forma transversal; envolvendo os níveis municipais, estaduais, federal e multilateral.

Segundo Mesenguer (2005), a difusão de uma política pode ser explicada a partir da compreensão de que os países adotam uma inovação de política a partir da propagação desta por parte dos países desenvolvidos, porque haveria uma compreensão de que os países centrais sabem mais que os periféricos, e podem disponibilizar informações que levariam a resoluções de problemas mais rapidamente.

A agenda de desenvolvimento como conhecemos hoje pode ser atribuída à idéia de sociedades dominantes em constantes conquistas, no período colonial, imperialismo econômico etc. Traduzindo, em termos gerais, uma idéia de superioridade de certo grupo social, para os dias de hoje, seria a compreensão de que os países periféricos deveriam se desenvolver para alcançar níveis de desenvolvimento comparáveis aos países centrais onde a natureza do desenvolvimento pode ser atribuída à formação do grupo do Banco Mundial, que teve origem com a convenção de Bretton Woods (HAQ et al., 1995).



A partir da revolução silenciosa dos meios de comunicação, e principalmente no papel da informação na sociedade em rede global (CASTELLS, 1996), que possibilitaria a redução dos espaços e tempo (HARVEY, 1989b), tudo isto seria facilitador do processo de difusão transnacional, ou do transnacionalismo, que envolve a construção deliberada de redes entre indivíduos, instituições, organizações e países que transcendem as fronteiras geopolíticas das nações (KEARNEY, 1995).

Entretanto, tais análises enfocam questões políticas, econômicas e culturais com

---

uma abordagem teórico-metodológica sobre a escola do pensamento difusionista que leve em consideração a interação entre os atores domésticos e internacionais, para verificar as interações entre os atores e as razões pela adoção de inovações.

Assim sendo, afirma-se que a difusão do modelo de desenvolvimento universal como pressuposto da onipresença lógica de instituições globais isomorfas levaria à análise das implicações políticas, econômicas e culturais da difusão essencialista (BLAUT, 1977, CHABOT and DUYVENDAK, 2002).

O difusionismo essencialista se baseia no princípio de que se uma determinada sociedade estivesse à frente de outras sociedades nas dimensões política, econômica e cultural, seria consensual a supremacia da sociedade mais desenvolvida sobre as outras, ainda em processo de desenvolvimento (BLAUT, 1977). Nesse sentido, os aspectos invisíveis da difusão, que fundamentam sua prática, fariam parte de um sistema de idéias, baseado em concepções de que as sociedades do Atlântico Norte seriam o centro do sistema mundial. O restante seria parte de uma sociedade periférica e estagnada, necessitando, portanto, das idéias centrais quanto à inovação e progresso. A difusão de inovações das sociedades do Atlântico Norte para o restante do mundo derivaria de uma superioridade racional, bem como de espírito e valores também superiores. E a razão cultural para o restante da sociedade mundial ser atrasada seria a inferioridade desta em relação à sociedade do Atlântico Norte nas áreas de inovação e progresso. A única maneira para a sociedade periférica se desenvolver seria através da rápida difusão das idéias e práticas progressivas do Atlântico Norte que, em contrapartida, poderiam usufruir as riquezas e a mão-de-obra dos receptores do Sul. A origem dessa escola de pensamento estaria ligada ao imperialismo europeu do Século XIX, mas que continua a influenciar a teoria social contemporânea (CHABOT and DUYVENDAK, 2002).

Entretanto, algumas críticas a essa escola de pensamento já começam a ganhar corpo entre pesquisadores no campo da teoria social (MELO e COSTA, 1995; MELO, 2003, 2004) por considerarem que tanto os atores internacionais quanto os atores domésticos se organizam e se articulam no processo de difusão e assimilação de idéias.

Por outro lado, pode-se criticar também a concepção de que agências multilaterais tais como o Banco Mundial e BID sejam atores homogêneos, quase que desprovidos de heterogeneidade na escala de seus relacionamentos (internamente e externamente). Ainda se pode acrescentar que os atores domésticos (no contexto da heterogeneidade) organizam-se

---

para participar ativamente no processo de difusão entre si e podem agir de forma isolada ou com interesses coletivos formando rede de atores. Na verdade, esta que pode se formar é extremamente complexa e muito difícil de ser mapeada, porém isso não impede de se investigar suas ações e formas de difusão, mesmo que de forma simplificada, como veremos nesta tese.

Nesse sentido, difusão transnacional ou transnacionalismo (KEARNEY, 1995) envolve a construção deliberada de redes de conexões entre diversos atores que podem ser classificadas como sendo compostas por indivíduos, grupos, organizações e países, com o objetivo de compreender como e por que tais atores produzem tais conexões.

Este estudo considera que a difusão deve ser analisada, partindo-se das condições contemporâneas das relações entre os atores envolvidos no processo da difusão como um resultado histórico. Ao longo da história pode-se observar que a difusão tomou forma diversificada no colonialismo, imperialismo, no pós-guerra, na Guerra Fria, perdurando até os dias de hoje.

Como apontado por Rogers, a difusão refere-se ao processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre membros de um sistema social (ROGERS, 1995). A comunicação é um processo pelo qual os participantes criam e compartilham informações para obter a compreensão comum sobre um determinado fenômeno, que detém características de novidade. Os participantes necessitam ser atualizados ao longo do tempo pelo acesso constante à informação, para assim reduzir as incertezas quanto às novidades dos acontecimentos.

Normalmente, uma nova idéia ou prática entra em uma comunidade a partir de uma fonte externa. Entretanto, a adoção da inovação acontece pelo contato interpessoal de uma rede de atores. E como pode ser esperado, há sempre aqueles que adotam a inovação assim que ela é introduzida, e há outros que apresentam certa resistência e aguardam para ver os resultados antes de decidir adotá-la. Ao longo do tempo, o número de pessoas que adotam a inovação aumenta, até que o público alvo em potencial, para a idéia, é saturado.

Segundo a teoria da difusão das inovações, sua adoção passa por cinco estágios: conhecimento, persuasão, decisão, implementação e adoção. Isso seria explicado porque é necessário que haja conhecimento sobre a nova idéia (*conhecimento*). Para que isso ocorra, é

necessária a adoção de programas de disseminação para ampliar o conhecimento sobre o fenômeno (*percepção*). Uma vez que as pessoas passam a conhecer a nova idéia, intencionalmente tomam uma decisão quanto a experimentar ou não a inovação (*decisão*). A partir de então, é necessária a aplicação da inovação (*implementação*). Caso a prática leve a resultados positivos, os indivíduos tendem a adotá-la em sua rotina (*adoção*).

porque o processo de definição de um problema passa a ser concomitante com o que é propagado pelas mídias e, ao estabelecer estratégias de enfrentamento dos problemas pela política pública, os diversos atores atuam em torno de uma agenda comum, com temas prioritários que otimizam tempo em relação a amplos debates. Entretanto, priorizam eficiência em detrimento de necessidades, como o caso do PROMETRÓPOLE demonstra.

- TEMPO – Em política pública, a ação do tempo é bastante relevante e as inovações acontecem de forma histórica e progressiva, como por exemplo, o caso das ZEIS em Recife que foram incorporadas no HBB. Entretanto, ações intensas de divulgação de informações e apelo pelo sucesso e eficiência das ações, estimulando competitividade e eficácia; além do aumento pela disputa pelo recurso disponibilizado para ações de resolução de problemas, têm levado a uma sistematização e unificação de ações que tendem a homogeneizar problemas e suas resoluções, mesmo em se tratando de diferentes localidades e contextos sócio-econômicos. A passagem de tempo nesse sentido é quase comprimida para ações em ‘tempo real’, na velocidade de um ‘click’, e de acesso instantâneo às informações; descontextualizadas e desterritorializadas das soluções utilizadas. Ao longo do tempo, as induções de inovações ocorridas levam a uma perda de autoria das idéias;
- SISTEMA SOCIAL – O sistema social, ao qual Rogers se refere, inclui basicamente os atores que compõem os governos, por serem considerados atores diretos de ação pública para resolução de problemas. Entretanto, no contexto estudado, deve-se ampliar a diversidade de atores, incluindo atores domésticos (sociedade civil organizada entre outros) e em especial, para os propósitos dessa tese, as agências internacionais de desenvolvimento. O sistema social que origina demandas pode determinar diversos níveis de envolvimento na resolução dos mesmos. Entretanto, numa escala micro (local), a identificação de problemas e a apresentação de soluções podem ser determinantes na adaptabilidade e conseqüente alteração da agenda inicial que deu origem ao programa, ou seja, há uma relação inversa entre envolvimento dos atores domésticos e consistência na indução em sua forma original.

Se considerarmos que a agenda urbana passa por uma transformação, podemos ver a mudança na agenda urbana como uma forma de inovação na política, o que nos remete aos

estudos de Rogers (1995), assim como aos estudos de Ikenberry, referentes à privatização como um processo de inovação na política (IKENBERRY, 1990, 1993).

De acordo com Ikenberry, a difusão de uma inovação ocorre segundo três modelos, apresentados a seguir: 1) indução externa, 2) efeito demonstração (*bandwagon*) e, 3) aprendizagem social (IKENBERRY, 1990) apresentados a seguir.

- INDUÇÃO EXTERNA - os governos não conseguem ceder à pressão externa de seus financiadores, e fazem acordos condicionados a empréstimo direto, ou devido à existência de linhas de crédito prioritárias, estabelecidas pelas agências, num processo de subordinação aos seus acionistas majoritários;
- EFEITO *BANDWAGON* (efeito demonstração) - casos que funcionam em uma área para serem reproduzidos em outras localidades pelo *Best Practices Debate*, por exemplo, e que tanto podem acontecer no mesmo país onde foram iniciados, como em outros, a partir da difusão das experiências em documentos oficiais das próprias agências;
- APRENDIZADO SOCIAL - acumulação e disseminação do conhecimento para análise e aprendizado social, pela divulgação das discussões de grupos de especialistas, servindo para a definição de políticas públicas.

A forma como as políticas e, no caso da tese, a agenda urbana se difundem ao longo do tempo pode acontecer segundo o modelo proposto por Ikenberry (1990), assim como na contextualização apresentada por Rogers (1995). Esta tese fez uso desses autores como marco referencial para a análise dos casos estudados nesta tese.

Assim sendo, essa tese observa que a linha temporal é fundamental para determinar as relações de difusão de inovações em políticas públicas, pois, as inovações em políticas públicas são graduais, e pouco se inova de fato nesse processo. Porém, com o advento de novas tecnologias e novos canais de comunicação, o fator tempo parece ter sido comprimido em ações quase simultâneas, em que os atores sociais assumem novos papéis no processo de inovação e difusão.

No campo das políticas públicas, sabe-se que a maioria das ações governamentais visa completar ou alterar de forma adicional as ações passadas, não se caracterizando, dessa maneira, como políticas novas, nunca usadas anteriormente. Assim, a inovação em política pública seria a adoção de programas novos para o governo que os implementa, mesmo que essa seja uma adaptação de um processo já experimentado por outros governos (BERRY and BERRY, 1999).

Ao longo do tempo, as instituições têm assumido papéis que levariam a duas formas de agir no processo de difusão: 1) a difusão das inovações aconteceria por mecanismos clássicos de coação (*enforce ent*), tais como sanções, embargos, ou mesmo uso da força, e se fundamentam na tradição da economia política das teorias dos jogos e das ações coletivas (OLSON, 1971; AXELROD, 1984; PUTNAM, 1993), em que os atores se configurariam como racionais, que pesam os custos e benefícios de suas possíveis escolhas ao tomarem decisões em situações de coerção coletiva, e 2) a difusão aconteceria por mecanismos mais dinâmicos de negociações (*in ge ent*) entre os atores, que utilizam estratégias de resolução de problemas, interpretação de regras e transparência (HAAS, 1992; YOUNG, 1992) objetivando a capacitação dos atores e conseqüente aceitação das inovações, em vez de utilizarem ações visando à imposição daquelas pela coação de um grupo de atores sobre outros.

A difusão internacional da agenda urbana das agências internacionais de desenvolvimento para os países em desenvolvimento (num contexto de democracia) representa um caso bastante intrigante sobre os meios pelos quais as relações internacionais das agências com os governos têm formatado a agenda urbana doméstica desses países<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo, mostra como as mudanças domésticas na agenda urbana têm afetado as relações das instituições internacionais entre si; assim como os governos dos países receptores de inovações que, nesse sentido, também passam a ser produtores de inovações a serem difundidas.

A Teoria da Difusão (ROGERS, 1995; IKENBERRY, 1990; HAAS, 1992; BERRY and BERRY, 1999) utiliza ferramentas apropriadas a lidar com questões numa escala macro. Sendo bastante apropriada para compreender como as relações entre os atores acontecem numa perspectiva entre instituições. Uma abordagem qualitativa, entretanto, é bastante

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, GILBERT, 2001, no caso do Chile.

---

apropriada para investigar relações numa micro escala, para comparar e contrastar visões de mundo dos atores em ambas escalas – das instituições e dos atores individualmente; a partir da compreensão do fenômeno como ele acontece na escala micro.

Conforme salientado nesta pesquisa, os estudos sobre a difusão identificam-na em inovações nos governos; havendo registros de inúmeros estudos empíricos de políticas nos Estados Unidos, considerando esse processo de inovação e difusão entre os estados americanos (KINGDON, 1995; NELSON, 1984). Estudos mais recentes acrescentam ainda que há processos de inovação e difusão de agendas e políticas entre nações, pela atuação de organismos e tratados internacionais (RICHARDSON, 1996; SEWELL, 1999).

## 2.4 Conclusão

Existe uma relação entre investimentos diretos das agências multilaterais de desenvolvimento e inovações de política urbana em cidades de países em desenvolvimento, como o caso estudado indica. Entretanto, no campo da política pública, os mecanismos de difusão são muito mais amplos e sofisticados que a indução pela coerção financeira. Apesar de o assunto ter sido estudado, ainda existe muito para se conhecer acerca de como as idéias das agências multilaterais têm influenciado os atores domésticos definidores de política, e de como as formas de difusão têm influenciado a agenda e política urbanas.

Assim sendo, este estudo investiga como as agências BID e Banco Mundial difundem suas agendas, enfatizando o caso da municipalidade do Recife quanto a sua agenda urbana. A tese investiga os processos de definição da agenda urbana das agências, assim como as ferramentas de identificação de como a agenda urbana foi determinada e difundida.

Os investimentos diretos podem influenciar a definição de agendas, o que pode sugerir uma relação direta. Entretanto, isto não significa necessariamente que a influência do Banco Mundial e a do BID sejam feitas por seus investimentos diretos apenas. Existem formas mais sutis de influenciar a definição de agendas e políticas públicas que não são facilmente perceptíveis, tais como: divulgação de material oficial dos bancos com linhas prioritárias, disponibilização de documentos, trabalhos publicados na Internet para facilitar acesso à informação, promoção de seminários temáticos, encontros, cursos de capacitação, estratégias de desenvolvimento institucional etc.



## CAPÍTULO 2

### 3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Os conceitos derivados desta tese estão relacionados à proposição de que os mecanismos de difusão utilizados pelas agências multilaterais de desenvolvimento têm influenciado a política urbana brasileira. O caso investigado nesta tese ilustra situações em que atores internacionais e nacionais interagem na inovação da política urbana para o Recife, e identifica por que e sob quais circunstâncias a agenda urbana da cidade se modificou.

O estudo parte da premissa de que a relação entre difusão de política urbana e interação de atores internacionais e nacionais não foi ainda explorada de forma consistente e satisfatória (vide p. 1). Dessa forma, uma abordagem indutiva de pesquisa seria apropriada para permitir a exploração do objeto de estudo e as possíveis relações que emergirão da análise sistemática do fenômeno em estudo, a partir da realidade investigada. Nesse contexto, uma abordagem qualitativa utilizando métodos indutivos (GLASER and STRAUSS, 1968; GLASER, 1978, 1992; STRAUSS, 1987; STRAUSS and CORBIN, 1990), pareceu ser mais apropriada do que outros métodos de pesquisa. Este capítulo explica porque esta perspectiva foi adotada e discute um pouco sobre a metodologia.

#### 3.1 Descrição da Metodologia Utilizada na Pesquisa

Este estudo tem como premissa a necessidade de estudar mais profundamente, os meios de difusão do Banco Mundial e do BID, em relação às políticas urbanas, nas cidades brasileiras com ênfase ao caso específico da municipalidade de Recife. Dessa maneira, uma abordagem de pesquisa indutiva se faz apropriada, permitindo a exploração de tais fenômenos, baseados nos casos específicos, para ver como eles realmente apareceriam nesses contextos. A pesquisa utilizou métodos indutivos de investigação (DENZIN e LINCOLN, 1994; LEEDY, 1997; SILVERMAN, 1994) e fez uso de entrevistas semi-estruturadas para coletar os dados empíricos.

---

A estratégia de pesquisa utilizada neste estudo enquadra-se na definição de Yin referente ao estudo de caso, uma vez que se investiga o fenômeno da difusão no contexto da agenda local em Recife, considerando que os limites não estão claramente definidos entre o fenômeno e o contexto (YIN, 2003, p. 32). Seguindo esta abordagem, o estudo baseia-se em diversas fontes de evidências, a partir dos quais os dados são triangulados, e utiliza-se de proposições teóricas que norteiam a coleta e análise dos dados. As generalizações analíticas geradas a partir dos estudos de casos apresentados neste trabalho servem para expandir a análise sobre o tema. Neste trabalho, as observações diretas sobre o fenômeno da difusão foram realizadas na experiência de Recife, como fontes inspiradoras de idéias (MARTINS, 2006).

Foi necessário inicialmente revisar a bibliografia acerca de questões referentes à globalização, reforma do Estado, governança, políticas públicas urbanas, desenvolvimento, descentralização, agências internacionais de desenvolvimento, difusão de inovação, economia política, e processos de políticas públicas.

Para tanto, foram revisadas também as políticas urbanas do Banco Mundial e do BID para os países em desenvolvimento, além das políticas urbanas brasileiras a partir de 1988, seguidas das políticas públicas urbanas para a cidade de Recife, e da RMR (Habitar Brasil BID e Pró-Metrópole).

As experiências de definição de política urbana da cidade do Recife foram examinadas, principalmente, em termos do papel do Banco Mundial e do BID, na formação de uma nova agenda de intervenção local/regional.

Para complementar a revisão da literatura, dados primários foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas com representantes das municipalidades, órgãos metropolitanos, governos estaduais, coordenadores dos projetos, organizações não-governamentais (ver Anexo F), para estabelecer as atuais possibilidades das municipalidades em terem acesso aos programas promovidos pelo Banco Mundial e BID.

Em relação à investigação das políticas urbanas e os meios de difusão para as cidades brasileiras, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com representantes do BID e do Banco Mundial (Anexos A e B) em Washington, além de entrevistas semi-estruturadas com

consultores do Banco Mundial e BID e pesquisadores (Anexo C e D) para identificar os meios de difusão das políticas de tais agências.

As análises são realizadas através de revisão das implicações ocorridas com a transferência de responsabilidades do governo federal para o municipal (ver Seção 4.2) quanto ao desenvolvimento urbano e a necessidade de os municípios assumirem papéis mais ativos no federalismo brasileiro a partir da descentralização. E ao mesmo tempo analisando o papel das agências internacionais de desenvolvimento neste universo e suas implicações nas questões referentes à gestão das regiões metropolitanas no contexto da globalização.

### **3.2 O Desenho da Pesquisa de Campo**

A pesquisa de campo para esta tese ocorreu entre os anos de 2001 a 2006, em quatro etapas: 1) a primeira ocorreu em 2001 no Recife pela revisão da literatura, documentos e mapas; entrevistas semi-estruturadas com profissionais dos órgãos em Recife envolvidos com o PROMETRÓPOLE e Habitar Brasil BID; trabalhando nos programas de desenvolvimento municipal promovidos pelo Banco Mundial e pelo BID; 2) a segunda, de coleta de dados, ocorreu nos Estados Unidos da América, tendo as pesquisas de campo sido realizadas em Austin (Texas) e Washington D.C. nos anos de 2002 e 2003; 3) a terceira, realizada em Recife, novamente, nos anos de 2003 e parte de 2004, seguida da quarta etapa da pesquisa de campo realizada em Recife (Ver Anexo F, com lista dos entrevistados, local de trabalho e função).

Nesse período foram realizadas entrevistas em profundidade com membros do staff do Banco Mundial em visita à Universidade do Texas em Austin, professores da universidade americana (Universidade do Texas) e professores brasileiros que estavam em Austin.

Durante esse período foram, também, realizadas duas visitas a Washington D.C., sendo que a primeira ocorreu entre os meses de junho e julho de 2002 e a segunda em fevereiro de 2003. Nestas viagens foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com staff das duas agências, Banco Mundial e BID, nas suas sedes, respectivamente. Além das entrevistas, diversos documentos produzidos pelas duas agências foram adquiridos pela pesquisadora para posterior leitura e análise, uma vez que não haveria tempo hábil para leitura de todos os documentos. Prioridade de leitura foi dada aos documentos que não estariam disponíveis para compra (Ver Anexo G, para as limitações da metodologia).

Em função de uma entrevista realizada no BID, a pesquisadora foi apresentada e encaminhada ao Bank Information Center (BIC), ONG encarregada de difundir especificamente as agendas, publicações, e outras informações sobre o Banco Mundial e o BID para outras ONGs no Hemisfério Sul.

Novas entrevistas foram realizadas em Recife, após retorno ao Brasil em março de 2003. Foram realizadas entrevistas semi-abertas e em profundidade com acadêmicos, consultores e técnicos dos órgãos envolvidos com os programas PROMETRÓPOLE e HBB. Tais entrevistas foram fundamentais para aprofundar o conhecimento sobre as formas de difusão das agências em Recife. E, em retrospecto, a condução da pesquisa em três etapas serviu para melhor compreender o fenômeno da difusão de inovações na agenda urbana considerando aspectos relevantes identificados a partir da análise prévia das informações dos atores locais na primeira etapa, que foram ajustadas a partir da visão dos atores internacionais e finalmente complementadas na visão dos técnicos em Recife.

Documentos, entrevistas e outras fontes de dados das agências internacionais de desenvolvimento foram analisados, principalmente os *project reports* das agências que envolveram projetos urbanos no Brasil. Tais documentos foram revisados, classificados e analisados. Entre eles, pode-se destacar dois: 1) Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (PROMETRÓPOLE) do Banco Mundial e, 2) Habitar Brasil BID /Beira-Rio (HBB Beira Rio) do BID. As estratégias do Banco Mundial (CAS para o Brasil) e do BID (Country Paper para o Brasil), elaboradas em parceria com o governo brasileiro, também foram examinadas de forma mais sistemática e detalhada.

Assim como na maioria das pesquisas de campo, o andamento desta pesquisa dependeu, talvez, tanto de oportunidades inesperadas (PUNCH, 1985), quanto de atividades provenientes do planejamento estruturado no projeto de pesquisa. Ocorreram diversas mudanças nas estratégias de pesquisa e a agenda de entrevistas, por exemplo, foi reorganizada para atender às demandas dos entrevistados. Entretanto, numa avaliação, tais adaptações não comprometem o planejamento antecipado da pesquisa de campo, nem invalida sua preparação. É necessária, portanto, dentro do planejamento, uma abordagem que permita a flexibilização da agenda de entrevistas, assim como o quadro de pessoas a serem entrevistadas.

### 3.3 Lógica e Estratégia da Pesquisa

Três pontos destacam a relação entre a estratégia específica da pesquisa utilizada e o pressuposto teórico sobre teoria da difusão e economia política das agências internacionais de desenvolvimento. Os três são considerados princípios, porque eles explicam as razões pelas quais a investigação é guiada.

O primeiro ponto refere-se à lógica da teoria da difusão, discutida acima na seção 1.3. Nesse sentido, é necessário salientar que por trás da intenção de investigar como as agências difundem a política urbana internacional para as cidades brasileiras, na verdade, o que realmente incita a curiosidade é como, por que e sob quais circunstâncias a lógica do conhecimento e poder influenciam as relações de poder entre instituições — os indivíduos ou as organizações.

O segundo ponto reflete a questão da seleção de indivíduos a serem entrevistados, e obviamente isto envolve questões de seleção tendenciosa por parte da pesquisadora, dos outros entrevistados nessa pesquisa, e por parte de sugestões implícitas na literatura. Portanto, para minimizar influências tendenciosas, nesta pesquisa foi adotada a estratégia da amostragem teórica, por entender que ao comparar a literatura com os dados empíricos, utilizando-os para escolha de novos indivíduos, ajudaria de forma relevante o fenômeno estudado em seus locais de acontecimento.

Os funcionários das duas agências, os acadêmicos, os funcionários dos órgãos locais em Recife e os membros de ONGs foram selecionados por sugestão de amostragem teórica, porém todos eles deveriam estar relacionados com os trabalhos, ou seja, pesquisa sobre o Banco Mundial e o BID em programas de desenvolvimento institucional em Recife ou sua região metropolitana por razões de seleção do estudo de caso.

O terceiro ponto de relevância para escolha de estratégias seria que a questão urbana tem sido tratada pelas duas agências como parte de uma complexa abrangência de temas, tais como: desenvolvimento urbano, redução da pobreza, capacitação institucional e, regularização fundiária.

Este pressuposto dá significados para a interação entre as agências ao trabalhar com programas urbanos. Isto, também, significa que evidências sobre redução de pobreza,

---

capacitação institucional e regularização fundiária, ou da ausência de programas financiados para temas urbanos, seria relevante para se compreender o papel e significância das questões urbanas para as duas agências internacionais de desenvolvimento. Dessa forma, um estudo sobre as tendências e características difundidas na agenda urbana brasileira e os efeitos desta difusão na construção de uma política urbana nacional é bastante necessário, e este estudo visa a contribuir em pequena escala na construção do conhecimento sobre o referido tema.

A pesquisa fez uso de diversas fontes de dados e métodos, triangulação, para minimizar os riscos de falta de coerência nas evidências; além de questões quanto à validade dos fatos. Por exemplo, as entrevistas realizadas com os funcionários das duas agências foram feitas durante duas viagens à Washington, D.C., intercaladas por meses de estudos sobre os dados coletados, sempre comparando-os com outras fontes para ajudar no ajuste do foco da pesquisa, e na escolha de variáveis relevantes ao contexto estudado através da organização dos dados, seguida de análise e constante comparação destes com a literatura. Não se pretende com isso invalidar todo o conhecimento já acumulado que encontramos na literatura, acreditando ser apropriado o uso desta estratégia para auxiliar pesquisadores que transitam nas escalas locais e internacionais de produção e divulgação do conhecimento, sendo, portanto, bastante adequada ao tema escolhido.

A estratégia foi a de permitir uma exposição do fenômeno a diversas fontes de dados ajustar o foco da pesquisa de campo, e conseqüentemente o desenho das perguntas feitas aos entrevistados nas duas agências internacionais de desenvolvimento.

As entrevistas feitas com os funcionários das duas agências ajudaram a compreender as políticas internas de inovação e mudanças políticas nas duas agências, de forma que nenhuma outra ferramenta de coleta de dados poderia dar. As entrevistas em profundidade permitiram “entrar” na lógica estrutural das ações do Banco Mundial e do BID, mesmo que isto tenha reconhecidamente algum grau de especificidade, e dependa da visão de indivíduos entrevistados.

As discussões sobre os programas e de como as agências buscam mecanismos para divulgar suas idéias para outras agências, governo, grupos de trabalho etc., ajudaram na interpretação de suas políticas urbanas, que foram acrescidas pela análise de parte dos documentos produzidos pelas agências e que foram obtidos durante a pesquisa de campo. Uma breve revisão sobre as estratégias das agências, focando em temas urbanos, sugere um

crescimento futuro de temas urbanos na agenda brasileira, abordado nos Capítulos Três e Quatro.

Para entrevistar as pessoas, na Universidade Federal de Pernambuco, na Secretaria de Habitação do Estado, na CONDEPE/FIDEM e na URB-Recife, foi utilizado processo semelhante de ajuste de foco e de amostragem teórica.

As entrevistas realizadas em Recife foram de fundamental importância para compreender o fenômeno da difusão sob a perspectiva dos coordenadores de programas de desenvolvimento difundidos pelo Banco Mundial (PROMETRÓPOLE) e pelo BID (HBB). As principais fontes de informação primária nesta tese vêm em decorrência da oportunidade de ter entrevistado as coordenadoras do PROMETRÓPOLE<sup>3</sup> desde sua fase inicial, além de pessoal técnico responsável pelo HBB<sup>4</sup> em Recife. Os contatos realizados com o corpo técnico local foram iniciados em 1999, durante a preparação de seleção para o doutoramento da autora, e foram continuados durante as etapas de coleta de dados primários em Recife até o término da pesquisa.

Assim sendo, foi possível acompanhar a evolução dos programas nesse período, e contrastá-los do ponto de vista dos entrevistados, pois, em alguns casos, os técnicos trabalharam em ambos os programas, como por exemplo, a Sra. Maria de Biase que trabalhou na fase inicial do HBB em Recife, e se transferiu para o PROMETRÓPOLE posteriormente. Os técnicos coordenadores dos programas entrevistados têm experiências em planejamento nos órgãos municipais, metropolitano, e estadual, em especial, lidando com programas financiados pelo Banco Mundial e pelo BID, em todas as fases dos programas, desde a elaboração até a implementação dos mesmos. Entretanto, nos casos dos entrevistados que ocupavam cargos de diretoria, não foi possível realizar entrevistas de forma continuada, devido à rotatividade desses cargos no período, principalmente com os coordenadores do HBB.

---

<sup>3</sup> Sra. Bárbara Kreuzig, Coordenadora Geral do PROMETRÓPOLE (CONDEPE/FIDEM); Sra. Suzana Japiassú, Coordenadora do PROMETRÓPOLE (CONDEPE/FIDEM); Sra. Maria José de Biase, Coordenadora do PROMETRÓPOLE na URB-Recife.

<sup>4</sup> Sra. Nora Neves, Gerente do Habitar Brasil BID (URB-Recife); Sr. Aderbal Azevedo, Coordenador de Capacidade Institucional do HBB (URB-Recife); Sra. Danielle Rocha, Diretora do Departamento de Projetos Especiais –URB-Recife, coordenando os trabalhos da Sra. Nora Neves no HBB.

### 3.4 Fonte de Dados e suas Inter-relações

Os dados secundários para a tese foram coletados principalmente nas agências e órgãos envolvidos com o tema urbano para a cidade de Recife. Os dados consistem de entrevistas, *project p pers*, documentos sobre recomposição de capital do BID, estratégias para o Brasil, literatura produzida pelas agências, além de outras evidências em forma de documentos. Este material serviu para identificar aspectos relevantes para uma investigação mais aprofundada, assim como para identificar as pessoas a serem entrevistadas.

As entrevistas eram semi-estruturadas e permitiam enfatizar os aspectos que tivessem relevância para o entrevistado ou segundo a agenda estabelecida dentro da própria lista de perguntas; que obedeceram a uma estrutura preliminar, as quais cobriam os seguintes temas:

1. Estrutura e funcionamentos das agências;
2. Mudanças ocorridas nas agências nos últimos 40 anos;
3. As agências como difusoras de idéias: o papel das agências nas mudanças de paradigmas globais;
4. Relação entre as duas agências;
5. Papel das agências na América Latina e em especial no Brasil;
6. Comparação de atuação entre as duas agências no Brasil;
7. Processo de construção de diretrizes com o Brasil;
8. Implicações da descentralização na relação das agências com os três níveis do federalismo brasileiro;
9. Governança e gestão metropolitana;
10. Pontos de vista das agências sobre os programas estudados.

Foi utilizado um modelo geral de entrevista semi-estruturada contendo 22 perguntas; que foram utilizadas conforme o perfil do entrevistado. Por exemplo, se o entrevistado era um técnico que trabalhava na área urbana, as perguntas que ganhavam mais ênfase e davam origem a novas perguntas estavam mais relacionadas aos programas urbanos que o entrevistado expressasse ter mais conhecimento. Se o entrevistado era uma pessoa que estava mais no topo da hierarquia da agência, as perguntas eram enfatizadas sobre temas amplos que envolvessem a atuação da agência no Brasil. Em alguns casos, porém, os técnicos demonstraram mais conhecimento sobre a relação da agência com o Brasil, por causa de suas



experiências no campo, do que alguns diretores que lidavam mais com as questões referentes a negociações com o alto escalão dos governos, por exemplo.

Foi decidido fazer um único modelo que envolvesse desde questões macro até micro, pois apesar de as entrevistas terem sido agendadas, imprevistos ocorriam, tanto entrevistas canceladas como outras surgiam em decorrência da indicação feita por um entrevistado. E apesar de os entrevistados agendados serem heterogêneos: de vice-presidente a técnico responsável por um programa, o modelo de entrevista cobria tudo. Além disso, por mais que se tivesse uma idéia sobre o perfil do entrevistado, poderiam ocorrer surpresas. Por exemplo, o conhecimento de um tema que não se esperava que tivesse, como também não querer responder a determinadas perguntas ou não querer falar sobre certos temas.

Um outro aspecto muito relevante para a condução das entrevistas foi sua realização com pessoas que não faziam parte do elenco de indivíduos ou setores específicos das agências antecipadamente esperados. Por exemplo, entrevistas que foram realizadas com funcionários indicados na hora em que outra entrevista estava sendo conduzida, e que não se encaixavam no formato das entrevistas, nem tinham uma agenda pré-determinada. Nesses casos, as entrevistas decorreram tão bem quanto as semi-estruturadas, e provaram ser bastante proveitosas para a análise dos dados. O que essa experiência demonstra é que os pesquisadores precisam estar preparados para imprevistos, e abertos para novas agendas de pesquisa. É possível que tal estratégia não funcione a contento em outras situações, mas demonstra a necessidade de visão mais aberta por parte do pesquisador na condução da pesquisa de campo.

### **3.5 Seleção dos Estudos de Caso**

Como visto acima, a seleção dos estudos de caso foi feita somente após a realização de primeiros contatos com atores domésticos na CONDEPE/FIDEM e na URB – Recife, uma vez que a abordagem metodológica adotada neste estudo demanda que tal seleção seja realizada por amostragem teórica (GLASER, 1978), ou seja, realizada a partir da análise in loco do contexto da realidade e da comparação entre dados, e subsequente nova análise, que obedeceram aos seguintes critérios: 1) atores envolvidos, 2) ênfase para a agenda urbana, 3) capacitação institucional, 4) redução de pobreza.

- 1) *Atores envolvidos* Esta variável foi considerada como critério para escolha do estudo de caso devido ao trabalho para investigar o papel das agências internacionais de desenvolvimento, sendo a inclusão delas como critério de escolha imprescindível.
- 2) *Ênfase na agenda urbana* A agenda urbana também se configura como objeto de análise nesta tese e foi considerado como elemento fundamental para definir escolha. Esperava-se selecionar um estudo em que a difusão teria supostamente ocorrido pela *enforce ent*, e outro em que a abordagem da agência seria pela *in ge ent*.
- 3) *Capacidade institucional* A capacidade institucional aparece na literatura como um dos principais objetivos das agências ao induzirem a agenda urbana, devido à hipótese de que o grau de sucesso de programas de desenvolvimento dependeria do envolvimento dos atores e da capacidade institucional para gerir os programas na ausência das agências; comprometendo a continuidade dos programas após a retirada das agências.
- 4) *Ênfase no discurso da pobreza* O discurso da pobreza aparece como elemento de viabilidade política de reformas institucionais, econômicas etc., sendo, portanto, classificada como elemento relevante para a escolha do estudo de caso.

Considerando os critérios acima, a *Country Assistance Strategy* para o Brasil propagado pelo Banco Mundial (3.2.2) e a *Country Strategy* do BID (3.3.2) foram selecionadas para investigar a forma de indução coesiva (Seção 1.3).

Em ambos os casos, a agenda urbana utilizada privilegia a questão da capacitação institucional dos atores domésticos. Entretanto, no caso do CAS, o principal agente doméstico seria a CONDEPE/FIDEM, órgão estadual responsável pelo planejamento metropolitano na cidade do Recife, enquanto no *Country Strategy* a ênfase é dada para o município, sendo o principal ator doméstico.

Em ambos os casos, mais uma vez, há uma ênfase direta para o enfrentamento da pobreza, atrelada a melhorias de infra-estrutura com um discurso ambiental.

Os casos investigados nesta tese, que foram selecionados dentro do paradigma da indução de inovações no campo da política urbana pela ênfase para a capacidade institucional; representam formas complexas de infiltração, nas quais os papéis exercidos pelos agentes difusores e os receptores da inovação são bastante obscuros, pelo menos no âmbito das negociações entre os atores domésticos e internacionais. Como se pode ver no caso do PROMETRÓPOLE em Recife, nesta tese, o Banco Mundial tem o papel de difusor de inovações, porém demanda dos atores domésticos uma aparente divisão de papéis e responsabilidades, que muitas vezes dificulta uma delimitação clara de quem faz o quê e quem realmente está determinando agendas. Entretanto, pode-se observar que, ao investir em programas de capacitação dos técnicos domésticos, ou seja, dos responsáveis técnicos da CONDEPE/FIDEM, por exemplo, ou de consultores locais, o Banco Mundial estaria

---

qualificando o quadro de especialistas locais; ao mesmo tempo em que transferiria conhecimento relevante para o diálogo entre os atores domésticos e internacionais; evitando conflitos (5.4).

O caso do Habitar Brasil BID em Recife foi escolhido por permitir a investigação das questões levantadas no caso do PROMETRÓPOLE; possibilitando a identificação dessas questões quanto ao relacionamento entre uma agência regional (BID) e atores locais (município, estado, consultores, ONGs etc.). Nos Capítulos Cinco e Seis, uma análise mais aprofundada é feita entre a relação dos atores e o processo de difusão para elucidar as questões aqui levantadas.

### **3.6 Conclusão**

Pode-se concluir que a metodologia adotada contribuiu significativamente para compreender as relações não tão explícitas entre os atores, e entre as variáveis, e permitiu a identificação de aspectos relevantes para ampliar o conhecimento no assunto. Entretanto, como colocado nas limitações da metodologia, apesar de o uso de uma abordagem qualitativa de fundo indutivo bastante elucidativo, os caminhos percorridos para se chegar a tal clareza de análise são bastante tortuosos e consumiram muito mais tempo do que esperado. A natureza dos dados, a partir de entrevistas semi-estruturadas, condiz com a metodologia adotada, porém os pesquisadores precisam estar abertos a mudanças e preparados para dedicar grande parte do tempo da pesquisa à organização dos dados e sua análise.

O próximo capítulo explora a relação entre a difusão de agendas e os papéis dos atores numa escala entre atores internacionais, agências multilaterais e paradigmas hegemônicos de desenvolvimento.

## CAPÍTULO 3

### 4 O PAPEL DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO NA DIFUSÃO DE AGENDAS

Este capítulo revisa o tema do desenvolvimento para a compreensão da relação entre a agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento e as agendas urbanas no Brasil. Desta relação são pautados os critérios para definir os fatores que influenciam as relações entre a difusão da agenda urbana e a interação entre os atores nacionais e internacionais. As razões que podem influenciar a adoção de políticas urbanas são também salientadas. Este Capítulo foi produzido por meio da análise de documentos do BID e do Banco Mundial, além de dados primários coletados em entrevistas realizadas com funcionários que atuam no setor urbano dos dois bancos, e com envolvimento direto com o Brasil.

Neste capítulo, as agendas do Banco Mundial e do BID são analisadas por serem os principais documentos definidores de agendas das agências em questão: O *Country Assistance Strategy* e o *Country Strategy*, respectivamente. Tais agendas servem ao propósito para a conformação dos paradigmas de desenvolvimento globais consensuais e às ações utilizadas para influenciar as reformas necessárias para a integralização dos mercados internacionais e consolidação das idéias neoliberais. O trabalho aponta para a necessidade de investigações das questões de negociação e influência para o nível federal.

#### 4.1 As Agências Multilaterais de Desenvolvimento

Inúmeros problemas foram trazidos para o debate sobre desenvolvimento, incluindo os problemas do crescimento populacional acelerado, a degradação ambiental, e a proliferação do armamento entre os países em desenvolvimento.

Os problemas relativos ao desenvolvimento não se limitavam mais ao processo pelo qual os países em desenvolvimento deveriam passar para se modernizar e atingir estágios semelhantes a países industrializados, mas sim sobre os seus papéis importantes para o continuum no sistema global da economia, ou seja, todos os países fazem parte de um mundo interdependente economicamente (PRESTON, 2000).

A noção do desenvolvimento global abrange a natureza interdependente do sistema global e o interesse dos países desenvolvidos em ver os países em desenvolvimento num processo de globalização segundo a orientação do mercado livre. O papel das Nações Unidas, do Banco Mundial e do BID na difusão de idéias; destacando a unidade da humanidade pode ser notado por ações que têm propagado a preocupação com pressões ambientais primeiramente divulgadas no Clube de Roma em 1972, assim como durante a Eco 1992 no Rio de Janeiro, por exemplo, ou até mesmo com o papel destas agências na promoção de agendas para a redução da pobreza (UNCHS, 2001).

Durante este período, ao invés de os governos nacionais serem responsáveis pelos estímulos à demanda dentro de suas próprias economias, passa a ter maior relevância uma determinada sociedade internacional que tende a preservar os países em estado de desenvolvimento a partir de acordos internacionais visando a uma nova ordem econômica; a partir de negócios com as regras dos jogos postas de forma a promover as reformas necessárias para a transferência e utilização de recursos para evitar que os países mais pobres não prejudiquem as economias dos países mais ricos, respeitando a interdependência das economias entre os países globalmente (PRESTON, 2000). Dessa forma, os países em desenvolvimento passam a ser alvo de programas de desenvolvimento que estimulem o crescimento econômico a partir de programas de atendimento às necessidades básicas de suas populações. A partir de então, os teóricos do desenvolvimento difundem o paradigma da integração econômica mundial.

No que se refere à agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento, talvez a agência mais influente é a *United Nations Center for Human Settlements* (UNCHS) por seu caráter humanitário, uma vez que lida com questões de melhoria de condições de moradia dos pobres urbanos no mundo.

A UNCHS foi transformada em UN-HABITAT numa assembléia geral de 21 de dezembro de 2001. A então UN-HABITAT é formada por um Conselho de Governadores composto por 58 países membros, dos quais o Brasil.

Numa revisão das inovações das agendas urbanas no setor habitacional, pode-se tomar como referência a primeira conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos que ocorreu em Vancouver em 1976, conhecida como Habitat I, que preconizava, entre outras coisas, uma mudança de postura frente aos programas habitacionais, para garantir melhores condições de moradia.

Durante a década de 1980, as inovações na orientação política de muitos países foi de encontro ao paradigma neoliberal (UNCHS, 1996) seguido de revisões mais significativas nos papéis dos governos no setor social e habitacional. Neste período os recursos públicos para a produção direta de habitações foram drasticamente reduzidos ao mesmo tempo que as políticas habitacionais se dirigiram para programas de melhoria e consolidação de assentamentos existentes nos países da América Latina. Ao mesmo tempo, devido ao processo de redemocratização que esses países vinham atravessando, houve uma tendência para a participação de comunidades e organizações não-governamentais no planejamento do desenvolvimento urbano.

Com o processo de definições de agendas globais como a Estratégia Global para Habitação (*Objective Strategy*) os países da América Latina promoveram mudanças significativas em suas políticas para a habitação. Dessa forma, as políticas foram ajustadas para atender aos princípios estabelecidos na estratégia global para habitação das agências de fomento.

Pode-se adicionar a este processo a contribuição da Agenda 21, firmada na ECO92, pelo acréscimo da preocupação com os recursos energéticos e com o transporte sob o paradigma da sustentabilidade (UNCHS, 1996), que englobaria as dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento, acrescidas ainda das dimensões culturais e institucionais (SACHS, 2000).

Em 1996, em Istambul, a conferência do Habitat II alertou sobre a crescente urbanização no mundo e suas conseqüências para os países em desenvolvimento, assim como de suas repercussões para os países mais ricos (UNCHS, 2001).

De modo geral, existem diversas agências difundindo agendas, idéias e conhecimento. Recentemente, com o advento da Internet, a difusão pela comunicação de idéias parece ser o de maior abrangência, apesar de ser muito difícil precisá-lo.

Um exemplo da existência e uso de tal ferramenta pode ser evidenciada pelos documentos disponibilizados na rede pela UN-HABITAT através do Best Practice Database ([www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org)), ou pelo BID através de sua página [www.iadb.org](http://www.iadb.org) que disponibiliza informações sobre o próprio banco; os projetos em andamento, e recursos bibliográficos, além de organizar informações por temas, por setores de atuação (desenvolvimento urbano, habitação, desenvolvimento municipal e regional, criança e adolescência, saúde e seguridade

social; inclusão social, dentre outros). O BID também difunde as melhores práticas, suas estratégias e políticas, além de material bibliográfico publicado pelo banco, e faz ligações com outras agências, tais como o Banco Mundial, as Nações Unidas, dentre outras.

O Banco Mundial, por sua vez, além de suas publicações também faz uso da Internet através da página [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) que organiza as informações por temas, regiões do mundo, publicações, projetos e programas. Como também, pelo Instituto do Banco Mundial e do Cities Alliance.

A difusão das idéias das agências internacionais adquire formas que extrapolam a mera divulgação de idéias pela Internet. Principalmente ao se observar o processo de formação de políticas públicas, que seria um processo orientado para a difusão do que nem sempre pode ser classificadas como novo, ou inovação, mas que serve ao propósito de difundir programas que aparentemente funcionaram em um determinado contexto, e que pretensamente seriam adequados a outros contextos.

As principais inovações que podem ser apontadas no campo da política social no setor habitacional são referentes ao reconhecimento da importância da segurança da posse da terra urbana para habitação de interesse social, e as novas instituições necessárias para garantir a segurança da posse. A sustentabilidade urbana aparece como uma direção reforçada em função da rápida urbanização e as mudanças de perspectivas entre as cidades como problemas, que passam a ser solução dos problemas. O possível esgotamento dos recursos naturais, intensamente explorados a partir do fenômeno crescente da urbanização, tem contribuído para as mudanças de atitude frente ao planejamento mais participativo em níveis municipais, e isto tem justificado algumas das intervenções por parte do Banco Mundial e do BID.

## **4.2 O Banco Mundial e Suas Agendas**

Após a Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos e o Reino Unido advogaram uma nova ordem econômica internacional. Ambos governos objetivaram regular os sistemas monetários, financeiros e de mercado nacional e internacional. O encontro formal dos representantes oficiais aconteceu em Bretton Woods, New Hampshire nos Estados Unidos em julho de 1944 e resultou na criação de duas instituições: Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Inicialmente, o BIRD foi criado para prover recursos financeiros na reconstrução das economias dos países, que tinham sofrido com a destruição no período da Segunda Guerra Mundial, e em segundo plano financiar o desenvolvimento econômico dos países considerados menos desenvolvidos no Hemisfério Sul do planeta (FERGUSSON, 1988). Atualmente, o Banco Mundial é constituído por cinco agências multilaterais de desenvolvimento: BIRD, CFI, AID, CIRD e AMGI, sendo chamado por Grupo do Banco Mundial<sup>5</sup>, ou simplesmente, Banco Mundial. Já passados mais de 50 anos das agências multilaterais, muitas mudanças nas circunstâncias econômicas mundiais ocorreram, incluindo o colapso da União Soviética que provocou novas situações que desafiaram as instituições internacionais, tais como as economias em transição para uma economia de mercado, por parte dos ex-governos comunistas (STIGLITZ, 2003).

Segundo o próprio Banco Mundial (WORLD BANK, 2000a), ele é uma instituição de desenvolvimento com a missão de lutar contra a pobreza e de melhorar o padrão de qualidade de vida das pessoas. O Banco Mundial oferece empréstimos, auxilia na formulação de políticas, oferece assistência técnica, e fomenta o conhecimento nas publicações de seus textos. A partir dos anos 80, o Banco Mundial concentrou as suas ações para conjuntamente com o FMI promover financiamentos para países em desenvolvimento e, paralelamente, definir políticas econômicas para os mesmos. A década de 80 foi marcada, então, pela política de ajustes estruturais.

Em relação ao seu funcionamento, o Banco Mundial é composto por um Conselho de Governantes e outro Conselho de Chefes e Executivos para cada agência multilateral que compõem o Banco (WORLD BANK, 2000c). Os governantes representam os países membros e têm direitos a votos proporcionais a suas contribuições financeiras. Segundo o Convênio Constitutivo do BIRD, para tornar-se membro do Banco um país deve primeiro aderir ao FMI. O Banco Mundial é formado por 183 países membros.

Como podemos ver na Tabela 1 a seguir, os cinco países que mais contribuem financeiramente para o BIRD e possuem direitos a votos proporcionais a suas contribuições financeiras, são os EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido e França. Somando-se apenas os

---

<sup>5</sup> O Grupo do Banco Mundial é composto pelo Banco Internacional de Desenvolvimento e Reconstrução –BIRD que foi criado em 1945; a Corporação Financeira Internacional (CFI) que foi criada em 20 de julho de 1956; a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) criada em 29 de setembro de 1959; o Centro Internacional de Resolução de Diferenças Relativas a Investimentos (CIRD) (The International Centre for Settlement of Investment Disputes - ICSID) criado em 1966; e finalmente, criada em 1988, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI).



percentuais dos cinco países, eles controlam 37,67% dos votos, podendo controlar, muitas vezes, o resultado das decisões do Conselho e derrotar os outros 19 membros (em grupos de países) com direito a voto, que representam todos os países restantes do mundo distribuídos nestes 19 grupos de membros (NELSON, 1991). O Brasil, por exemplo, encontra-se num grupo que somando todo o poder de voto desse grupo chega a apenas 3%.

País	Votos proporcionais
EUA	16,53%
Japão	7,93%
Alemanha	4,53%
Reino Unido	4,34%
França	4,34%

**Tabela 1 –Votos proporcionais dos cinco países mais influentes no Conselho de Governantes do BIRD**

Fonte: World Bank, 2007.

Os Estados Unidos sozinhos representam 16,53% dos votos do BIRD. Entretanto, como podemos observar na Tabela 2 abaixo, o poder de voto dos Estados Unidos teve uma redução em relação ao seu poder inicial, recuperando-se um pouco no ano de 1996 em relação ao ano de 1989.

Ano	Votos proporcionais
1947	35,07%
1971	23,82%
1989	16,33%
1996	17,43%
2007	16,53%

**Tabela 2 - Votos proporcionais dos EUA no Conselho dos Governantes do BIRD**

Fontes: Nelson, 1991; World Bank, 1996, 2007

Os representantes dos escritórios do Banco Mundial reúnem-se anualmente para discutir aspectos macro de funcionamento do Banco, porém não discutem as questões operacionais do dia-a-dia do Banco. Os Diretores Executivos são os responsáveis para realizar tal tarefa.

Esse Banco exerce um papel fundamental na coordenação desses empréstimos, assim como na produção e disseminação de novas políticas de investimentos nas publicações técnicas. Os economistas do Banco Mundial desenvolvem e publicam modelos e projeções em relação aos mercados internacionais, bem como prospecções de crescimento pelos

indicadores, que servem de base para o planejamento de políticas nacionais de diversos países (COLE, 1987).

O Banco Mundial possui uma estrutura de poder que centraliza suas decisões, tendo os países ricos que mais contribuem financeiramente para o funcionamento do Banco, os principais papéis em determinar a política do Banco Mundial. A difusão da política de desenvolvimento seria feita então, ao ser demandado ao restante dos países membros, a adoção das políticas definidas inicialmente no processo centralizado já descrito.

Esse mesmo banco detém um poder notório nos países para onde ele empresta dinheiro através de seus programas, ou até mesmo através de seu braço financeiro, o Fundo Monetário Internacional. Entretanto, no setor de pesquisa, o Banco aloca recursos que ultrapassam US\$25 milhões, além de distribuir mais de um milhão de livros e artigos. Possui um catálogo de mais de 500 títulos, que chegam a vender entre US\$10 milhões e US\$30 milhões por ano. Além disso, investe cerca de US\$50 milhões em relações públicas.

O montante de investimentos de divulgação de suas agendas e conhecimento (principalmente como local de geração de idéias) pode ultrapassar as expectativas de qualquer universidade. O aspecto de disseminador de idéias e informação pode ser atribuído ao fator de controle de informações e poder, pois a influência do Banco nos investimentos de desenvolvimento são surpreendentes. Emprega aproximadamente 800 economistas, mais de 3000 outros funcionários, e empresta cerca de US\$20 bilhões por ano. O que o qualifica como um grande influenciador do pensamento e definição de políticas públicas dos países beneficiários. Dessa forma, deve ser visto como um ator decisivo no mundo do desenvolvimento econômico (STERN and FERREIRA, 1997; FINE, 2002). Segundo John Garrison<sup>6</sup>, o Banco Mundial destina cerca de US\$ 1,5 bilhão por ano no Brasil<sup>7</sup>.

Agências internacionais de desenvolvimento, tais como Nações Unidas, Banco Mundial, e Banco Interamericano de Desenvolvimento exercem um papel decisivo na determinação dos investimentos urbanos na maioria dos países em desenvolvimento. O Banco Mundial é, sem dúvida, a principal agência financeira multilateral na difusão de paradigmas de desenvolvimento para o hemisfério Sul (PAYER, 1982; ZANETTA, 2001), por fornecer

---

<sup>6</sup> John Garrison trabalha no Banco Mundial como membro da equipe do Banco responsável pela agenda urbana no setor de Sociedade Civil. Entrevista realizada em 21 de fevereiro de 2003.

<sup>7</sup> Nos últimos anos, o BID tem investido cerca de US\$ 1,8 bilhões por ano, por se tratar de um banco de desenvolvimento específico para a América Latina.

orientações e modelos para elaboração, implementação e controle de políticas urbanas para os países como o Brasil.

Os paradigmas de desenvolvimento do Banco Mundial, são quase sinônimos de idéias neoliberais. A partir da consolidação de idéias neoliberais nos países em desenvolvimento nos anos 1980s, a privatização dos serviços públicos tornou-se o principal tema para os governos do hemisfério Sul (EDWARDS and HULMES, 1996). Entretanto, o Banco vem alterando seus próprios paradigmas para acomodar programas urbanos que visem à melhoria das ações dos governos por idéias que retratem o paradigma da governança, com ênfase para as cidades (OSMONT, 2002).

O Banco Mundial tem respondido às críticas, quanto ao papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico, de maneira gradual e progressiva. Após a Segunda Grande Guerra, e em especial, durante a década de sessenta, as intervenções do Banco tendiam a fortalecer os governos, a fim de garantir os ideais capitalistas, por meio do apoio aos regimes militares emergentes na América Latina, e em alguns países africanos. Dessa forma, era necessário demarcar geopoliticamente os governos anticomunistas, frente às ameaças de sustentação do capitalismo moderno.

Na década de 1970, os primeiros indícios de consolidação de países democráticos e capitalistas, já se faziam presentes na América Latina e, a partir de 1979, começa o processo de redemocratização desses países, conhecido como o período de reabertura política. Nesse período, o Estado centralizado e autoritário dos países em desenvolvimento foi largamente criticado, por sua incompetência em lidar satisfatoriamente com questões de desenvolvimento, e principalmente pela incapacidade dos governos em lidar com o setor produtivo (WILKS, 1997). Nos anos de 1980 e 1990, a consolidação das idéias neoliberais culminaria no Estado minimalista.

Para KWON (1994), a situação do Banco Mundial em relação à ineficiência do Estado, perante os mercados, seria bastante ambígua, devido aos erros cometidos pelo próprio Banco ao lidar com os governos nacionais. As intervenções do Banco passam dessa forma, a favorecer avaliações e monitoramento contínuos das economias nacionais, em vez de propagar ajustes de controle nos mercados (KIELY, 1998).

... necess d de de o h r p r po t c u r b n u perspect v n con , n o v e  
pen o h r p r q est o u r b n co o u q est o de c d c d de, por q e o  
governo, u vez pr ter, u v s o ber , u Est do enor, o governo s u e u

---

*... a principal função do Banco Mundial é a de apoiar os países em desenvolvimento...'* (Entrevista realizada com a Sra. Maria Emília Freire, Gerente do Setor de Finança Urbana, Infra-estrutura e Setor Privado, Banco Mundial. Entrevista realizada em Washington em 15 de fevereiro de 2003).

Pode-se afirmar que o Banco Mundial estaria reconhecendo que os estados nacionais têm um papel importante na economia global, pois eles criam as condições apropriadas para acelerar o processo de liberação dos mercados. Com isso, uma rejeição do Estado minimalista não está necessariamente associada a uma mudança na política do Banco Mundial, mas representa uma manobra política (HILDYARD and WILKS, 1998).

Uma melhor interpretação da atitude do Banco Mundial seria de que ele procura exercer uma maior influência nos Estados nacionais; se comparado com experiências passadas do Banco (FINE, 1999). Pois, além de ampliar sua agenda, o Banco Mundial daria continuidade às suas práticas de relação com os estados. A ênfase na “*good governance*” (BROWN, 2000) representa, de certa forma, o reconhecimento da importância do contexto político na economia. Representa, também, uma aceitação parcial de que os programas de ajuste estrutural podem ter minimizado a capacidade dos estados de administrarem algumas reformas econômicas.

No que se refere às mudanças da agenda urbana (ver Figura 1, abaixo), em termos gerais, pode-se dizer que nos anos 1950, o Banco Mundial se voltava para a reconstrução dos países europeus no contexto do pós-guerra. A partir de meados dos anos 1960 os programas de desenvolvimento objetivaram a melhoria da infra-estrutura, onde foram enfatizadas as construções de novas estradas e de equipamentos de infra-estrutura, além de usinas hidroelétricas. Porém, tal ajuda não foi direcionada para atender às necessidades do rápido e crescente número de pobres urbanos (WILLIAMS, 1984).

O foco de operações do Banco Mundial passou por diversos momentos de transição, desde projetos de infra-estrutura e investimentos para trocas comerciais; projetos integrados para redução da pobreza; ajustes estruturais e setoriais; até chegar na agenda atual que enfatiza o conhecimento, a governança e o desenvolvimento institucional por meios da pretensa equidade social.

<b>Período</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Natureza</b>	<b>Exemplo</b>	<b>Setor</b>	<b>Papel do Governo no Setor Urbano</b>	<b>Papel das Cidades</b>
1949/73	Projetos	Local	Performance Microeconômica	Construção de estradas	Energia/ Transportes	Provedor direto	Receptoras de migração rural
1974/82	Programas	Metropolitana, Regional, Nacional	Impacto Social	Infra-estrutura Básica	Desenvolvimento Urbano/Rural, Energia	Transição para suporte à provisão	Receptoras de investimentos
1983/89	Ajuste estrutural e empréstimos atrelados	Nacional (não espacial)	Impacto Macroeconômico	Reformas no Sistema Financeiro da Habitação	Sistema de Comércio Exterior, Agricultura	Assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento urbano	Concentração da pobreza (problema)
1990-98	Empréstimos para governança	Institucional	Perspectiva de mercado	Reforma Fiscal	Governos, sustentabilidade	Fazer o mercado funcionar	Centro de produção (solução)
1999-05	Empréstimos para desenvolvimento institucional	Setorial (não espacial)	Eficiência dos mercados	Reformas administrativas/ governança	Governos, equidade social	Intervir nos mercados imperfeitos	Novos atores de desenvolvimento

**Figura 1 - Perfil de intervenção do Banco Mundial e papel do governo nacional no setor urbano**

Fonte: Baseado em Melo e Moura (1990), com adaptações da autora.

Tais mudanças foram realizadas de forma gradual e refletem um processo de adaptação institucional relativo ao desenvolvimento externo e fatores políticos definidores de pensamento de desenvolvimento econômico ortodoxo, e acumulação de experiências por setores específicos e por regiões de seus países beneficiários. As adaptações propagam estratégias para a redução da pobreza e conseqüente equidade social, e instrumentalizam os governos para uma melhoria da sua eficiência administrativa e capacidade institucional; paradigmático como a economia de mercados que exige eficácia e eficiência.

No final dos anos 1960 e início dos anos 1970, o conhecimento do processo social e econômico da urbanização, mais especificamente, do setor da habitação, foi desenvolvido de forma mais significativa. Por exemplo, o enfoque dado pelos trabalhos de John Turner, Charles Abrams e outros autores culminou na mudança de enfoque por parte das agências de ajuda internacional, e também na elaboração de programas de desenvolvimento. Estes programas objetivavam a inclusão do pobre urbano, pela promoção de investimentos em programas de habitação popular (WARD, 1982). Pode-se observar que houve no Brasil diversos programas similares que enfatizaram a construção de habitações em larga escala, por meio dos conjuntos habitacionais, com o intuito possibilitar a inclusão do pobre urbano na agenda de desenvolvimento.

Nos anos 1980, houve uma redução substancial, na disponibilidade de financiamento para programas de habitação, por parte do Banco Mundial e a Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos (UNCHS, 1996, p. 341), assim como na agenda brasileira. Em nível internacional, tais reduções ocorreram devido às mudanças nas políticas do Banco Mundial, que abandonaram o financiamento da produção direta da habitação, e retornam ao financiamento de programas relacionados com o fornecimento de infra-estrutura e serviços. Nos anos 1990, o Banco financiou programas que estimulavam a demanda de habitação, facilitavam o suprimento de habitação e serviços relacionados à habitação e gerenciamento do setor de habitação como um todo (Ibid., p. 338). No Brasil, mudanças semelhantes podem ser identificadas, como a extinção do BNH e, conseqüente, financiamento de programas de melhoria institucional, que visavam ao aumento da produtividade urbana, e à redução da pobreza.

O Banco Mundial reconhece que os governos dos países em desenvolvimento não responderam satisfatoriamente às demandas sociais, por serviços urbanos, e reconhece também que a assistência dos países doadores tem um impacto limitado na melhoria de sua

performance (WORLD BANK, 1991). O Banco reconhece que novas políticas precisam ser implementadas, para melhorar a eficácia dos programas de desenvolvimento urbano, reduzindo dessa forma os obstáculos à produtividade urbana, para melhorar a performance macroeconômica. Essa foi a forma encontrada pelo Banco para promover mudanças, com políticas urbanas nos anos 1990.

Segundo o Banco, para alcançar tais objetivos seria necessário:

1. Reduzir as limitações da produtividade urbana;
2. Advogar o alívio à pobreza urbana através da inserção do pobre urbano na economia urbana;
3. Desenvolver perspectivas sustentáveis para o gerenciamento do ambiente urbano;
4. Ampliar as influências das pesquisas no setor de desenvolvimento urbano.

Para aumentar a produtividade urbana com o intuito de melhorar a performance macroeconômica, o Banco Mundial defendeu uma estrutura conceitual nas áreas da economia urbana e sistema macroeconômico, do funcionamento das megacidades e da produtividade urbana, do pobre urbano e do setor informal.

Em termos do melhoramento da capacidade técnica e financeira das instituições municipais, o Banco Mundial defende a descentralização no gerenciamento urbano para alcançar maior eficiência na provisão de serviços públicos. O Banco argumenta que, ao direcionar investimentos desta natureza, poderia fortalecer o poder local, uma vez que o poder central dos governos seria diminuído.

Os instrumentos de empréstimos que dão suporte às reformas das políticas de desenvolvimento institucional, das redes de infra-estrutura nas cidades, deveriam ser a alavanca para estimular a produtividade urbana, aliviar a pobreza, melhorar o gerenciamento urbano e influenciar na elaboração das políticas. Entretanto, para a estrutura política ser alterada nas escalas locais e nacionais, estas precisariam estar interligadas para garantir o sucesso de tais alterações.

No documento *A strategy for urban local government services: prospects for the B n* (WORLD BANK, 1999a), observamos que a importância crescente dada às cidades e aos governos locais exige do Banco Mundial uma renovação de suas estratégias de

---

assistência aos governos nacionais, bem como a incorporação dos objetivos de redução da pobreza, de promoção do amplo crescimento, de proteção do meio ambiente, além de dar suporte a instituições mais eficientes.

Na agenda da política urbana atual do Banco Mundial, o programa de assistência urbana é guiado pela visão de cidades sustentáveis, que são antes de qualquer coisa, comprometidas em assegurar que o pobre alcance um padrão de vida saudável e digno; que o Estado forneça um sistema adequado de: habitação, segurança da posse da terra, crédito, transporte, saúde, educação e outros serviços para os indivíduos, além de minimizar a degradação do meio ambiente. Segundo o próprio Banco Mundial, as cidades para se tornarem habitáveis devem ser competitivas, provendo uma estrutura de suporte às empresas para garantir o crescimento dos empregos, rendimentos e investimentos. Além disso, as cidades deverão ser bem governadas e bem gerenciadas através: da representação e inclusão de todos os grupos da sociedade; da integridade e transparência das ações do governo na busca de metas compartilhadas e com forte capacidade dos governos locais, em cumprir as suas responsabilidades públicas para atrair mais parceiros.

Por fim, o Banco Mundial aponta que as cidades deverão demonstrar boa condição financeira, com adoção de um sistema claro e consistente de receita e despesas locais, com transferências intergovernamentais, transparentes e previsíveis; demonstrando capacidade de contrair empréstimos municipais.

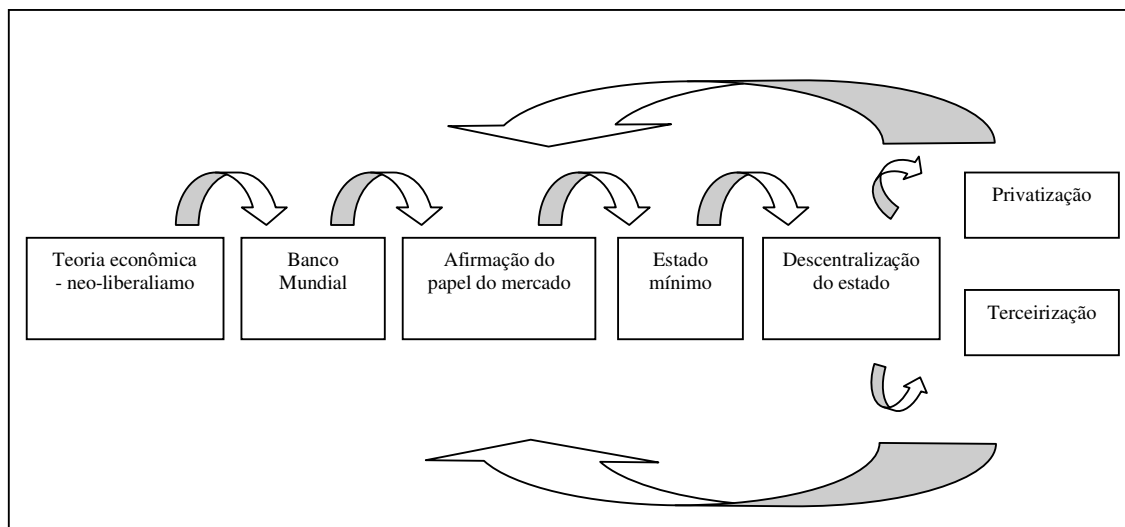
Atualmente, a estratégia proposta para as cidades sustenta que o Banco Mundial precisa ver a cidade, holisticamente, como uma unidade integral de assistência e análise, representando um contexto específico do desenvolvimento sustentável: espacial, social, político, ambiental, financeiro e econômico. Sem essa perspectiva, o Banco não poderia intervir seletivamente para dar suporte às cidades e países, As estratégias do Banco Mundial de investir no seu próprio conhecimento sobre questões urbanas e capacitação, têm o objetivo de fortalecer as parcerias com os municípios e os estados, com os propósitos de obter dos parceiros um forte comprometimento em compartilhar os mesmos objetivos, e aumentar a assistência para ir ao encontro de desafios urbanos em comum. Essa é uma forma de evitar conflitos, buscando uma concordância sobre uma agenda comum de desenvolvimento (HAAS, 1990).



A ênfase dada pelo Banco Mundial é para o desenvolvimento institucional dos governos para melhor gerir recursos, e aprimorar o funcionamento administrativo, mas também de capacitar tecnicamente gestores municipais, estaduais e federais. Pelo reconhecimento do papel do Estado e de uma política de desenvolvimento institucional que garantam as reformas necessárias para o crescimento voltado para o mercado (WILLIAMSON, 2004), o Banco Mundial espera acelerar a liberação dos mercados, uma vez que os entraves identificados nos governos seriam minimizados, tanto do ponto de vista técnico-administrativo, quanto ideológico, pela capacitação instrumental e teórica dos definidores de política e seus gestores.

No campo das políticas públicas, as idéias neoliberais têm advogado o modelo do Estado mínimo, com ênfase para economia de mercado (ZETTER and HAMZA, 2004), além da descentralização das funções do Estado para os municípios em conjunto com a crescente tendência para a privatização dos serviços públicos e terceirização (Figura 2).

**Figura 2 – Idéias Neoliberais e política pública**



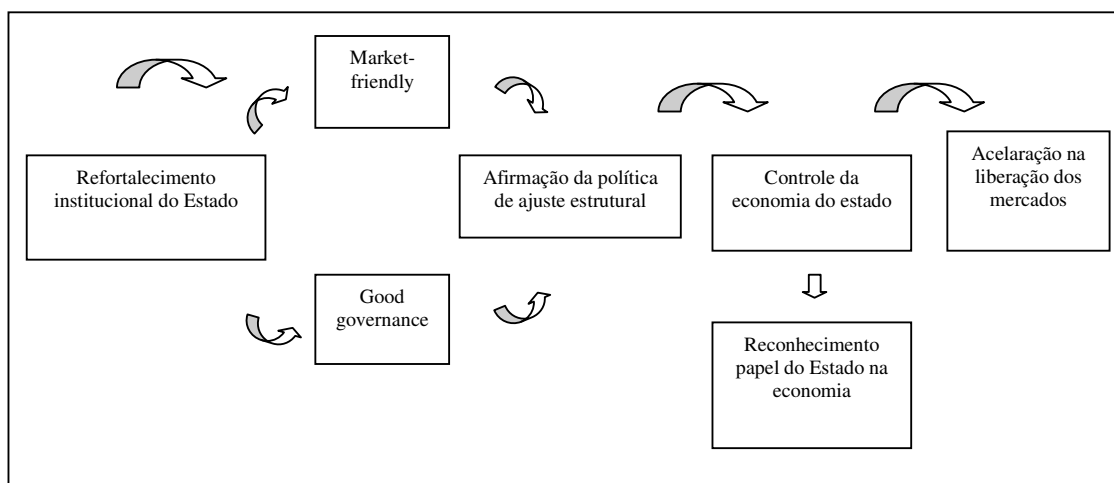
Fonte: A autora

Entretanto, deve-se entender o Estado como uma instituição heterogênea e as experiências do Banco Mundial em lidar com os governos em diversas partes do mundo não têm atingido níveis satisfatórios (WILKS, 1997). Uma crítica que se pode fazer ao Banco é sobre a sua tendência em lidar com os governos de uma forma homogênea, não compreendendo assim, as especificidades de cada região do mundo.

A principal crítica que se pode fazer à forma como as reformas do Estado têm acontecido é a falta de capacidade institucional, por parte dos governos, para controlar os aspectos perversos da privatização dos serviços públicos, em função da rapidez em que os serviços foram privatizados.

O Banco Mundial também é uma instituição heterogênea e nos anos 1990 parece apontar para o distanciamento das idéias neoliberais de Estado mínimo, pelo refortalecimento desses mesmos estados (KIELY, 1998). A renovação pelo interesse no Estado pode ser evidenciada por duas linhas principais de ação: os programas que levariam os estados a terem uma “*good-governance*” e agirem numa perspectiva “*market-friendly*”. Essas linhas são consideradas pelo Banco, como fundamentais, para a implementação de sua política de ajuste estrutural.

A Figura 3 apresenta, de forma esquemática, as intervenções do Banco Mundial ao estabelecer suas agendas de desenvolvimento. Nas operações do Banco Mundial, o papel do Estado sempre foi considerado de grande importância, entretanto, o Banco interpreta de forma diferenciada as atribuições dos grupos de investidores envolvidos, inclusive do importante papel que os governos exercem no diálogo com os investidores.



**Figura 3 - Mudanças de intervenções do Banco Mundial**

Fonte: A autora.

Nas últimas décadas, a causalidade e difusão da agenda urbana do Banco Mundial foi analisada por Melo e Costa (1994) a partir dos perfis das intervenções nos países em que atua; sendo essas classificadas como reformismo conservador, ajuste estrutural, e discurso da pobreza.

O reformismo conservador ocorreu durante a gestão McNamara na década de 70 quando o Banco procurou se tornar uma agência internacional de combate à pobreza. Nesse sentido, passou a financiar programas sociais, com ênfase em projetos redistributivos de riquezas, porém sem abandonar, totalmente, os projetos de infra-estrutura do período anterior.

Na década de 1980, o Banco enfatizou o ajuste estrutural da economia dos países em desenvolvimento, decorrente de dois marcos: a ascensão de governos conservadores dos países membros hegemônicos e, também, a crise internacional de endividamento. Nesse período, a política social foi afetada em função da redefinição de ênfase redistributiva com preocupação para reformas políticas.

O discurso da pobreza voltou no final dos anos 1980, e ganhou força na década de 90. Porém, tal discurso foi mais enfático na viabilização da política das reformas e questões institucionais, em programas de governança e fortalecimento institucional do Estado. Segundo Melo e Costa (1994), o discurso da pobreza ocorreu devido a três fatores: 1) o efeito negativo de ajustes estruturais, que ampliou as diferenças sociais entre os países mais ricos e os mais pobres; 2) as transformações do Leste Europeu, pela importância do papel das instituições na vida econômica; e 3) ao insucesso das reformas de ajuste estrutural em vários países, que está associado ao seu quadro político e institucional vigente.

Nos anos 2000, a mais recente tendência do Banco Mundial está relacionada à atual conjuntura global que busca a redução das desigualdades estruturais, o desenvolvimento sustentável, que deve ser atingido por um ambiente de *governance*, negociação, e coordenação (WORLD BANK, 1999d). Segundo o Banco, haveria uma convergência para a promoção de uma *Cooperação e Desenvolvimento* (CDF) que responderia a essa mudança, no contexto atual, de forma global, pela promoção de cooperação para o desenvolvimento efetivo em processos nacionais, e instituições que lidam com novas oportunidades e riscos; que advêm desse novo ambiente (HANNA and AGARWALA, 2002).

Basicamente, as experiências de desenvolvimento econômico, promovida pelo grupo do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, passaram por um processo de concentração na performance macroeconômica; que acarretou nos anos 1980 em papel central do potencial dos mercados para a estabilização econômica, liberação e privatização, conhecida como o *Washington Consensus* (WILLIAMSON, 1990).

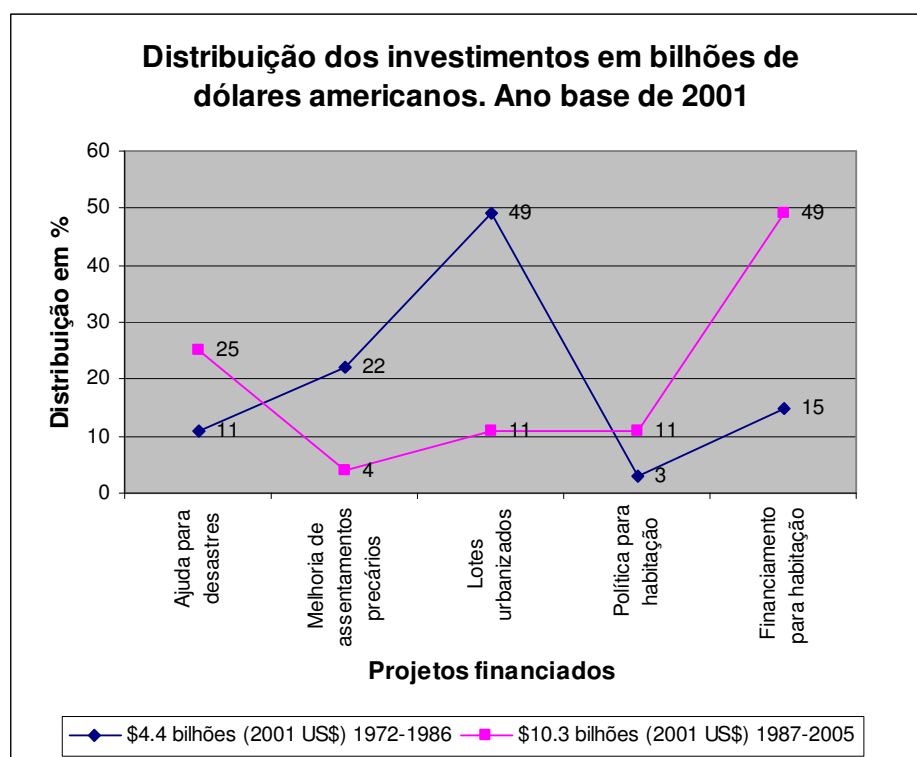
Entretanto, as conseqüências das experiências relatadas sob a perspectiva desse paradigma têm sido desastrosas quanto ao negligenciamento das dimensões sociais desses programas, uma vez que acarretaram num aumento das desigualdades sociais, devido à grande ênfase dada aos resultados que privilegiavam a performance macroeconômica dos países (HANNA and AGARWALA, 2002).

A relevância desta tese consiste no acréscimo à análise de Melo e Costa (1994) sobre as inflexões ocorridas mais recentemente na difusão da política urbana das agências em estudo. Considera-se que tais mudanças suscitam a ocorrência de contradições organizacionais entre o discurso e a ação das agências, ou seja: as contradições entre o papel das agências, agentes de promoção do *best* do Estado em termos políticos e econômicos, e sua atuação em que se beneficia como (NELSON, 1991) instituição financeira. A análise de tais contradições servirá ao propósito de ampliar o conhecimento acerca da interação entre os atores envolvidos no processo de negociação (MELO e COSTA, 1995; NELSON, 1991; PUTNAM, 1988).

Segundo Nelson (1991), uma contradição estaria relacionada à questão de igualdade social, papel difusor do Banco Mundial, e à relativa ao caráter financeiro das transações entre as agências e o governo. Uma segunda contradição relaciona a questão de sua soberania e seu papel de promotor de desenvolvimento econômico. Isso aconteceria porque o Banco define seu papel como agente apolítico de desenvolvimento técnico, enquanto subordina os governos ao que caracteriza como padrões mínimos aceitáveis de sucesso. Por fim, uma terceira contradição seria relativa à estrutura de poder hierárquica do Banco, que propaga a idéia da participação comunitária como elemento redistribuidor de poderes. Tal abordagem estaria em contradição, em princípio e operação, em relação ao seu padrão hierárquico em suas próprias operações.

Entretanto, vale salientar que, para realizar uma análise mais detalhada sobre a evolução da política urbana das agências multilaterais, é necessário um entendimento mais profundo numa perspectiva histórica da evolução das políticas propagadas pelo Banco Mundial (3.2) uma vez que tem sido o principal agente financiador de ajuda internacional (NELSON, 1991; RONDINELLI et al, 1983; ROSSETO, 1993; SMALL, 1991; WALKER, 1988; WILLIAMS, 1984; WORLD BANK, 1991, 1996b, 1999a, 1999b, 1999c), para a elaboração, implantação e controle de políticas urbanas; objetivando o desenvolvimento dos países do hemisfério Sul.

Conforme pode ser visto na Figura 4, o montante de investimentos em projetos financiados pelo Banco Mundial e CFI, para a habitação urbana, dobrou entre os períodos de 1972-1986 e 1987-2005, ao passar de US\$4,4 bilhões para US\$10,3 bilhões. Em termos da distribuição percentual do total dos investimentos, registra-se uma queda considerável de projetos financiados voltados para a melhoria de assentamentos precários (de 22% para 4% apenas); seguida de outra redução de financiamentos de projetos de lotes urbanizados (de 49% para 11%). Enquanto houve uma considerável mudança no perfil dos investimentos de política habitacional (de 3% aumentando para 11%) e de financiamento para habitação (de 15% para 49%).



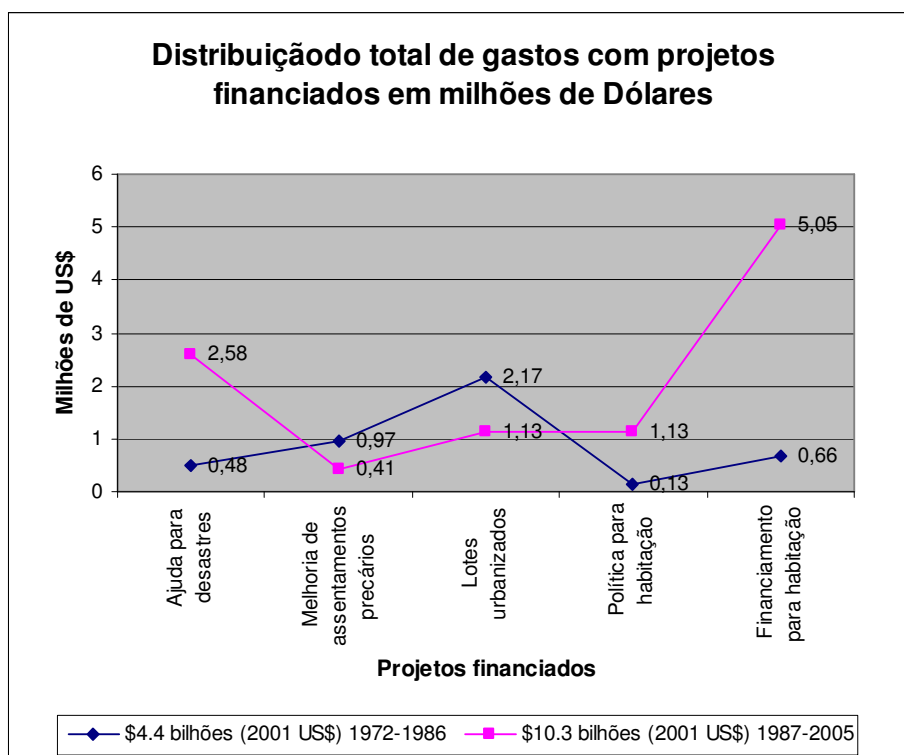
**Figura 4 - Gráfico do percentual de projetos financiados pelo Banco Mundial e CFI para habitação urbana entre 1972-1986 e 1987-2005.**

Fonte: World Bank, <http://go.worldbank.org/OTO3F852E0>. Último acesso em janeiro de 2007.

Mas, numa análise mais detalhada dos valores absolutos em dólares americanos por setor de projeto financiado, verifica-se na Figura 5 a seguir que os aumentos significativos foram registrados por projetos financiados em Política para habitação (de US\$ 0,13 milhões para US\$ 1,13 milhões), e para projetos visando ao financiamento de habitações novas

(aumento de US\$ 0,66 milhões para US\$ 5,05 milhões) que cresceram cerca de 8,7 vezes e 7.7 vezes, respectivamente, nos períodos analisados.

Entretanto, o mesmo não pode ser dito a respeito do montante destinado a projetos de lotes urbanizados e para a melhoria de assentamentos precários nos quais houve o registro de cortes bastante significativos.



**Figura 5 - Gráfico da distribuição dos valores investidos pelo Banco Mundial e CFI para habitação urbana entre 1972-1986 e 1987-2005.**

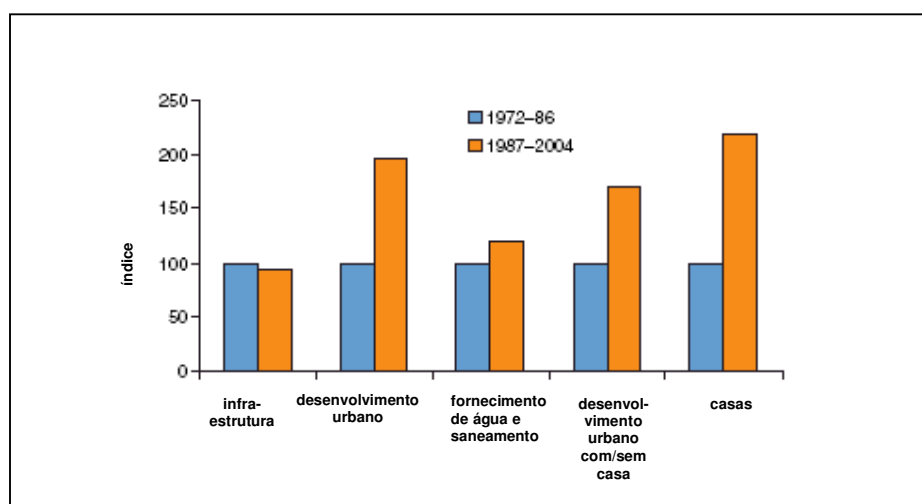
Fonte: World Bank, <http://go.worldbank.org/OTO3F852E0>. Último acesso em janeiro de 2007.

Ressalta-se ainda, o aumento considerado de recursos destinados à política habitacional, de US\$ 0,13 milhões para US\$ 1,13 milhões, no mesmo período, dando suporte à agenda propagada pelo próprio Banco Mundial de melhoria da capacidade institucional.

Apesar do discurso do Banco Mundial, de concentrar esforços na transformação e melhoria do Estado, a materialização das políticas por elementos com visibilidade das melhorias físicas ainda continua sendo um alvo a ser perseguido. Tal fato pode evidenciar a

ênfase para financiamentos que utilizem algum tipo de garantia de investimento no molde tradicional de uma instituição financeira. Como por exemplo, objetivando o financiamento de construção de novas habitações, dando suporte ao pensamento ortodoxo da escola de pensamento dos diretos de propriedade; que demanda que o investimento seja feito nos setores que podem utilizar-se da terra para habitação como colateral para investimento.

No que tange aos investimentos relativos ao desenvolvimento urbano, por exemplo, verificam-se, mais uma vez, tendências ao aumento de investimento para componentes de infra-estrutura mais visíveis e que se materializam na superfície das cidades, tais como na construção de casas, em detrimento de investimentos de infra-estrutura, ou em fornecimento de água e saneamento (Figura 6).



**Figura 6 - Gráfico de barras dos empréstimos do Banco Mundial para componentes de infra-estrutura por décadas**

Fonte: World Bank, <http://go.worldbank.org/OTO3F852E0>. Último acesso em janeiro de 2007.

O Banco Mundial tem direcionado seus créditos para pastas de investimento; onde acredita-se ter maior impacto na economia dos mercados de terra, de forma mais direta, e ainda difunde seu discurso de participação comunitária como elemento de distribuição de poder, atingindo impactos de aceitação por parte da sociedade beneficiada de forma indireta.

#### 4.2.1 A Difusão da Agenda do Banco Mundial

Segundo o documento de publicação do Banco Mundial “*Cities in Transition: Urban and Local Government*” (WORLD BANK, 1999); devido a uma crescente importância das cidades e dos governos locais, o Banco Mundial reformulou suas estratégias de assistência aos

---

governos nacionais, que incluem redução de pobreza, crescimento econômico, proteção ambiental, e melhoria da eficiência governamental.

As intervenções do Banco Mundial na política urbana têm sido determinadas pela ênfase nas cidades, ao mesmo tempo que dão suporte ao setor urbano do próprio Banco Mundial por meio de sua política urbana, que consiste em:

- Priorizar a formulação de estratégias urbanas nacionais;
- Dar suporte a cidades para que desenvolvam suas estratégias;
- Ampliar infra-estrutura urbana para o pobre;
- Ampliar a capacidade institucional dos municípios;
- Incentivar a prática de programas de treinamento, assim como difundir as melhores práticas de interação entre o Banco Mundial e as municipalidades;
- Consolidar a capacidade interna por parte dos municípios, com o intuito de ampliar os impactos positivos do desenvolvimento urbano.

Análise qualitativa dos dados, baseada nas entrevistas realizadas com técnicos do Banco Mundial, indica que a ênfase na reforma política e mudança estrutural iniciada nos anos 1980 sugere ter sido consolidada por essa nova agenda política, uma vez que o Banco Mundial começa a enfatizar questões relativas à regulação, sistemas de incentivo, e padrões de relacionamentos; envolvendo diversos atores de desenvolvimento urbano em nível local, pela promoção de parcerias público-privada entre tais atores (tais como, governo local, setor privado, ONGs, e indivíduos).

A agenda urbana do Banco Mundial enfatiza, também, tendências a questões de sustentabilidade urbana para a promoção de abordagens integradas, visando a economias locais, o aumento ao acesso ao capital, reformas do mercado imobiliário; incorporação das dimensões culturais e ambientais em sua agenda<sup>8</sup>.

Entretanto, o que pode ser observado é a ênfase para questões de desenvolvimento institucional e produção de conhecimento. O Banco Mundial sofreu alteração em suas atuações que o caracterizam como um banco de conhecimento; pelo reconhecimento estratégico de tal *co* *od ty* no mercado das relações internacionais, ficando para um de seus braços, o Fundo Monetário Internacional, o papel financeiro do grupo de Banco Mundial.

---

<sup>8</sup> Baseado em entrevista realizada com a Sra. Maria Emilia Freire realizada em 15 de fevereiro de 2003, e com o Sr. John Redwood III, realizada em 27 de junho de 2002.



Foi mais precisamente durante a presidência de James Wolfensohn (1995-2005) que novas agendas foram iniciadas para redefinir a missão e a estrutura do Banco Mundial, que até então era visto principalmente como uma instituição provedora de financiamentos. Desde esse período, pode-se dizer que o Banco Mundial vem publicizando uma seqüência de alterações significativas na sua estrutura, afirmando estar atuando, também, como uma instituição voltada para a redução da pobreza, e para a informação e o conhecimento. Segundo Pincus e Winters, inúmeras iniciativas foram tomadas nesse período para ampliar as ações do Banco Mundial, tais como: “ *strategic Compact, Partnership Initiative, Knowledge Bank, and Comprehensive Development Framework (CDF)*” (PINCUS and WINTERS, 2002, p. 3).

Assumindo o papel de instituição de produção de conhecimento e compartilhamento das idéias para a promoção do desenvolvimento, e considerando que desenvolvimento refere-se essencialmente à transformação da sociedade e suas instituições (STIGLITZ, 1998), o Banco Mundial ajustou sua agenda para a promoção de idéias sobre um *Comprehensive Development Framework (CDF)* (Marco do Desenvolvimento Holístico) (HANNA and PICCIOTTO, 2002).

Segundo tal marco que determina um novo paradigma de desenvolvimento compreensivo, a assistência do Banco Mundial para os países recebedores de empréstimos estaria associada à idéia de uma construção conjunta dos projetos de desenvolvimento; não havendo uma imposição das idéias por parte do Banco Mundial. O discurso do desenvolvimento não deveria ser apenas voltado para atingir melhores performances econômicas, devendo estar associado a questões de governança; promoção de visão de longo prazo; promoção de parcerias locais para orientar ações de desenvolvimento para um determinado país; assistência para a promoção de escolhas dentre os participantes, e ênfase para o aprendizado e as adaptações (DOLLAR, 1999).

Segundo Hanna e Picciotto, tal paradigma contrastaria com experiências anteriores baseadas no paradigma de desenvolvimento pelos ajustes estruturais que centrava ações voltadas para a provisão de investimentos, sem considerar incentivos e instituições (HANNA and PICCIOTTO, 2002). A visão de desenvolvimento estaria associada a ajustes de curto prazo; monitoração da implementação das políticas sob tutela do Banco Mundial, e determinação explícita das agendas.

Não foi possível aferir as limitações das reais ações do Banco Mundial frente ao novo paradigma da CDF, mas a análise qualitativa dos dados com os atores domésticos dá suporte à parte das ações esperadas do Banco Mundial; uma vez que os entrevistados em Recife declararam não haver uma imposição direta por parte do Banco Mundial, estando aberto a discussões e negociações (Seção 5.1).

Entretanto, os programas estudados estão inseridos no paradigma da gestão institucional; num período de mudança entre a abertura de mercado e volta para o fortalecimento do Estado. A mudança parece ser muito mais sutil do que percebida pelos entrevistados em Recife. Aparentemente, o governo federal ganha papel relevante nas negociações junto ao Banco Mundial, e os municípios são fortalecidos no processo de negociação com os técnicos do Banco Mundial. A mudança mais evidente acontece entre os técnicos envolvidos, sejam do Banco Mundial, ou das agências de desenvolvimento locais etc.

As mudanças de comportamento e de relacionamento entre os atores parece ser retórica, com muitas diferenças significativas do ponto de vista ideológico. Mas que na prática não alteram os papéis dos que estão inovando e difundindo idéias, e os parceiros que atuam, mas são receptores não-passivos das inovações, ficando, de fato, muito difícil precisar quando começam as inovações, e como tais são aceitas; como conhecimento para ser aplicadas e reproduzidas.

#### **4.2.2 O CAS para o Brasil – Banco Mundial**

Nesse contexto de mudanças e de reconhecimento do papel do Estado na economia; aliado à intenção da promoção de meios para a liberação dos mercados, o Banco Mundial parece estar atuando de forma bastante integrada e coesa, interligando documentos, estratégias e agências visando à difusão de paradigmas de desenvolvimento e reformas do Estado, em que o *Country Assistance Strategy* (CAS) tem sido utilizado pelo Banco Mundial de forma conjunta com os governos para integrar suas ações a das diversas agências multilaterais e dos governos.

Segundo o próprio Banco, *Country Assistance Strategy* (CAS) (Estratégia de Assistência ao País – EAP) é uma estratégia sua de desenvolvimento de assistência aos países clientes. Os objetivos desta são identificar as áreas chaves, onde a assistência do Banco pode ter um relevante impacto no alívio à pobreza. O CAS é elaborado com o governo do país e

outros parceiros; de uma forma participativa para beneficiar às necessidades dos países. Segundo o Banco Mundial, essa participação tem ajudado a melhorar a qualidade, a eficácia e a sustentabilidade dos projetos; além de ter fortalecido o comprometimento dos governos e outros parceiros com o CAS.

Nesta tese são discutidas as estratégias do CAS para o Brasil, correspondentes aos triênios 2000-2003 (World Bank, 2000a) e 2004-2007 (Banco Mundial, 2003); por considerar que tais estratégias são de fundamental importância para o conhecimento acerca da influência do Banco Mundial no panorama de reformas no país. Vale salientar que o CAS está atrelado à realização de Planos PluriAnuais (PPA) do Brasil, instituídos na Constituição Federal de 1988.

As Estratégias de Assistência aos Países buscam dar apoio às necessidades e prioridades de cada país participante, onde as partes interessadas podem fazer comentários, e participar em diálogos, com os especialistas do Banco e outras organizações, sobre as questões consideradas de maior importância em alcançar um bem-estar econômico para todos os cidadãos (WORLD BANK, 2000a, BANCO MUNDIAL, 2003).

Segundo Maria Emília Freire, o Banco Mundial vem modificando sua forma de lidar com os governos, intencionando uma ampliação do papel do Estado nas definições de estratégias de desenvolvimento; num processo mais aberto de influência do Banco nos governos:

*“...É muito claro que a estratégia é muito importante porque o Banco pode influenciar o próprio governo muito mais do que o Banco... É muito claro que o Banco nesse sentido é muito eficaz, você e brasileiros e nós todos nós o Banco estamos trabalhando, e neste momento, de fato, é muito mais a estratégia prioritária, que o Banco traz o seu conhecimento e o governo às suas preocupações, gente trabalhando junto...”* (Entrevista realizada com a Sra. Maria Emília Freire, Gerente do Setor de Finança Urbana, Infra-estrutura e Setor Privado, Banco Mundial. Entrevista realizada em Washington em 15 de fevereiro de 2003).

A visão recente do Banco Mundial, sobre o Brasil, é que o país tem feito avanços expressivos nos programas de reformas econômicas e sociais rumo a uma economia moderna; direcionado pelo setor privado e integrado com o mercado internacional. Isto inclui um progresso rápido dos programas de privatização, além do fortalecimento e da modernização do setor bancário privado, bem como em destaque para melhoria do sistema educacional. O

governo tem respondido efetivamente a uma série de choques externos, durante estes últimos 22 anos, pela combinação de uma política ativa de taxas de juros de ajuste fiscal, enquanto protege gastos sociais. A transição para um regime de taxa de câmbio flexível, no início de 1999, foi mais amena do que o esperado e tem eliminado os principais fatores de riscos em médio prazo para a economia brasileira. De modo geral, a estabilização econômica tem provado ser firme. Os avanços significativos alcançados na consolidação das reformas têm levado a uma riqueza mais sustentável para redução da pobreza efetiva no futuro. Além de que, do ganho realizado pela primeira vez com a estabilização e a introdução do Plano Real em 1994 (WORLD BANK, 2000a). Desta forma, o Banco demonstra um contínuo interesse em implementar o CAS no país.

O documento do CAS para o Brasil para o triênio 2000-2003 discute os principais avanços das reformas feitas nas políticas sociais e econômicas do Brasil e nos desafios para o desenvolvimento. Esses estão em torno de cinco temas, todos eles relacionados com redução da pobreza; sendo o primeiro tema com principal destaque nos objetivos de assistência do Banco. Os diferentes temas são fortemente interdependentes, tendo uma preocupação comum em lidar, efetivamente, num ambiente de uma economia internacional volátil, sendo eles:

- Pobreza e desigualdade.
- Ajuste fiscal.
- Retomada de crescimento
- Gerenciamento do meio-ambiente
- Eficácia das instituições públicas

Na área de desenvolvimento eficaz e governança, existem outras onde o Banco objetiva dar suporte, tais como no gerenciamento econômico, financeiro; fortalecimento dos municípios e governança.

O Banco já vem dando suporte ao fortalecimento institucional dos municípios, além de investir na melhoria do gerenciamento de problemas urbanos, por empréstimos de desenvolvimento municipal, que incluem suporte para os planos de desenvolvimento da cidade.

*~ O Banco Mundial tem pensado muito sobre processos institucionais e sociais, pensando e cooperando com os responsáveis por uma sociedade mais eficiente e democrática do governo, procurando sempre promover a participação popular no desenho e na implementação dos projetos. Por esse e por outros pontos, os resultados, o*

*“O MEU ÓRACLE é a represent “ des fo de co o “ t z r e hor os nvest entos de for s ef c ente e prod v , e benef c o d pop o. sto é o pr nc p des fo e s ferr ent s “ d o ongo do te po.” (Sr. Joachim von Amsberg, Economista Chefe do Banco Mundial. Entrevista realizada em Washington no dia 20 de fevereiro de 2003)*

As Instituições do Banco Mundial estão focalizando o gerenciamento no setor público; incluindo o gerenciamento de municípios pequenos, como complemento da influência do impacto de outras intervenções apoiadas pelo Banco no País.

O programa do Brasil está entre o quarto e quinto maior do Banco Mundial. No portfólio de empréstimos e de investimentos, está em terceiro lugar, atrás da China e Índia, em termos de valores (investimentos atuais em US\$ 7.9 bilhões), e quarto em número de empréstimos.

O Brasil é o único país onde o Banco empresta diretamente para os estados. Os 35 empréstimos para os estados brasileiros representam 51% do total do portfólio, e 41%, em termos de valor. Empréstimo aos estados é desejável em função da descentralização das responsabilidades que constam na Constituição de 1988; além de ampliar a eficiência, a partir das operações particularizadas, de acordo com as necessidades de cada Estado e suas cidades. E nesse contexto, a governança aparece como elemento diferenciador de captador de recursos.

Pode-se observar, portanto, que o Banco vem reforçando a importância referente à governança local, pela ênfase econômica dada em suas linhas de financiamento, por diretrizes, como o CAS, para o Brasil, exposto acima.

No que tange à questão da redução da pobreza e desigualdade, o Banco, pelo CAS, objetiva dar mais suporte na provisão de serviços urbanos para o pobre (compreensão por relatório elaborado, Relatório sobre Pobreza Urbana) (WORLD BANK, 2000b). O Banco considera o aumento desse suporte como uma parte importante no programa de redução à pobreza. Assim sendo, poderá dar suporte na melhoria dos assentamentos de baixa renda em programas de melhorias de infra-estrutura física e ascensão social; para pequenos negócios; com uma forte ênfase nos mecanismos de finanças sustentáveis, melhorando incentivos na provisão de serviços para o pobre em especial.

Em relação a melhorias de infra-estrutura, o Banco objetiva intensificar seu suporte para áreas urbanas em serviços de água e saneamento. Serão também instituídas mais possibilidades de empréstimos, incluindo Programas de Empréstimos Adaptáveis (Adaptable Programa Loan - APLs) para os pobres urbanos de Recife e de outras cidades de portes pequeno e médio.

Um outro aspecto que vem ganhando mais atenção do Banco é a questão referente a trabalhos analíticos sobre a terra urbana e o mercado habitacional, para ampliar as possibilidades de futuras operações nestas importantes áreas.

O setor de água e saneamento, por longo tempo, tem sido uma área de suporte de destaque do Banco devido à importância destes serviços para a maioria da população pobre que deles não é servida. Além de terem uma forte influência quanto às potenciais implicações fiscais. Ao dar continuidade a programas, enfocando estes projetos, tem-se uma clara demonstração do efeito ou influência de outros financiamentos nestas áreas: provisão de serviços para o pobre, melhoramento de meio ambiente no contexto do nível de gerenciamento da bacia fluvial e ganho de eficiência pela modernização do setor. água e saneamento são também uma área de enfoque do CFI (Corporação Financeira Internacional). Isto permite que o Banco e o CFI conjuntamente lutem por uma estratégia que vise ao aumento da participação do setor privado nesta área. Estudos realizados recentemente em regulamentação de privatização de serviços e de participação do setor privado, em relação à água e ao saneamento, forneceram uma base firme para a união de setores de programas de assistência.

Segundo o documento do CAS para o Brasil, muitas das iniciativas específicas discutidas acima irão também promover um largo desenvolvimento social no País. Em particular, o Banco espera dar suporte na formação de capital social entre os mais pobres pela ampliação da participação forte das associações comunitárias nos papéis operacionais dos projetos.

O Banco Mundial poderá dar suporte ao ajuste fiscal no país, principalmente por serviços que não se caracterizem como empréstimos de ajuste; se as ações do governo fornecerem as bases para tais ajustes. O setor de gerenciamento de débitos do Banco poderá dar suporte ao governo Federal nas áreas de reformas da seguridade social, ajuste fiscal do Estado, qualidade nas despesas públicas e programas de reforma fiscal das instituições. As

condições para tais ajudas não se encontram claramente estabelecidas nos documentos do Banco Mundial.

Segundo o documento do CAS para o Brasil, o mais importante para a retomada do crescimento no país são as políticas macroeconômicas e a estabilidade fiscal, que irão diminuir o custo do capital e conduzir o retorno de investimentos. Para priorizar diretamente as políticas que dão suporte ao crescimento, o Banco fará um relatório extensivo sobre as políticas de crescimento com o envolvimento do CFI e possibilidades de colaboração com o BNDES. O trabalho poderá incluir uma análise dos entraves entre a estrutura do crescimento no Brasil, a geração de empregos e a redução de pobreza; para um maior conhecimento das reais opções de políticas públicas.

Um aspecto salientado no CAS é o referente ao transporte urbano, uma vez que o Banco aponta como uma área que define grande parte da eficiência do desenvolvimento da cidade, no qual o Banco inclui estratégias, além do gerenciamento financeiro municipal eficiente. O Banco irá continuar assistindo com a descentralização e conseqüentes concessões, incluindo o envolvimento da Corporação Financeira Internacional na (Companhia Brasileira de Transportes Urbanos) CBTU nas grandes áreas metropolitanas. Nas cidades de médio porte (0.5 - 1.5 milhões de habitantes) o Banco poderá dar suporte nas estratégias de transporte urbano integrados.

Em relação ao meio ambiente, o Banco poderá continuar focando nas áreas que a este se sobrepõem, tais como redução de pobreza, e de crescimento (água e saneamento, gerenciamento de recursos hídricos, conservação do solo e gerenciamento de poluição). No grupo da área de meio ambiente onde os benefícios são mais difusos e em períodos longos, além de contar com um suporte político mais desigual, o programa do Banco tem dois objetivos: (i) aumentar o foco nas estratégias de atividades em meio ambiente em andamento, especialmente na área de proteção ao ecossistema e (ii) assistir os governos a fazer a descentralização do gerenciamento do meio ambiente e dar apoio a grupos ambientais que estão surgindo. Existem algumas questões que são cruzamento de setores e temas que estão incorporados em todas as facetas do programa, tais como: participação de associações comunitárias, gênero, avaliação de impacto e gerenciamento financeiro.

Os US\$ 930 Milhões em investimentos para o pagamento de empréstimos estão em terceiro lugar dentre os clientes do Banco. Incluindo o empréstimo do SECALs ( *ector*

*Adjustent Loan*), US\$1.7Bilhões, o Brasil fica em segundo em pagamento de empréstimos, só atrás da Argentina.

O principal objetivo das estratégias de assistência do Grupo do Banco Mundial é a redução da pobreza, mesmo que, para atingir tal meta, difunda reformas do Estado em paralelo. Dentre suas estratégias, pode-se citar o incentivo para ampliar a criação de novas oportunidades de empregos formais nas empresas privadas de competitividade internacional, além de ampliar o acesso financeiro para o sistema comercial, ambos para começar negócios, como por exemplo: empréstimos bancários, leasing e micro-finanças; e por participação em seus benefícios. Além disso, a provisão de melhoramento em áreas de necessidades básicas e/ou impacto visível nos padrões de vida: habitação, água, saúde; educação e transporte urbano se caracterizam também como áreas estratégicas para o Banco Mundial.

Existem grandes dificuldades, confrontando o setor privado, em lidar com tal crescimento. Segundo o próprio Banco, as principais dificuldades são: o acesso ao capital; a necessidade da diminuição de barreiras para competitividade no custo de transportes, e as resoluções em relação das concessões no debate do setor de água.

O Banco já vem dando suporte ao fortalecimento institucional dos municípios, além de investir na melhoria do gerenciamento de problemas urbanos em empréstimos para o desenvolvimento municipal, que incluem suporte para os planos de desenvolvimento da cidade. Uma possível linha de crédito vem sendo propagada pelo Banco, intitulada Empréstimos para Aprendizagem e Inovação (*Learning and Innovation Loan - LIL*) para as cidades, com capacidade de tais empréstimos poder ampliar o programa de suporte às áreas críticas das cidades. As Instituições do Banco Mundial estão focalizando o gerenciamento no setor público, incluindo o de municípios pequenos como complemento da influência do impacto de outras intervenções apoiadas pelo Banco no País.

Em caráter exploratório, os trabalhos de não-empréstimos na área de governança poderão focar ligações com eficiência econômica; competitividade; provisão de serviços para o pobre. Os estudos de caso em governança e provisão de serviços são uma possibilidade de um possível suporte nas áreas de reforma judicial (crime e violência), podendo ser explorados em workshops ou possivelmente em outras atividades que não se caracterizem como empréstimos.



Essas estratégias utilizadas pelo Banco Mundial, em formular diretrizes e metas básicas para os países, se configuram como uma forma de indução do governo nacional em que as agendas geradoras de programas de desenvolvimento estariam acordadas previamente.

De modo geral, ao se analisar as estratégias recentes, pode-se averiguar que as cidades são colocadas como seu objeto para a superação de desafios econômico e social. Nessa mesma análise, pode-se atribuir ao setor público um papel mais central, a partir do reconhecimento da redistribuição das funções do governo, para promoção de políticas de estabilidade econômica e, ao mesmo tempo, de equidade e redução da pobreza.

Concomitante, pode-se concluir que o Banco Mundial focaliza suas estratégias para a reforma do Estado e ao mesmo tempo para a redução da pobreza. Porém, os impactos de reforma ao Estado parecem estar mais delineados, pois o entrave para o crescimento econômico estaria atrelado a uma ineficiência do setor público em gerir recursos, operacionalizar programas e combater a corrupção. E na tentativ

multiplicadores dessas sobre outros esforços, como na reforma política e administrativa, por exemplo, e na redução da pobreza.

Os empréstimos do Banco Mundial deverão continuar com base em reformas políticas e assistência técnica, na promoção de reformas sistêmicas, como por exemplo a reforma da Previdência Social, reforma fiscal, aumento do crescimento e da competitividade.

Além disso, apresenta um número elevado de projetos no Brasil, sendo o quarto país em número de projetos e investimento. Com 59 projetos, num montante de 4,9 bilhões de Dólares, dos quais a metade é realizada diretamente com o governo federal (de abrangência estadual ou municipal) e a outra parte diretamente com os estados, estando o Banco Mundial presente em praticamente todos os estados brasileiros (Ibid.).

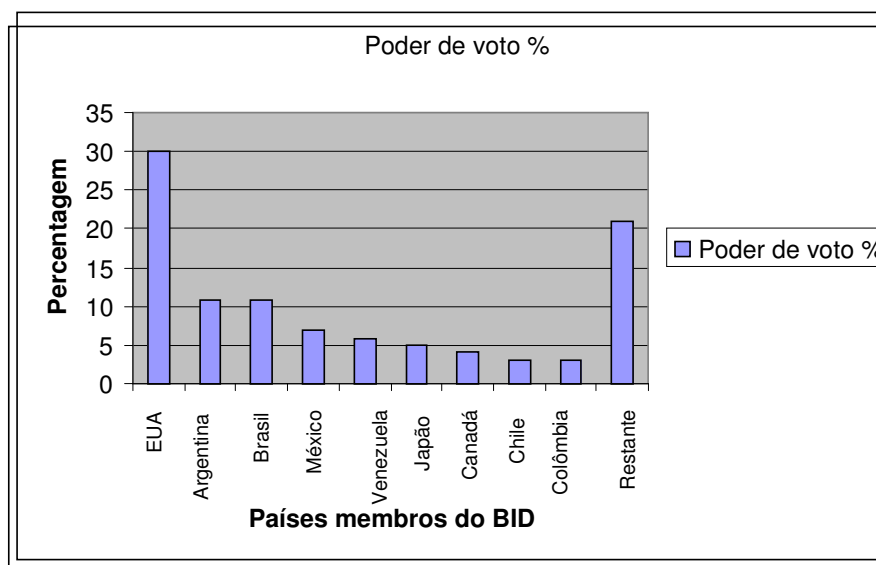
Na realidade, ao examinar a lista de projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil, pode-se observar que o este praticamente se apropria das iniciativas de programas inovadores brasileiros, como o caso do programa de combate à AIDS, do Bolsa Escola, do Fome Zero, entre outros. E esses passam a fazer parte da agenda do próprio Banco, e até da lista de critérios em financiamentos para o Brasil.

Em análise qualitativa dos dados, sugere que o CAS para o Brasil tem sido formulado nas discussões entre representantes do governo brasileiro e pessoal técnico do Banco Mundial, tanto no Brasil quanto em Washington. E que, segundo seus funcionários entrevistados, as definições do CAS para o Brasil estariam embasadas nas demandas do governo brasileiro. Porém, numa análise preliminar do CAS para o México (WORLD BANK, 2001b), por exemplo, pode-se verificar grandes semelhanças nas agendas e na estrutura do próprio documento quanto às definições das agendas. Isso não-somente para manter forma ao documento, mas principalmente quanto ao conteúdo de cada linha prioritária, que muito se assemelha às descritas acima. O espaço de manobra para elencar outras prioridades parece ser muito limitado, dado à semelhança dos dois documentos.

### **4.3 O Banco Interamericano de Desenvolvimento e Suas Agendas**

No contexto da globalização da economia e criação de agências internacionais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi criado em 1958, sendo formado inicialmente por 19 países da América Latina e Estados Unidos. Entre 1960 e 1980 o BID

expandiu o número de seus membros para incluir o Canadá e países do Caribe de língua inglesa e Suriname. Entre os anos de 1976 a 1989, o BID expandiu mais uma vez suas associações para 16 países europeus, além de Israel e Japão, sendo composto atualmente por 46 países. Entretanto, apenas os países latino-americanos e do Caribe (26 países) podem pedir empréstimos ao BID, tendo estes 50,02% do poder de voto. O gráfico abaixo ilustra o percentual dos principais países que detêm poder de voto no BID. Pode-se observar que os EUA sozinhos detêm 30% dos votos no BID, seguidos por Brasil e Argentina que detêm pouco mais de 10% cada país (Figura 7).



**Figura 7 – Gráfico de barras do percentual de poder de voto entre os países membros do BID.**

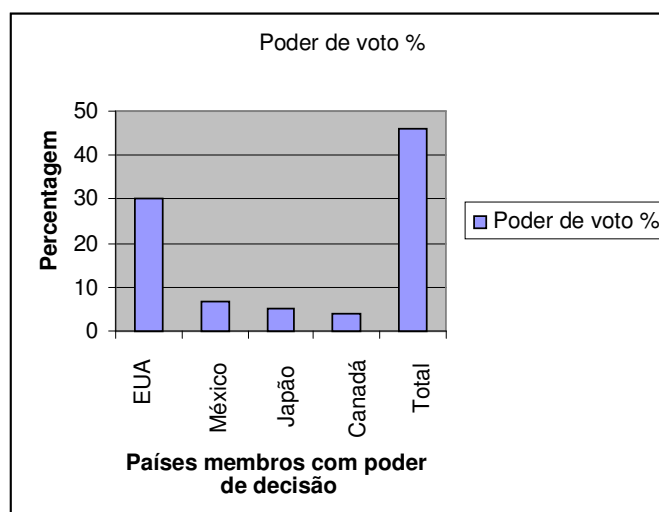
Fonte: Adaptado de [www.iadb.org](http://www.iadb.org). Pesquisado em abril de 2004.

Entretanto, se colocarmos uma situação hipotética de configuração de acordos entre governos e agências internacionais no contexto de “negociações, cooperação e barganha”, veremos que uma aliança entre EUA, México, Canadá e Japão (países que mantêm relações internacionais de comércio ativas) seria suficiente para deter um total de 45% das quotas de voto (Figura 8, abaixo).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento faz parte do Grupo do BID, composto pelo próprio BID e por mais duas organizações: a Corporação Interamericana de

Investimentos e o Fundo Multilateral de Investimento. A estrutura do BID é composta pelo Conselho dos Governadores, Conselhos dos Diretores Executivos, e da Equipe de Gerenciamento.

Segundo o BID, seu objetivo é a promoção de diretrizes operacionais para os técnicos nos países membros, que podem variar em escala; desde linhas detalhadas até princípios gerais de políticas. No caso específico para a política urbana do BID, tem três critérios gerais: 1) melhorar as condições socioeconômicas da população urbana; 2) fortalecer os sistemas urbanos nacionais e melhorar o funcionamento das cidades; e 3) aumentar a eficiência das instituições responsáveis pela formulação; administração de políticas e programas de desenvolvimento urbano.



**Figura 8 – Gráfico de barras da composição hipotética de votos entre países membros do BID com relações comerciais internacionais ativas**

Fonte: Adaptado de [www.iadb.org](http://www.iadb.org). Pesquisado em abril de 2004.

Estes critérios tomam forma no campo da provisão de empréstimos, com base em políticas, pelo financiamento de projetos que contemplem a provisão de infra-estrutura e serviços, geração de emprego e renda, e capacitação de instituições e instrumentos de desenvolvimento urbano. O BID também financia programas e projetos que objetivem a melhoria direta das condições habitacionais da população de baixa renda.

A orientação das linhas prioritárias do BID teve uma mudança significativa com o programa de recomposição de capital do banco, na sua oitava recomposição que ocorreu em

1994, em que tomou como principal prioridade o combate à pobreza. Isto não significa dizer que, anteriormente à última recomposição, o BID não tenha tido projetos na área social no passado. De fato o primeiro projeto do BID em 1960 foi o financiamento na área de saneamento; de tratamento de água na cidade de Arequipa no Peru.

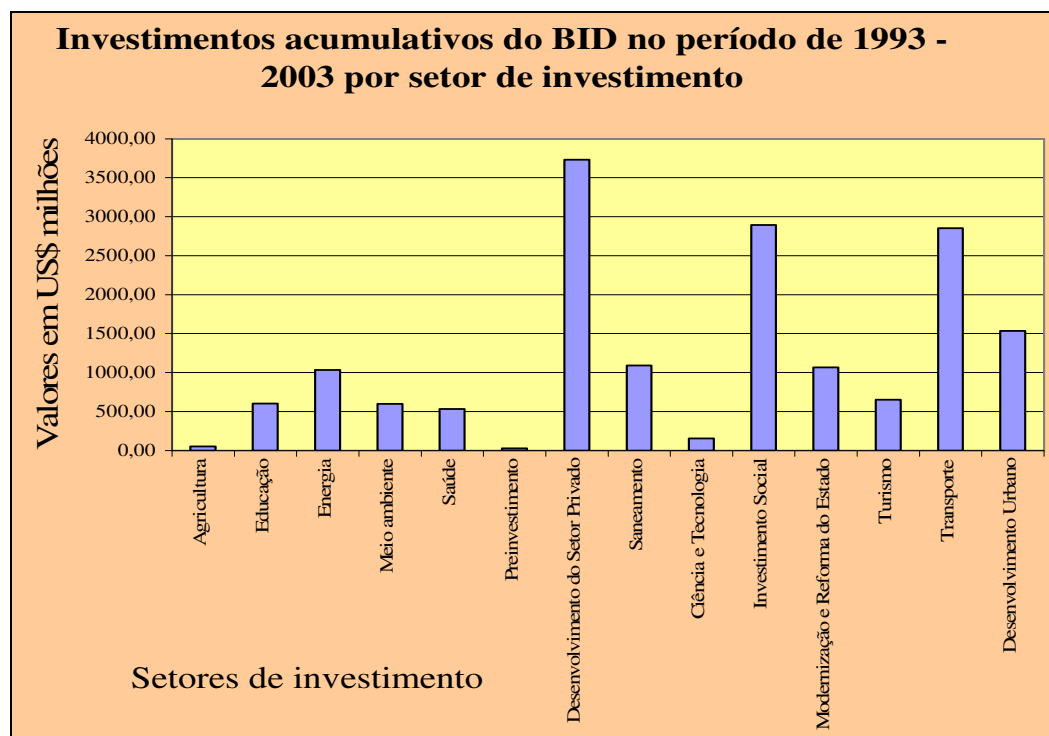
O BID é uma instituição que pertence a 46 países. O que é chamado por estratégia do BID para os países, ou seja, as linhas prioritárias da agenda que define a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento como financiador/promotor de desenvolvimento para os países membros, é um documento que é previamente determinado pelo seu corpo técnico. Isto para ser discutido e aprovado pelo conselho de administração onde têm assentos os diretores (que representam os países acionistas do Banco) e que estão sediados nos países membros. A Estratégia do BID para o Brasil é objeto de análise nesta tese, e aparece mais abaixo.

Por se tratar de um banco de desenvolvimento com caráter mais regional, as ações e empréstimos aparentam ter mais relevância do que investimentos em divulgação de seu material e agenda. Entretanto, o montante de empréstimos e garantias do BID para projetos no Brasil, no período de 1961 a 2001, chegam a somar mais de US\$ 23,6 bilhões. Adicionados à exigência de contrapartida para aprovação e liberação do recurso num montante de mais de US\$ 45,8 bilhões por parte do governo brasileiro. O total de investimentos oriundos das linhas de financiamento chegam a um montante de pouco mais de US\$ 69,5 bilhões para o mesmo período (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001).

O Brasil foi o país onde o BID mais investiu nos últimos anos (21,4% do total de investimentos diretos do BID para o período), seguido por Argentina (15,2% do total) e México (13% do total). Os países de menor extensão territorial, talvez considerados de menor impactos econômicos regionalmente, tiveram menor atenção por parte do BID, refletindo em investimentos modestos no restante dos 23 outros países da América Latina, onde juntos somam um total de 50,4% do total de investimentos. O montante total para toda a América Latina, para o período, foi de aproximadamente US\$ 272,8 bilhões.

Para cada US\$ 1,00 investido no Brasil, o BID exigiu aproximadamente US\$1,94 de contrapartida do governo brasileiro. No caso da Argentina, aproximadamente US\$ 1,42, e para o México, US\$ 1,92. Já para o restante dos 23 outros países da América Latina, para onde emprestou dinheiro, a média de contrapartida foi de US\$ 1,17 apenas.

Pode-se observar que a exigência de contrapartida determina, em grande parte, as linhas prioritárias de investimento, pois, os recursos são bastante elevados; chegando à exigência de quase o dobro de investimentos por parte do governo brasileiro, que são deixados de ser investidos em outra linha. Diferentemente das pré-estabelecidas pelo BID para o Brasil, como visto neste capítulo.



**Figura 9 - Gráfico de barras dos valores gastos cumulativamente por setor de investimento pelo BID no período de 1993-2003**

Fonte: Adaptado de IADB (2004).

A Figura 9 mostra o montante acumulativo de investimentos por setor de desenvolvimento no Banco Interamericano de Desenvolvimento no período de 1993 a 2003. Nesses dez anos, o BID investiu cerca de US\$1,4 bilhões. Os setores que mais receberam investimentos em ordem decrescente foram os de Desenvolvimento do Setor Privado (US\$ 3730 milhões), Investimento Social (US\$ 2897 milhões), Transportes (US\$ 2852 milhões), Desenvolvimento Urbano (US\$ 1534 milhões), Saneamento (US\$ 1093 milhões), Modernização do Estado (US\$ 1067 milhões) e Energia (US\$ 1034 milhões).

Alguns desses investimentos operam nacionalmente, outros estadual e /ou municipalmente. Por exemplo, o projeto do Habitar Brasil BID é codificado como sendo BR-0273 e tem abrangência nacional. O objetivo principal do HBB é o de aprofundar a

compreensão acerca dos problemas habitacionais do pobre urbano; para melhoria de políticas públicas, e conta com a participação do IPEA auxiliando o BID.

As linhas prioritárias de investimento do BID parecem compor metas de melhoria da capacidade institucional do Estado, mas que ao mesmo tempo servem para orientar a formulação de políticas próprias na re-elaboração de seu portfólio e ajuste de suas agendas que deverão, por sua vez, servir para orientar novos ajustes nas estratégias dos países. O processo de investimento, por um lado auxilia os governos, e por outro serve de experimento para o BID testar suas idéias e ajustar as estratégias empiricamente.

#### **4.3.1 Agenda de Desenvolvimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Segundo Nelson (1999), o BID tem demonstrado satisfação em afirmar que não é intervencionista nas relações com os países que tomam empréstimos a ele, sendo inclusive aberto às demandas desses países, como, por exemplo, pela inflexão da agenda urbana de empréstimos para a infra-estrutura urbana cedendo espaço às demandas sociais por melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda.

Entretanto, há uma explicação que afirma que o BID redirecionou suas ações para o setor social, especialmente quanto à saúde e à educação, uma vez que as reformas do Estado não seriam possíveis de serem conseguidas sem que houvesse tal mudança<sup>9</sup>. Uma explicação para este fato pode ser vista da perspectiva de que as reformas sociais seriam necessárias como forma de compensação ao ajuste estrutural. De uma forma, ou de outra, o apelo pelo social ganhou suporte da comunidade internacional, das elites locais e dos movimentos reivindicatórios locais.

O BID reestruturou-se institucionalmente incluindo a criação do Instituto Interamericano para Reforma Social, e contratou especialistas no setor social, especialmente em saúde. Os documentos produzidos pelo BID passam então a apontar diretrizes de reforma nesse setor (NELSON, 1999).

O BID também reforça a necessidade de estratégias para a redução da pobreza e da melhoria na capacitação institucional (BANCO INTERAMERICANO DE

---

<sup>9</sup> Baseado em entrevista não-gravada realizada com o Sr. Vitor Serra em Washington no dia 01/07/2002, e também em entrevista realizada com o Sr. Roberto Chaves em Washington no dia 21/02/2003.

DESENVOLVIMENTO, 2001), e é nesse contexto que o programa Habitar Brasil BID se insere no contexto da sua agenda. Na esfera nacional, diversos movimentos pela questão da regularização fundiária, melhoria habitacional e consolidação de assentamentos humanos já vinham sendo advogados, até mesmo sendo difundidos pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas a partir das melhores práticas nesse campo de ação.

#### **4.3.2 A Estratégia para o País (Country Strategy) – BID**

Neste trabalho são apresentadas as estratégias do Country Strategy para o Brasil, correspondentes aos triênios 1996-1999, 2000-2003, e 2004-2007 (IADB, 2003b); por considerar que tais estratégias são importantes para o conhecimento sobre a influência do BID no panorama de reformas no país.

O BID iniciou a publicação de Estratégias para o Brasil (Country Strategy) em 1996, para o triênio 1996-1999, para estar em consonância com o Plano Plurianual do Brasil – Brasil em Ação, objetivando três áreas prioritárias:

- Reforma do Estado;
- Redução do custo Brasil;
- Redução da pobreza.

Segundo avaliação do próprio BID (IADB, 2003b), as estratégias do último Country Strategy ajudou o governo brasileiro a dar continuidade às reformas do setor público, principalmente na do próprio Estado no aspecto da descentralização. Durante esse período, o BID investiu cerca de US\$ 9 bilhões distribuídos em 30 operações de financiamentos (incluindo US\$3,4 bilhões destinados a sanear emergencialmente a crise de 1999) para a melhoria de impactos sociais, em particular no setor urbano através de programas de melhoria habitacional em assentamentos informais e de baixos padrões de habitabilidade, além de dar continuidade ao programa de modernização do Estado, e programas de cunho ambiental.

Segundo o BID, a Estratégia para o Brasil (Country Strategy) é um documento com vigência de 2000 a 2003 e objetiva promover a cooperação internacional com o governo brasileiro em seus esforços para crescer num contexto de estabilidade e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades e a pobreza.

A Estratégia para o Brasil apresenta quatro componentes delineadores e se resumem como exposto abaixo:



- Reformar e modernizar o Estado
- Melhorar a competitividade e acesso ao Mercado da produção brasileira
- Reduzir as desigualdades sociais e a pobreza
- Promover o manejo ambiental e dos recursos naturais

A ênfase para as questões urbanas seria justificada pelo BID diante da magnitude das carências nos serviços básicos em áreas urbanas decorrentes do fato de que a população urbana chegou a quase 80% da população total, fenômeno que criou enormes áreas com insuficiência de moradias adequadas, baixas condições de vida e altos custos de administração e provisão de serviços, problemas que incidem desproporcionalmente sobre a população mais pobre.

Nesse sentido, pode dizer que o Habitar Brasil BID discutido neste trabalho serviria como uma forma de difusão daquela estratégia, pois nele o BID vem atuando diretamente em conformidade com os componentes já expostos, em linhas de financiamento para projetos em áreas urbanas localizadas em assentamentos subnormais com o objetivo de enfrentar tais problemas.

Pode-se dizer, também, que o Habitar Brasil BID tem promovido ações direcionadas para a reforma do Estado, uma vez que há uma ênfase na reformulação do papel do município em consolidar suas atuações de promoção das funções sociais do planejamento municipal ao mesmo tempo que tal atuação demanda reforma administrativa em níveis locais (município) em níveis regionais (metropolitanos).

O documento do Country Strategy analisado neste trabalho cobre o mesmo período do Plano Plurianual da União (2000-2003) correspondente aos três últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso e ao primeiro ano do governo Luís Inácio Lula da Silva. Pode ser evidenciada uma preocupação com a continuidade da Estratégia do BID pelo período de sua duração que passa pela transição de governo presidencial.

Em seguida, analisa-se o Country Strategy para o triênio 2004-2007, como ênfase para a modernização do Estado, redução da pobreza, crescimento econômico, e desenvolvimento institucional (IADB, 2003b).

Vale salientar nesse momento que a equipe técnica do BID vem desenvolvendo um planejamento contínuo, para o qual há abundância de informações técnicas sobre os problemas brasileiros, além de perspectivas comparativas internacionais, em especial na

América Latina. Entretanto, a equipe que assume a gestão do novo governo brasileiro, apesar de sua inegável competência, recebe em mãos um acordo já trabalhado na gestão passada; em fase de sua conclusão e de novos acordos para dar prosseguimento ao possível sucesso da estratégia. Assim sendo, pode-se aferir que a nova gestão presidencial corre risco de contribuir para o fracasso da estratégia, no caso de mudanças e reformulações substanciais.

O peso político para o governo brasileiro parece ser mais evidenciado nesse processo e pode explicar, em parte, os ajustes ocorridos nas negociações em política urbana brasileira, tanto com o BID quanto com o Banco Mundial. E nesse sentido, a descentralização fiscal e administrativa, seguida da democratização política, parecem ter contribuído para um maior sucesso nas negociações das agências.

Pode-se ver, também (Quadro 1), que o BID assume um forte papel na formulação dos projetos de desenvolvimento para os países:

... O BID, com essa quantidade de gente que tem aqui dentro é exatamente para elaborar os projetos. O Banco tem um custo para elaboração do projeto. O projeto na verdade é elaborado pelo Banco junto com as autoridades, está certo? Mas, o custo para elaboração ao projeto é do BID. O Banco é que faz o projeto. Os seus técnicos todos em discussão com os técnicos governamentais, mas o custo da elaboração do documento de empréstimo e do projeto, como é que o projeto vai ser dado, é feito pelo Banco, não é o governo que faz o projeto e entrega pro Banco, não. É um pouco o contrário, você tem que entender que o projeto depois de passar pela *check* lá, e tem o sinal verde lá e entre nas prioridades do governo, está dentro.

O banco começa a trabalhar preparando o projeto, e aí você tem um conjunto de missões que vão aos países, você tem vários conjuntos de missões que vão aos países, vários estágios de missões que o Banco manda os técnicos responsáveis pelos projetos que viajam aos países para poder fazer o projeto ... mas na verdade quem prepara o projeto é o BID.

Essa impressão que me deu é que você estava achando que o governo lá do país é quem entregava o projeto. Não, não é bem assim, fisicamente, quer dizer, quem escreve, quem faz o projeto mesmo é o banco, a partir de uma demanda do governo. Mas tudo isso discutindo junto com o governo do país porque senão fica um negócio, aí tem uma espécie de discussão de interesses para ver se está tudo redondinho, mas quem elabora é o banco.

**Quadro 1 - O papel do BID na elaboração de projetos urbanos para os países. Entrevista realizada em 01 de julho de 2002, com o Sr. José Frederico Álvares, Diretor Executivo do Brasil, no BID, Washington, DC.**

Nesse sentido, as estratégias nacionais parecem ocorrer em função de negociações e barganhas entre o governo que se inicia (que negocia internamente para configurar bases políticas de governabilidade interna) e entre o governo brasileiro e a equipe técnica do BID. As mudanças nas linhas prioritárias do BID são registradas a partir das Recomposições de Capital, que ocorrem em tempos indeterminados, a partir de demandas levantadas entre os técnicos; membros dos governos e demandas na agenda internacional.

No que se refere à agenda urbana do BID e sua política implícita para o setor urbano (ver Quadro 2), pode-se dizer que o BID elabora suas bases a partir de experiências nos países beneficiários, que dão origem a documentos geradores de novas agendas, e procuram nos programas dos países beneficiários semelhanças com suas próprias linhas prioritárias.

“... Existem fases distintas, pelo menos oito momentos diferentes, porque foram justamente oito reposições e recursos de capital para o fundo do Banco, ao longo do tempo. Quando os países membros fazem esse depósito, vamos dizer em termos mais simples, os governadores (representantes dos países) do Banco com o apoio do Banco, os diretores, criam uma nova declaração de intenções indicando as áreas prioritárias que o Banco vai aportar... No momento são três metas: redução da pobreza, equidade social e, organização do Estado...”

... Bem, na área de política urbana, o Banco tem uma estratégia e dentro dessa estratégia se determina a política, porque a política se revela através das ações das operações do Banco, empiricamente. Então, existem documentos de estratégia na área de habitação e desenvolvimento subnacional, quer dizer, estadual e urbano e, são as intenções do Banco e são aprovadas pelos diretores do Banco. Então, todas as operações urbanas têm que seguir de acordo com essa orientação...

As mudanças no estatuto do Banco representam uma continuidade do como o Banco funciona. O que ocorre é em vários momentos surgem assuntos que também precisam ser incorporados. Não são coisas novas, mas são destacadas...

...O Banco tem suas prioridades... e se preocupa, na medida do possível com o casamento de algumas coisas onde o país tá preocupado com a redução da pobreza. Então, isso vai combinando com uma das prioridades do Banco...”

**Quadro 2 - Entrevista realizada com o Sr. Charles Fortin em 26 de junho de 2002, Especialista em Avaliação de Programas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.**

Como pode ser ilustrado no trecho da entrevista a seguir, em relação ao papel do BID como instituição financeira em estabelecer linhas prioritárias de investimento, observa-se que são seus acionistas que determinam tais prioridades e que, então, passam a representar os interesses do BID. Ou seja, apesar de o BID ser uma agência de desenvolvimento regional, suas linhas prioritárias são determinadas pelos acionistas, como uma instituição financeira. Entretanto, as negociações e relações de imposição acontecem de forma inversamente proporcional ao grau de influência que cada país exerce no BID quanto ao poder de acionista na instituição. Por exemplo, um país menor, ou seja, de influência menor nas negociações, assume papel de reproduzir experiências e agendas de países mais influentes, como o Brasil, Argentina, e México.

“... É óbvio que os países menores foram de fato encobertos por aqueles que são os grandes países do grupo ‘A’ do Banco. Agora, note que, visto que o Banco, não é de fato esse decano dos países...”

*consta, é óbvio que esse processo é influenciado por interesses nacionais...* (Entrevista realizada com o Sr. Jose Frederico Alvares, Diretor Executivo do Brasil, realizada em Washington –DC, em 01 de julho de 2002)

As mudanças nas linhas prioritárias do BID acontecem num contexto de negociações e barganhas que não são facilmente de serem evidenciadas. Entretanto, os trechos das entrevistas apresentadas indicam que esse processo acontece e que, dependendo do grau de influência dos países membros e de suas representatividade financeira, tais influências podem ser mais ou menos ajustadas para atender aos interesses dos próprios países.

As políticas públicas definidas nessa escala de negociação têm sido influenciadas por instituições internacionais como o BID e, nesse processo, agendas de reformas são ajustadas para concretização de transações financeiras de investimentos em setores de desenvolvimento; negociadas entre os atores descritos. Para orientar tais negociações, o BID tem elaborado estratégias gerais de direcionamento no estabelecimento de linhas prioritárias para os países, padronizando essas e minimizando disputas, como veremos a seguir.

#### **4.4 Agenda de Desenvolvimento e Política Urbana**

Esta seção investiga as diferenças e semelhanças das agendas do Banco Mundial e do BID que são relevantes para os casos estudados, sendo complementada com os dados coletados nas entrevistas realizadas com os diversos atores, para explicitar as relações entre esses, de forma a separar e estruturar a análise dos modelos de intervenção.

As agências multilaterais de desenvolvimento, e em especial o Banco Mundial, estudado nesta tese, têm-se utilizado de diversos instrumentos para disseminar suas agendas de desenvolvimento, que podem ser traduzidas nas diversas séries de relatórios de pesquisa, como por exemplo, *the Policy Research Working Papers*. Esses apresentam as pesquisas em andamento contendo os nomes dos seus autores, mas que ao mesmo tempo recebem a logomarca do Banco Mundial. Tais relatórios de pesquisa servem ao propósito de encorajar a troca de idéias sobre problemas gerais em desenvolvimento, ao mesmo tempo, também, estimulam outros pesquisadores a observarem e discutirem os problemas emblemados pelo Banco Mundial.

Os *Policy Papers* do Banco Mundial têm sido considerados como bastante prestigiosos entre a comunidade epistêmica; ao mesmo tempo em que podem estar

influenciando a assimilação de idéias entre governantes, técnicos e agentes de desenvolvimento nos países membros; além de outros pesquisadores e atores entre as próprias agências internacionais. Uma outra forma de publicação bastante prestigiada entre a comunidade epistêmica seria a série *World Development Report*. ~~Report ou, também, World Development Report~~ Deve op ent ~~report~~

O poder de infiltração das idéias difundidas nesses relatórios, de influenciar a agenda econômica dos países membros, é incontestável. Numa breve análise dos documentos *World Development Report* que fundamentam os programas de desenvolvimento e conseqüentemente de políticas públicas e urbanas nos países membros, e em especial no Brasil, podemos ver que os documentos (Tabela 3) saem de forma temática, anualmente.

Ano	Tema	Tradução
2006	<i>Equity and development</i>	Equidade e desenvolvimento
2005	<i>A better investment climate for everyone</i>	Um clima de investimento melhor para todos
2004	<i>Managing services for poor people</i>	Fazendo serviços <i>function</i> para os pobres
2003	<i>Sustainable development in a dynamic world</i>	Desenvolvimento sustentável num mundo dinâmico
2002	<i>Building institutions for growth</i>	Construindo instituições para o mercado
2000-2001	<i>Attacking poverty</i>	Atacando a pobreza
1999-2000	<i>Entering the 21st Century</i>	Entrando no Século XXI
1998-1999	<i>Knowledge for development</i>	Conhecimento e desenvolvimento
1997	<i>The state in a world of change</i>	O estado num mundo de mudanças
1996	<i>From plan to market</i>	Do plano ao mercado
1995	<i>Workers in an integrated world</i>	Trabalhadores num mundo integrado
1994	<i>Infrastructure for development</i>	Infra-estrutura para desenvolvimento
1993	<i>Investing in health</i>	Investindo em saúde
1992	<i>Development and the environment</i>	Desenvolvimento e meio ambiente

**Tabela 3 - Temas anuais dos World Development Report, Banco Mundial**

Fonte: Compilado de [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), último acesso em janeiro de 2005. Tradução da autora.

Pode-se observar que o Banco Mundial lança as premissas para a formulação de agendas de desenvolvimento de forma a direcionar investimentos diretos, futuros, por parte do governo, mas que também já aponta uma tendência para a formação de agendas de pesquisa, organização temática de seminários, congressos etc. Como no caso para a agenda de 2005,

voltada para a melhoria das instituições para investimentos mais seguros, e a abordagem do desenvolvimento na promoção de igualdade social. Mais uma vez, a agenda parece não ter relação direta com desenvolvimento econômico, pois tem um apelo humanitário difícil de ser rejeitado. Entretanto, as formas de implementação dessas agendas têm demonstrado uma clara tendência às reformas necessárias para a melhoria dos mercados.

No contexto regional (da América Latina), a principal agência de desenvolvimento é o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e que difunde os *Country Papers* e *Program Papers*, que passam a ser os programas operativos do BID com o país em diálogo.

As estratégias do Banco Mundial e do BID parecem estar setorizadas a ponto de se complementarem, evitando duplicidade para efetivar a abrangência de suas agendas e direcionar investimentos de forma mais complementar. Segundo Maria Emília Freire, o Banco Mundial assume papel de trabalhar com políticas nacionais e o BID com projetos específicos da agenda urbana:

... há nos dois, o Banco Mundial tem um programa urbano grande na questão de fsc e b no de p g entos. O Banco também faz esforços no do croeconômico, com o Fundo Monetário Internacional, quer dizer, pós-especialização, é que o Banco teve de desenvolver o programa de desenvolvimento econômico e financeiro no Brasil, com o Banco Mundial, por que é quando o Brasil começou a ter suas preocupações na parte de saúde, educação, parte do sistema urbano, na parte de pobreza... o Banco Mundial passou a trabalhar com o Nordeste. De nós dois nos preocupamos com o BID com o desenvolvimento urbano, desenvolvimento de favelas, desenvolvendo trabalhos de interesse, que é parte das necessidades dos trabalhos do Banco Mundial. Quer dizer, não há divergência nenhuma entre o trabalho de um e de outro, e o Banco Mundial faz o trabalho específico de desenvolvimento, com o efeito de complementar, por isso, trabalhando com projetos específicos, com o efeito de complementar, por isso, trabalhando com projetos específicos onde o BID tem a parte de desenvolvimento urbano. (Entrevista realizada com a Sra. Maria Emília Freire, Gerente do Setor de Finança Urbana, Infra-estrutura e Setor Privado, Banco Mundial. Entrevista realizada em Washington em 15 de fevereiro de 2003).

Como visto anteriormente, as estratégias do Banco Mundial e do BID se complementam para aperfeiçoar sua eficiência, inclusive do setor público.

Existem várias razões para as agências multilaterais investirem em agendas de desenvolvimento e, no caso da América Latina, há um consenso de que tais governos são ineficientes, e por isso necessitam de ações que levam à descentralização e participação e o

aculturamento pelo neoliberalismo econômico<sup>10</sup>, por acreditar que a descentralização melhora a eficiência do Estado.

Como analisado no trecho extraído da entrevista do Sr. Jose Frederico Alvarez, por trás dessa declaração permeia o pensamento de que o grupo social que advoga tal postura frente aos países Latinos Americanos acredita ser superior aos governos da região. Cabendo a esses últimos estarem subjugados às agendas de desenvolvimento das agências. Entretanto, pode ser feita uma ressalva de que os países com governo mais forte terão um potencial poder de barganha, superior aos países de relevâncias político-econômicas menores.

*O BID, e e te u progr q e se ch : rede de d ogo, q e s o po t c s reg on s, q e você h sc setor ente ch r e perts dos v r os p ses, de pesso s de for dos p ses p r f zer u deb te de q estões, por e e p o, de co érc o, de e o b ente, de q estões soc s e co sso o B nco conse q e ob z r, e de cert for , co esse r sen de nfor ões e de d dos, e e conse q e de cert for , i d r f zer co q e os p ses progr e e hor s s s po t c s...”* (Entrevista realizada com o Sr. Jose Frederico Alvarez, no dia 01 de julho de 2002, Diretor Executivo do Brasil, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington – DC).

As formas de diálogo e negociação entre as agências e os atores locais ocorrem quase que simultaneamente, e são difíceis de mapear. Esta tese simplifica a análise e apresenta uma investigação sistemática sobre a questão da difusão de inovação de idéias no campo do desenvolvimento urbano.

#### 4.5 Comparando e Contrastando as Idéias

Segundo o Professor Kurt Weyland<sup>11</sup>, há uma ênfase para a questão da governança, por parte das agências multilaterais, bastante evidenciada pelo BID e pelo Banco Mundial. Segundo ele, os economistas dessas agências teriam uma nova concepção de que o desenvolvimento econômico estaria atrelado ao desenvolvimento social, e que tal agenda apontaria para uma mudança do contexto social global. Mas que, mesmo que as agências possam aparentar ser dogmáticas, apresentam muitas divergências internas, tais como promoção do desenvolvimento em setores não-urbanos, como educação e saúde (Banco Mundial), tangenciando questões das cidades, mas sem orientar para agendas urbanas explícitas.

<sup>10</sup> Baseado na entrevista com Prof. Bryan Roberts, University of Texas at Austin, realizada em 04 de março de 2003.

<sup>11</sup> Entrevista com o Professor Kurt Weyland, University of Texas at Austin, realizada em 05 de março de 2003.

No campo da agenda urbana do Banco Mundial e do BID, nota-se que houve uma transição de responsabilidades da agenda urbana do primeiro para o segundo, de forma quase involuntária, mas que serviu para definir seu território de atuação; não-somente por questões setoriais, mas por linhas de ação, em que aquele passa a focar mais questões rurais e esse a trabalhar com questões urbanas, conforme pode ser visto no Quadro 3:

“... o BID estava a ampliar-se, estava a crescer, então ele ocupava todos aqueles vazios deixados pelo Banco Mundial, do jeito que, hoje, nós explicitamente abandonamos o setor urbano na América Central ao BID. Coisa que não faz sentido porque nem o BID nem o Banco juntos podem resolver os problemas da América Central, muito menos os do Brasil, do México e dos outros países. Então, foi essa série de erros institucionais e a falta de ganância do Banco Mundial que deu toda essa confusão...”

... Saímos do setor urbano. Estamos tendo agora um pedido da vice-presidência, eles querem um estratégia urbana para a América Latina, que o Banco não tem desde 1992. Faz uns 10 anos que o Banco não tem uma estratégia urbana para a América Latina, porque as outras regiões têm estratégias urbanas para as regiões, para Ásia, para África, mas só agora que está tendo para a América Latina. Mas, isso já é um indicador interessante. A América Latina que os presidentes não tinham nada a ver com o setor urbano, agora está pedindo estratégia ao nosso departamento”.

**Quadro 3- Entrevista realizada em 21 de fevereiro de 2003, com o Sr. Roberto Chaves, Especialista Urbano do Banco Mundial, Washington – DC.**

As mudanças internas no próprio Banco Mundial ocasionaram alterações nas ênfases de suas linhas prioritárias, por parte de grupos mais influentes que perceberam o potencial de retorno político-administrativo de tais investimentos; em relação aos atores domésticos e o setor privado, e os efeitos multiplicadores de tais áreas de interesse que extrapolam questões de saneamento básico; construção de unidades habitacionais etc.

As mudanças no setor de investimentos também ocorreram no BID, e são argumentadas num caráter tecnocrata pelo entrevistado, o Sr. Álvaro Cubillos (ver Quadro 4). Mas que na verdade análises mais sistemáticas das entrevistas revelam que as mudanças nas linhas prioritárias estão embasadas no paradigma da economia do mercado e na liberação da economia urbana.

“... Nós induzimos *condições*, mas não exigimos *condições*, não sei se você sabe, nós trabalhamos como parceiros, com processos de definição dos *condições* e argumentos técnicos, e não imposições técnicas... Nós fazemos propostas, nós temos um departamento de políticas, de programas, que fazem propostas, fazem análises para linhas prioritárias, e essas propostas são levadas para os governadores, diretores e aí eles discutem e tem outras propostas seletivas, o processo é de negociação, muita decisão, toma muito tempo...”

**Quadro 4 – Mudanças e indução de agendas no BID. Entrevista realizada em 25 de junho de 2002, com o Sr. Álvaro Cubillos, Washington – DC.**



Como pode ser visto no Quadro 4, o BID atua de forma a induzir mudanças, a partir de diálogos com atores locais, condizentes com suas linhas prioritárias em processo contínuo de negociação e interação.

Por exemplo, o BID é composto por um Diretório Executivo e tem também um Diretório de Governadores, que são os Ministros de Estados dos países membros. Os governadores propõem aos diretores executivos suas demandas, que discutem com a administração, para a formulação de políticas junto com os governos dos países membros. Entretanto, a definição da política geral é orientada pelo que o BID chama de Recomposição de Capital, e que atualmente encontra-se orientada pela sua Oitava Recomposição de Capital, tendo como tema central a reforma do Estado e as questões sociais relativas à redução da pobreza. Nesse processo, dialoga com os governos para definir as linhas prioritárias de empréstimos que disponibilizará para os países tomadores de empréstimos, que são parte do Diretório de Governadores.

Nesse processo, também, há articulações com outras agências multilaterais de desenvolvimento, para atuar de forma consensual e de forma complementar, inclusive com o Banco Mundial, como pode ser evidenciado no trecho da entrevista com o Sr. Jose Frederico Alvarez, no Quadro 5. O BID e o Banco Mundial interagem nos programas de desenvolvimento urbano, inclusive no co-financiamento.

“...A administração do BID em todos os projetos trabalha para que haja sempre uma coordenação com o Banco Mundial... É uma preocupação dos diretórios que levam como que os próprios técnicos que estão elaborando três planos ao mesmo tempo, e que os projetos tenham uma inter-relação, tenham um contrato com o Banco Mundial. E, inclusive há projetos que são totalmente complementares, o BID financia um pedaço, o Banco Mundial financia outro. Então existe, sem uma interação muito grande, enfim, muitas vezes exigidas pelos próprios países, por que, como o país está se endividando pra tomar um empréstimo desses, é obvio que ele tem que ter uma coordenação, no mínimo interna pra que os empréstimos dos organismos multilaterais sejam utilizados de uma maneira adequada dentro dos países. Por isso que no caso do Brasil, e de certa forma tem uma sistemática de coordenação interna de recursos, é muito organizada de todos esses projetos dos organismos multilaterais. Todos eles são centralizados no Ministério do Planejamento. Então, não tem como o Brasil tomar recursos que não sejam de certa forma complementar de integração, de operação, junto com as duas organizações”.

**Quadro 5 – Interdependência entre BID e Banco Mundial. Entrevista realizada em 01 de julho de 2002 com o Sr. Jose Frederico Alvarez, Diretor Executivo do Brasil, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington – DC.**

Para compreendermos as formas de difusão da agenda do Banco Mundial num período mais recente, como o apresentado acima na análise do CAS para o Brasil (2000-2003 e 2004-2007), é necessária uma análise contextualizada nas mudanças no padrão de intervenção do próprio Banco Mundial, num período mais elástico que data desde suas intervenções iniciais até atualmente.

As pressões política e econômica das agências internacionais, parecem estar ganhando mais força, principalmente, talvez, devido à inclusão da sociedade civil nos processos de canalização de recursos. E é justamente em função do processo progressivo em direção à reestruturação do Estado (mínimo) que este trabalho tem sua relevância; para avaliarmos os limites de intervenção política e econômica de tais agências, como difusores de política urbana.

As agências internacionais de desenvolvimento têm exercido um forte papel definidor das políticas urbanas mundiais, inclusive em seus programas com cunho assistencialista. Como já exposto ao longo desta tese, é fundamental a compreensão da idéia de difusão da política urbana como parte do entendimento dos papéis das agências multilaterais, na agenda das políticas urbanas para o desenvolvimento. O trabalho baseia-se em Ikenberry, em que o Banco Mundial estaria infiltrado nas três maneiras de difusão da privatização dos serviços públicos (IKENBERRY, 1990; MELO e COSTA, 1995):

**Indução externa** - os governos não conseguem ceder às pressões externas de seus financiadores, que utilizam empréstimos do FMI atrelados a reformas estruturais, adoção de políticas humanitárias pelas Nações Unidas, estratégias de crescimento econômico e redução da pobreza com o CAS.

**Efeito *bandwagoning*** (efeito demonstração) - casos que funcionam em uma área para ser reproduzidos em outras localidades, como por exemplo na difusão do Banco de Dados das Melhores Práticas, ou pela divulgação de casos exitosos nos diversos países; mesmo que de casos isolados e de pouca repercussão da redução efetiva da pobreza, por exemplo.

**Aprendizado social** - acumulação e disseminação do conhecimento para análise e aprendizado social, pela divulgação das discussões de grupos de especialistas; servindo para a definição de políticas públicas como, por exemplo, pela participação de técnicos municipais, estaduais ou federais; envolvidos com questões de desenvolvimento. É o caso dos

entrevistados na Prefeitura da Cidade do Recife, e/ou da CONDEPE/FIDEM, em programas de desenvolvimento institucional; promoção de seminários e oficinas de trabalho.

É muito claro que as formas de difusão são diversas e, como tal, podem ser classificadas como indicadas por BERRY and BERRY (1999) entre outros. O que esta tese chama a atenção é para a forma como os atores se relacionam no processo da difusão e da assimilação de idéias, pois muito pouco se sabe sobre tais processos.

O aspecto principal apontado nessa análise é de que o Banco Mundial ao difundir suas estratégias, no caso o CAS para o Brasil para o triênio de 2000-2003, e para o triênio 2004-2007, coloca o governo brasileiro em constante contato com suas agendas de desenvolvimento e o envolve de tal forma que o Brasil passa a ser co-autor da agenda ora

determinadas na agenda de desenvolvimento do próprio BID e de outras agências multilaterais de desenvolvimento; como o Banco Mundial, estudado no capítulo anterior.

A composição das agências multilaterais por países acionistas (majoritários, principalmente) influencia as atitudes e ações dessas que, por sua vez, dá forma a relações econômica e política com os governos para os quais os empréstimos são realizados. A disponibilização de empréstimos tem condicionado reformas atreladas que viabilizam o projeto neoliberal já mencionado.

Este estudo chama atenção para a observação de que o Banco Mundial exerce claramente forte influência na reforma do Estado (CAVALCANTI, 1998; PAYER, 1982; WILKS, 1997), pois faz parte de sua ideologia neoliberal: “(...) as ações do Banco Mundial tornaram-se quase sinônimo de reformas econômicas liberais” (MELO e COSTA, 1995, p. 89).

Não se faz aqui nesta tese uma crítica às linhas prioritárias estabelecidas pelo Banco Mundial, nem pelo BID, nem se pretende estabelecer alternativas para elas. Apenas está sendo considerado o grau de influência das agências internacionais, que extrapolam o montante financeiro, haja vista que outras linhas prioritárias da agenda urbana brasileira, muitas vezes, tendem a seguir orientações semelhantes às das agendas estudadas. Tais como nas pastas da educação, saúde (financiadas pelo Banco Mundial), entre outras, que não são objetos de análise nesta tese.

## **4.6 Conclusão**

A importância deste trabalho consiste na contribuição teórica, acerca da causalidade da influência da agenda urbana das agências internacionais de desenvolvimento; na definição da política pública urbana no Brasil, em especial na cidade de Recife. Observa-se nesse capítulo que tais agências têm influenciado de forma crescente, não-somente pela quantidade de empréstimos e de projetos induzidos, mas também pelas características e implicações políticas dessas intervenções (MELO e MOURA, 1990). Esta tese identifica as contradições que emergem, em virtude da adoção de políticas urbanas no contexto estudado, para compreender a relação entre os atores e as formas de influência, a partir da exploração de tais formas e

---

A partir de uma melhor compreensão da dinâmica da formulação da política urbana municipal brasileira, pode ser possível trabalhar, mais de perto, o aperfeiçoamento dos estilos de governança municipal, para melhoria da própria municipalidade e, por conseguinte, melhoria das condições de vida urbana. Entretanto, nesta tese não se explora todos os processos de definição da política urbana. Investiga-se, em pequena escala, os processos utilizados pelas agências de desenvolvimento em estudo, para ampliar o conhecimento no assunto. Espera-se que os impactos institucionais limitadores nos atuais modelos de relação entre agências internacionais de desenvolvimento e governo possam ser minimizados, por meio de mecanismos mais relevantes que serão apresentados posteriormente nos Capítulos Quatro e Cinco, para o caso específico brasileiro, diante das constantes alterações na agenda urbana internacional.

O Banco Mundial tem apontado para uma mudança interna com ênfase para a formação de um banco de conhecimento, em reconhecimento ao forte papel na difusão das idéias e suas inovações como estratégia, para influenciar nas relações entre o Banco Mundial e os governos.

Seguindo um princípio semelhante, o BID tem influenciado nas negociações com o Brasil na formação de sua agenda de desenvolvimento, em seus documentos básicos, que estabelecem estratégias consensuais para os trabalhos a serem desenvolvidos e financiados por esta agência.

As formas de intervenção das agências extrapolam as relações financeiras e englobam questões políticas e administrativas, que têm levado a reformas econômicas liberais. O próximo capítulo discute o contexto das mudanças no Brasil para servir de base a as análises mais sistemáticas sob as perspectivas dos atores envolvidos (agências, governos, ONGs, universidades etc).

Pode-se concluir que os paradigmas de desenvolvimento globais consensuais influenciam as reformas necessárias para a integralização dos mercados internacionais e consolidação das idéias neoliberais. Reformas estas, nas quais as agências multilaterais atuam como difusoras de idéias para facilitar as relações entre os governos e os mercados minimizando conflitos.

## CAPÍTULO 4

### 5 A AGENDA URBANA NO BRASIL E O BANCO MUNDIAL E O BID

Esse capítulo investiga a relação entre a agenda urbana no Brasil e o banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento para compreender com detalhe, a descentralização e os processos de negociações nesse contexto.

A inserção de novos atores no processo de definição de uma política é ressaltada para ampliar o conhecimento sobre o papel dos atores na escala local e nacional, assim como da escala local com as agências internacionais de desenvolvimento, nas mudanças de agendas — desenvolvimentista nacional para desenvolvimento urbano.

#### 5.1 A relação das Agências com o Governo Brasileiro

Esta seção discute a relação das agências internacionais de desenvolvimento em estudo com o governo brasileiro; tentando explorar as três unidades federativas brasileiras quanto à definição da política urbana nacional como meio para ampliar o debate acerca das relações entre tais agências e o governo.

Em meados da década de 70, o papel do Banco Mundial se efetiva nas políticas públicas urbanas brasileiras; que se define por um período de apogeu, seguido de crise. Esse período pode ser observado pelo esgotamento do padrão de financiamento das políticas e, ao mesmo tempo, por um processo acelerado de fragmentação institucional. Em decorrência dessas mudanças, ocorreram transformações estruturais, tanto na política, como na esfera social; que foram refletidas nos novos padrões de formação de políticas públicas. Pode-se acrescentar a esses fatores o processo de transição de um regime autoritário para uma democracia política que acarretou também implicações nas políticas urbanas (MELO e MOURA, 1990).

Até o início dos anos 1980, o Brasil acumulou no setor público inúmeras empresas estatais resultantes do constante crescimento e expansão da economia brasileira. Porém, foi essa mesma década que também ficou marcada pelo emblema da corrupção; burocracia; caos,

e ineficiência (SCHNEIDER, 1990). Nesse processo, agências internacionais de desenvolvimento começaram a difundir e financiar programas de reforma do setor público; que foram associados aos inúmeros apelos pela redução do Estado no papel de promoção e garantia de desenvolvimento, que em resumo, levaria ao processo da privatização das estatais e conseqüentemente de retração estatal.

A privatização iria, dessa forma, racionalizar a intervenção estatal e orientar/disciplinar a administração governamental, na qual o Estado assumiria novos papéis. No que se refere à implantação de políticas, a crise fiscal do Estado provocou cortes de recursos. E, no caso de empréstimos internacionais, não havia fundos de contrapartida por parte do governo. Outra repercussão relevante à implementação de políticas urbanas foi à redefinição das relações fiscais intergovernamentais, decorrentes também da crise fiscal. Os empréstimos do Banco Mundial na década de 80, para o desenvolvimento municipal exemplificam estas mudanças. Os empréstimos já não tinham a contrapartida do governo federal, mas sim dos governos estaduais (Ibid.).

Por exemplo, quanto ao planejamento urbano nos anos 80 e da participação e envolvimento do Banco Mundial em Recife, podemos observar na entrevista da Sra. Norma Lacerda que havia um intenso movimento de reordenação política administrativa do órgão de planejamento metropolitano pelos relacionamentos diretos com o Banco Mundial:

*... Nos anos 80, os projetos eram constantemente vendidos, por onde nós recebíamos o dinheiro do Banco Mundial, e nós especificamos as diretrizes de conhecimento, como por exemplo, 1.79 (n) - 9.55 (n) - 8.76 (o 17) 10.68 (s) - 4(c) -*





projetos *q<sub>i</sub>* e entr *n c r t e r*, *q<sub>i</sub> q<sub>i</sub>* e n o entr , *q<sub>i</sub>* s s o s pr or d des, e o *q<sub>i</sub>* e n o s o pr or d des, *q<sub>i</sub>* e d z sso é COF EX, *q<sub>i</sub>* e é o co t ê n t e r n s t e r , *q<sub>i</sub>* sej , é *u* *q<sub>i</sub>* est o de po t c e t e r n ”. (Entrevista realizada em Washington, 27 de junho de 2002 com o Sr. Elcior Santana, Especialista em Desenvolvimento Social, Inter-American Institute for Social Development – INDES – BID).

Entretanto, podemos observar que as ações das estratégias estão fortemente vinculadas a outras na esfera municipal. Apesar de atualmente haver um contato maior das agências internacionais de desenvolvimento com os municípios, isto não quer dizer que o contato com a esfera federal tenha-se encerrado, como por exemplo, quanto à relação do Banco Mundial com o Ministério das Cidades, e o BID com o Ministério de Planejamento, a seguir:

“... gente est to ndo e prést o pe pr e r vez, p r nós es os, do B nco M<sub>u</sub>nd , est os to ndo *u* e prést o de fort ec ento nst<sub>u</sub> t c on do M n stér o, *q<sub>i</sub>* e j e r *u* o, *u* co ponente *q<sub>i</sub>* e o própr o b t r Br s B D t nh . o de fort ec ento nst<sub>u</sub> t c on dos *u* n c p os, *q<sub>i</sub>* e é o *q<sub>i</sub>* e gente est vendo *q<sub>i</sub>*, e t nh *u* o de fort ec ento nst<sub>u</sub> t c on p r nós es os. A gente pode *u* s r p r contr t r est<sub>u</sub> do, pode *u* s r... co o *q<sub>i</sub>* f e, pr ssent entos prec r os, e bor o de p s, pr *u* do sso gente pode *u* s r. *u* do sso é fort ec ento nst<sub>u</sub> t c on ”....

“...O *q<sub>i</sub>* e gente t co p nh ndo gor é o P~~OC DADE~~ *u* progr novo *q<sub>i</sub>* e entr *q<sub>i</sub>* do B D. A crt c *q<sub>i</sub>* e gente f z é *q<sub>i</sub>* e e e fo cr do se *q<sub>i</sub>* e fosse cons<sub>u</sub> t do o M n stér o d s C d des. Fo d reto no P nej ento, pro *q<sub>i</sub>* r r d ret ente o M n stér o do P nej ento por *q<sub>i</sub>* e ch r *q<sub>i</sub>* e n o t nh *q<sub>i</sub>* e pro *q<sub>i</sub>* r r o M n stér o d s C d des. Nós t ve os *q<sub>i</sub>* e re v nd c r sso, crt c os. Fo *u* co s b st nte d f c pr nós, f c os *u* to r r t dos d v d '. Por *q<sub>i</sub>* e, or , nós so os re respons ve . É co o se você t vesse d ndo *u* e prést o p r *u* *u* n c p o pr e *q<sub>i</sub>* c o e n o ch sse o M n stér o d Ed<sub>u</sub> c o, propr do. ocê te *u* M n stér o, te *u* d retr z po t c feder ... N o *q<sub>i</sub>* e você v ped r, n o é *q<sub>i</sub>* e nós v os ter nst nc *u* g dor espec f c do *u* n c p o *q<sub>i</sub>* e t to ndo *q<sub>i</sub>* o. M s nós te os *q<sub>i</sub>* e ver ess s d retr zes, por *q<sub>i</sub>* e no fn d s cont s te . Por *q<sub>i</sub>* e *q<sub>i</sub>* e fre esse e prést o do P~~OC DADE~~ é o *u* governo Feder , é o es *q<sub>i</sub>* ro N c on . Ent o, e e te *q<sub>i</sub>* e observ r *q<sub>i</sub>* e *q<sub>i</sub>* s d retr zes, *q<sub>i</sub>* ns pr nc p os *q<sub>i</sub>* e o *u* governo Feder defende de po t c *u* r b n e de desenvo v ento, est o *q<sub>i</sub>* n o. N o tnh *q<sub>i</sub>* v d de *q<sub>i</sub>* e o gestor d sso é o M n stér o d s C d des. Ent o o n c o fo *u* to co p c do.”. (Sra. Junia Santa Rosa, Diretora da Cooperação Técnica e Desenvolvimento Institucional, da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades. Entrevista realizada em Recife no dia 01 de setembro de 2006).

Como pode ser evidenciado acima, o Banco Mundial e o BID para chegar à difusão de suas agendas têm negociado diretamente com o governo federal que, por sua vez, repassam as diretrizes para os municípios em programas de desenvolvimento setorial. No caso do Banco Mundial e o Ministério das Cidades, é possível observar uma atuação de capacitação institucional para os Ministérios.

---

Em relação à difusão da agenda do BID no exemplo do programa PROCIDADES, pode-se observar a ocorrência de negociações entre o BID e o Ministério do Planejamento, em empréstimos com o Tesouro Nacional.

Apesar de o programa PROCIDADES ter sido firmado entre o BID e o Ministério do Planejamento, pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN/MP) no ano de 2006; com o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida nas cidades, mediante o financiamento de projetos urbanos e sociais, o PROCIDADES atuará no plano municipal; buscando a simplificação dos procedimentos de preparação e aprovação dos projetos a partir da descentralização das operações. O PROCIDADES demanda dos municípios a inclusão em seus planos de desenvolvimento municipal os projetos a serem financiados pelo programa. Esses projetos devem focar a melhoria da eficiência dos municípios em prover serviços públicos, e concentrando esforços com enfoque principal para a população de baixa renda.

O que esta tese enfatiza, pelo relato desse fato, é que os planos de desenvolvimento municipal determinam políticas; ficando evidente que as negociações em nível federal com agências de desenvolvimento, como o BID, apresentam impactos significativos na definição de agendas que originam projetos de desenvolvimento urbano, e que, por sua vez, levam a inovações no campo da política.

A partir da ação de programas como o PROCIDADES, os municípios passam a ampliar suas necessidades de um aparato institucional cada vez maior para dar resposta à quantidades de termos de referência, que eles vão desenvolver em programas como esse, tais como os estudados nesta tese, o PROMETRÓPOLE (ver Seção 5.1) e o Habitar Brasil BID (ver Seção 5.2).

Uma vez que se pode observar um maior papel do município como ator efetivo no processo de definições de políticas públicas; bem como de agente gerador de oportunidades de desenvolvimento, tais características também podem levar a um aumento de desigualdades entre municípios. Do mesmo modo, a falta de capacidade de agir com competência nas esferas citadas.

Considerando que as grandes cidades brasileiras agregam conglomerados de outros municípios, que se convencionou chamar de regiões metropolitanas, pode-se esperar que num clima de competição por capitação de recursos, investimentos e parcerias, as cidades que

demonstrarem maior capacidade deverão atrair maiores investimentos, gerir melhor seus recursos e promover um desenvolvimento econômico mais eficiente que outras. Isto pode acontecer inclusive em se tratando de cidades que compõem as regiões metropolitanas.

Esse processo de competição entre cidades não foi seguido de aparato institucional para gerenciar questões de interesse comum metropolitano (MELO, 2002), como transporte, água, energia, habitação, resíduos sólidos etc. Assim sendo, os municípios mais competentes nestes termos ampliariam disputas entre seus vizinhos pela alocação de recursos escassos; situação em que vivem as cidades em países em desenvolvimento, como as brasileiras.

No caso específico quanto à gestão das regiões metropolitanas, não encontramos no federalismo brasileiro uma instituição nesta esfera. Sendo assim, os estados tomam para si a responsabilidade retórica de diagnosticar, planejar, negociar e agir em tais ambientes políticos; muitas vezes adversos ao direcionamento político em nível estadual. Por exemplo, sendo os municípios responsabilizados na carta magna pela política de desenvolvimento municipal por seus planos diretores e, sendo os municípios instituições quase que autônomas para determinar suas prioridades e ações, esses passam a não-necessidade de integralizar suas ações com um possível planejamento estadual (com âmbito para o desenvolvimento regional ou até local).

Apesar de a falta de uma articulação quanto a um ente federativo metropolitano, no sentido de operacionalizar uma gestão metropolitana; no caso da Região Metropolitana de Recife (RMR) é correto afirmar que a experiência da gestão metropolitana possibilitou a formação de um corpo técnico com a cultura do trabalho em larga escala, de cooperação, que visa à continuidade das ações planejadas ao longo dos anos, mesmo considerando as mudanças de gestão municipal entre os inúmeros municípios que compõem a RMR:

“... A instituição metropolitana FDEM, que é a agência CONDEPE/FDEM, e a sua estrutura, todas as grandes estruturas, a estrutura de trabalho e a prestação dos serviços. E só, não foi novidade, não foi novidade, não foi novidade. A gestão é feita dentro do âmbito metropolitano de se trabalhar com o prefeito e a prefeitura metropolitana. Então, a escolha é feita, a decisão é tomada, a prestação de serviços. Mas, desde os tempos, a gestão é feita pelos técnicos, e não pelos políticos, portanto, é a continuidade dos técnicos no processo de gestão”. (Sra. Amélia Reinaldo, Coordenadora do Projeto Recife-Olinda, Gabinete do Governo do Estado de Pernambuco. Ex-Presidente da agência

FIDEM<sup>13</sup> de 2000-2003. Entrevista realizada em Recife no dia 21 de setembro de 2006).

Há reconhecimento de que as articulações entre as gestões municipais não ocorrem entre todos os municípios da Região Metropolitana de Recife; em função das diferenças existentes entre eles em relação à capacidade institucional de cada município; dos recursos financeiros disponíveis, e dos instrumentos de planejamento utilizados; caracterizando a região metropolitana como um conjunto de entes distintos, que ressaltam uma heterogeneidade administrativa, geopolítica, econômica e financeira.

Ressalta-se que esta tese não aferiu os graus de interação entre os atores que trabalham na gestão metropolitana, por não ser o seu objeto de estudo. Entretanto, há alguma evidência de que, pelo menos em nível dos órgãos metropolitanos, o processo de planejamento e de continuidade das ações esteja acontecendo de forma seqüenciada. A questão metropolitana aparece como um fator de interesse de gestão, suscitando a necessidade da realização de trabalhos futuros.

A análise qualitativa das entrevistas realizadas com técnicos do Banco Mundial sugere a necessidade de uma retomada das questões metropolitanas pelas instituições que atuam nesta escala do território:

*“Aqui, entre as regiões, é sempre a questão de ter o poder metropolitano, a questão metropolitana é forte, e estas regiões metropolitanas aqui e têm isso. Por esse motivo, a eficiência das políticas (econômicas) aqui e tem a questão da competição” (Sr. Joachim von Amsberg, Economista Chefe do Banco Mundial. Entrevista realizada em Washington no dia 20 de fevereiro de 2003)*

Um dos motivos que serviriam de justificativa para a retomada da gestão metropolitana seria a questão da eficiência institucional; razão inclusive dos diversos programas de desenvolvimento institucional da CONDEPE/FIDEM, pelo PROMETRÓPOLE, estudado nesta tese:

*“Não houve uma resposta certa, aqui e é o objetivo aqui e você tem o órgão metropolitano aqui e é válido de tudo, aqui e de fato, todo mundo reconhece aqui e*

<sup>13</sup> A Fundação de Desenvolvimento Municipal de Pernambuco (FIDEM) foi substituída pela Agência de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM) em maio de 2003, estando vinculada à Secretaria de Planejamento de Pernambuco.

*h necess d de p r sseg r r q, est o de efc ênc nos serv os''*

do Estado nacional para os municípios ganha força na carta magna. Os municípios passam então a ser responsáveis pela política de desenvolvimento urbano.

Porém, mesmo com a reforma do sistema de proteção social colocado pela constituição de 1988, tal processo político enfrentou restrições de dois principais grupos de interesse: 1) econômico, na esfera nacional/internacional, assim como, 2) reformador social (basicamente local/nacional). Os últimos tiveram pouco sucesso nesse embate político, uma vez que o processo de transição democrática foi permeado pelo curso de instabilidade econômica, e sucessivas tentativas de estabilização. Dessa forma, as questões de cunho social que levariam a uma reforma, parecem perder esforço diante da necessidade de programas econômicos crescentes e de ações devastadoras imediatas.

Há alguma dificuldade em precisar o momento em que a democracia ganha vulto no Brasil. Pode-se, no entanto, estimar que a idéia da descentralização veio antes de tal processo, uma vez que primeiro foi aprovada a carta magna, delineadora de um novo modelo de Estado nacional – descentralizado – onde os processos democráticos ganhariam mais força com a eleição presidencial de 1990. Porém, pode-se dizer que a democracia se firmou com o processo que levou ao Impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello em 1992. Após tal episódio, a história das eleições presidenciais no Brasil já foi reescrita três vezes: nas eleições de 1994 (Fernando Henrique Cardoso), seguida de sua reeleição em 1998, e finalmente chegando à última eleição em 2002 do atual presidente Luís Inácio Lula da Silva. Observa-se uma contínua projeção para figuras mais engajadas com os movimentos sociais de nossa história (sem entrar no mérito das ações democráticas ou não de tais presidentes ao

siu6 0.40511(d)6.0204(t)1.69.148elemoc15.9574(pa)-2.80762(r)-9.23319(s)6.00381(-)2.80762(-)201d 1.7

As experiências no setor da educação e saúde podem ser consideradas exitosas (MELO, 2002), porém têm ocorrido de forma setorial, em níveis estaduais.

Entretanto, no campo das políticas urbanas, o que ocorre seria uma devolução — que pode ser definida como transferência ao nível intergovernamental de poder decisório sobre as esferas financeiras, administrativas e programáticas. Dessa forma, antes de uma definição no papel dos municípios e estados, estes são forçados a tomar medidas em decorrência da redução do papel do governo central na definição de políticas públicas.

Durante o regime militar, o que ocorria era uma centralização das políticas públicas em nível federal. Era nessa esfera que as políticas eram definidas; com a participação dos tecnocratas federais. A partir da redução intervencionista do Estado nacional, as outras unidades federativas tiveram que atuar, mesmo sem as condições institucionais necessárias, como organização, capacitação e, principalmente, dotação orçamentária.

É importante destacar que isso ocorre num Brasil urbano, e que esta urbanização teve um processo extremamente rápido a partir dos anos 60. Em decorrência de mecanismos favorecidos pelo próprio regime autoritário; como também pela tendência mundial de uma urbanização rápida, principalmente nos países em desenvolvimento.

O panorama em que a descentralização ocorre é causado por fatores políticos, econômicos e sociais. Ao mesmo tempo por motivos exógenos e endógenos. A ampla tendência mundial para a descentralização pode ser atribuída por diversos fatores, tais como o colapso do bloco soviético, a falência do desenvolvimentismo nacional nos países de terceiro mundo, e a crise do bem-estar social nos países desenvolvidos.

A descentralização ocorreu inclusive na própria estrutura do Banco Mundial, que segundo o Sr. Roberto Chaves causou, também, algum grau de dispersão de conhecimento:

“... Em 1987 teve os municípios brasileiros destaque de descentralizar os departamentos técnicos, não só neste do Banco Mundial. Então, por enquanto, enquanto por enquanto, os departamentos técnicos, e vão dar para todo o mundo. Então, foram os países da África, três, do Brasil, da Europa, do Brasil, da América Latina, e perdidos-se o conhecimento”. Entrevista realizada com o Sr. Roberto Chaves, Chefe dos Especialistas Urbanos no Departamento de Transportes e Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial. Entrevista realizada na sede do Banco Mundial em Washington no dia 21 de fevereiro de 2003.

---

Como visto acima, internacionalmente, vale salientar que a descentralização foi fortemente difundida pelas agências internacionais de desenvolvimento, especialmente o Banco Mundial, uma vez que, para o Banco, a descentralização democrática foi entendida como parte essencial para possibilitar o ambiente político para o desenvolvimento (HANNA and PICCIOTTO, 2002).

Ao mesmo tempo, nacionalmente, a justificativa para a promoção da descentralização envolveu fatores políticos; relacionados à promoção da democracia participativa. Sendo assim, o discurso em favor da descentralização ganha o suporte tanto dos conservadores, como dos liberais e social-democratas.

Portanto, durante o período da elaboração da nova constituição, tanto os constituintes quanto a sociedade como um todo tinham na descentralização um pensamento comum, tanto para os que defendiam as idéias neoliberais como para os que defendiam uma tendência social-democrata. Isto parece ter acontecido nos três níveis do sistema federativo, devido ao clima de redemocratização presente no Brasil; pós-regime militar de centralismo autoritário.

No grupo da sociedade civil, em relação à descentralização político-administrativa do Estado, devemos destacar o papel das ONGs, que aparecem com mais força como uma voz ativa dentre os atores sociais e que defenderam também a “bandeira” da descentralização. Na década de 90, é notória a participação crescente de atores não-governamentais na implementação de políticas sociais, como estratégia do Estado para transferir às organizações da sociedade civil parte substancial das funções de gestão e dos custos das políticas sociais; assim como de ampliar a participação da sociedade civil para aprofundar a democratização de tais políticas (BULHÕES, 2002). Entretanto, mais uma vez, é nesse clima de retomada à abertura política que os preceitos fundamentais para a transição para os mercados se fortalecem em nome da negação de um passado marcado pelo autoritarismo e poder centralizado do Estado.

O grupo da classe política, especialmente os prefeitos, viram na descentralização um fortalecimento das suas ações. Porém, é possível afirmar que a descentralização não é um fim, mas sim um meio para se chegar à privatização e terceirização dos serviços públicos; além de viabilizar a consolidação da economia de mercados (BURGESS et al, 1997, WEGELIN, 2002), ou seja, aquela também contribuiu para uma redução do papel do Estado e, conseqüentemente, ampliou a atuação do setor privado nos serviços públicos.



Não se pretende afirmar que a descentralização não tenha fatores positivos, mas ao analisarmos como ela ocorreu no Brasil e, especificamente no que se refere ao campo das políticas urbanas no setor da habitação, foi uma devolução de responsabilidades do governo federal para o governo municipal. Mesmo que internamente, para que a sociedade civil organizada, a União, os estados e os municípios visualizassem mais os efeitos de ampliação democrática ao se reforçar as ações de desenvolvimento urbano, onde elas efetivamente acontecem (nível municipal) pela descentralização. Foi somente com o passar do tempo, após sua efetivação que os efeitos perversos da descentralização fiscal foram realizados.

No aspecto mais amplo, o que a descentralização fiscal realmente trouxe para os municípios foi: Em primeira instância, o aumento elevado de número de municípios, devido ao incentivo tácito por parte da constituição em promover a descentralização e conseqüente municipalização (devolução) dos serviços públicos. Bem como o aumento da competição entre municípios para atrair investimentos; deixando-os em situação difícil, por não possuírem capacitação técnica, nem suporte administrativo por parte do governo federal (promotor da descentralização).

No âmbito dos estados, desencadeou a guerra fiscal; a redução da ação do Estado nas regiões metropolitanas, uma vez que a ênfase estava voltada para os municípios isoladamente, e a conseqüente ampliação da relação governo federal e governo municipal no sistema federativo.

Analisando especificamente as políticas urbanas, o que ocorre com a redução das ações estatais em nível federal seria um desinteresse por temas referentes às questões urbanas. Ao mesmo tempo em que há uma ampliação de interesse por atuações nos setores da saúde; educação; questões quanto à adolescência; emprego e renda; gênero etc. Tal interesse foi demonstrado tanto pelo governo, como por ONGs e acadêmicos.

O aumento significativo de conselhos municipais nessas áreas de atuação coincidiu com o aumento de transferência de recursos para tais áreas; ao mesmo tempo em que o número de conselhos municipais em saneamento e habitação aparece bastante reduzido, assim como foram reduzidas às transferências para tais agendas.

O aumento no número de municípios brasileiros, após a Constituição de 1988; seguido pela crise fiscal de 1998 e de um acordo firmado entre o FMI e governo brasileiro, que

restringiu o acesso ao FGTS para qualquer órgão governamental (CARDOSO e RIBEIRO, 1997), acirrou disputas entre os órgãos governamentais por recursos para investimentos públicos.

Em outro aspecto, no setor de saneamento e infra-estrutura, por exemplo, os estados e municípios passaram a depender exclusivamente de recursos próprios e/ou de financiamentos de agências multilaterais, como o Banco Mundial e o BID (OLIVEIRA, 2000).

Pode-se observar que o aumento de demanda por recursos, por parte dos municípios — devido ao aumento quantitativo de municípios — acompanhada da elevação da escassez de transferência de recursos do governo federal (corte do FGTS, por exemplo), por si só já colocaria em crise a performance dos municípios em atuar no enfrentamento da questão urbana pela definição de política urbana. De fato, a influência das agências internacionais de desenvolvimento nesse processo parece inevitável.

Conforme podemos ver na citação abaixo, a descentralização do Estado trouxe necessidades de ajustes nas negociações entre o BID e os novos atores ativos, oriundos da descentralização. A necessidade de dialogar com os estados e municípios demandou ajustes por parte do BID, mas que podem ter contribuído negativamente para o controle mais efetivo por parte do BID sobre os atores descentralizados; justificando inclusive ações para o desenvolvimento institucional municipal e estadual, para facilitar o controle fiscal dos recursos:

*“...nós não tinham os procedimentos prontos para trabalhar com essas descentralizações, tinham que fazer tudo isso por instantâneo. A descentralização do município era sendo possível, fazer tudo por eles... O estado e o município têm características diferentes e, todos têm que de alguma forma ser produzidos de acordo com as regras do BID. Para nós seria suficiente com o governo Federal, porque os que fazem os projetos, os municípios, criados por nós... O controle social que precisa ser no Brasil... você não tem o controle do recurso, do jeito que sustentamos as estruturas, você tem que desenvolver...”* (Sr. Álvaro Cubillo, Especialista em Desenvolvimento Social, Divisão de Programas Sociais do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entrevista realizada em Washington no dia 25 de junho de 2002).

Do ponto de vista doméstico, pode-se apontar as dificuldades locais para se ajustar com a questão da descentralização do Estado, dificultando os ajustes necessários, demandados por parte desses atores no trato do programa Habitar Brasil BID:

...É... dos sistemas socioeconômicos e a evolução da história da cooperação urbana. E apesar dos pontos negativos, pontos positivos são a estruturação e a escolha e a formação étnica do Brasil Democrático e a estruturação programática. É... coisas que se recebem facilmente. De outro lado, o trabalho sério e efetivo da sociedade, e a própria condição de destruição e fortalecimento. No que entender, o Brasil é um programa e tem um propósito de estruturação...'. (Sr. José Arlindo Soares. Acadêmico, ex-Secretário de Planejamento do Governo do Estado de Pernambuco de 2000-2003. Entrevista realizada em Recife, no dia 12 de janeiro de 2006).

A questão da descentralização e o trato das questões da crescente necessidade do enfrentamento da agenda urbana nas cidades brasileiras tem demandado ajustes por parte das agências em estudo. Assim como, por parte das municipalidades que se antecipam para atuar no contexto da eficiência e competitividade; que passam a ter que desempenhar nesse processo. As municipalidades têm-se ajustado em diferentes graus para esse momento, e isso inclui as municipalidades de diferentes tamanhos, capacidade administrativa, e financeira.

Cada mudança na agenda urbana tem demandado inovações que ocorrem na esfera governamental, nos diversos entes da federação brasileira, inclusive para os municípios de forma mais acentuada; no contexto após a descentralização, para atingir padrões de desempenho administrativo além de sua real capacidade.

### 5.3 A Agenda Urbana Brasileira e as Agências Multilaterais

A agenda urbana brasileira, ao longo da sua história recente, coincide textualmente com a agenda das agências multilaterais, onde se pode verificar que essas, para os anos 60, podem ser traduzidas para a ênfase de ações que possibilitem a melhoria da infra-estrutura urbana. Para os anos 70, há uma ênfase para a produção de habitações com recursos públicos, enquanto que, nos anos 80, tal agenda se ajusta para a melhoria do estoque de habitações e infra-estrutura e serviços (urbanização de favelas) (Urbanização Programática). Nos anos 90 há uma ênfase na melhoria da performance macro econômica (nível federal) e uma concentração de esforços para a redução dos entraves à produtividade urbana por programas de gerenciamento urbano (Urban Management Program) amplamente promovidos pelo Banco Mundial. Nos anos 2000, observa-se uma inflexão para a capacitação institucional dos órgãos públicos (Contexto Internacional: Urban Local Government Strategy), principalmente em nível municipal.

Em relação ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, este difunde sua agenda urbana no Brasil pelo programa Habitar Brasil BID, uma vez que coloca como ponto de partida, para a participação dos municípios nos programas, um subprograma denominado Desenvolvimento Institucional (DI). É por este que os municípios capitalizam recursos e mão-de-obra, capacitam seus gestores municipais, e intencionam gerar uma cultura de planejamento e gestão municipal.

Tal processo pode ser verificado pela proliferação de Unidades Executoras nos municípios brasileiros. Segundo Nora Neves<sup>14</sup>, os gestores municipais participam de seminários e palestras em Brasília, visando à capacitação dos técnicos; caracterizando uma adoção e propagação de ações por parte do próprio governo brasileiro, o que caracterizaria uma ação conjunta entre o BID e o governo brasileiro.

Os ensinamentos sobre a agenda urbana propagada pelo BID teriam um componente local, uma vez que, para o BID, a experiência local parece ter relevância. E experiências anteriores mostram que ao incorporar conhecimento e experiência local, os atores envolvidos passam a atuar como co-autores do processo de definições de ações estratégicas. Um exemplo disso que pode ser apontado é a proliferação da política das ZEIS nas cidades brasileiras, a partir das experiências de Recife e Belo Horizonte; num processo de difusão pró-interação regional (Vide Seção 6.3) mesmo antes do Programa HBB, mas que ganhou mais força a partir da ênfase dada pelo BID ao tema, no subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

No Brasil, recentemente, pode-se observar uma tendência à centralização da política urbana, num primeiro momento, pela criação do Ministério das Cidades. Esse tem assumido um papel de difusão da política urbana federal pelas realizações das Conferências das Cidades locais, regionais, estaduais e nacionais, assim como, a partir da produção e difusão das políticas (Política Nacional de Habitação, Política de Habitação de Interesse Social), e dos programas (Programa Pro-Moradia, Programa de Arrendamento Residencial, Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários).

---

<sup>14</sup> Baseado em entrevista realizada no dia 23 de abril de 2004 com a Sra. Nora Neves, coordenadora do Programa HBB na URB-Recife.

Um aspecto relevante a ser destacado neste trabalho é a coincidência da questão da regularização fundiária e a inserção da terra ilegal nos mercados, como ênfase intrínseca às solicitações propagadas pelo Ministério das Cidades e pelas agências multilaterais.

Como exemplo disso, pode-se citar os compromissos assumidos pelos países membros das Nações Unidas ao programa *Cities without Slums*, promovido nas Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (*Millennium Development Goals*), pela Conferência da U.N. Habitat e *Cities for People*, e pela agenda do Ministério das Cidades, nas Conferências das Cidades, e da assimilação e divulgação do Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/01) quanto à obrigatoriedade dos municípios brasileiros acima de 20.000 habitantes; que têm de rever seus planos diretores e incorporar princípios de políticas públicas, para a promoção da regularização fundiária difundida pelas Zonas Especiais de Interesse Social.

É possível verificar que o discurso apresentado pelos órgãos acima lida com a questão socialmente, aceita e inquestionável, da erradicação da pobreza. Porém, o que esta tese salienta é que mesmo que tais idéias apresentem discursos formais diferenciados, quanto ao conteúdo das agendas, pouco pode ser explicado. Se não compreendermos que, ao promover a regularização fundiária em massa para a erradicação das favelas, ao mesmo tempo, e de forma silenciosa, todo o estoque de terras marginais ao mercado formal entraria de fato para uma economia de mercados (DE SOUZA, 1998, 2001) pelo fato de ativar um capital morto (DE SOTO, 2000), preceito defendido numa economia de mercado.

Como Levy (2000) afirma, os governos exercem papel fundamental para que os mercados possam ser ativados por políticas que encorajem a regularização fundiária, pois os mercados não podem se desenvolver sem que haja direitos de propriedade.

Todas estas questões colocadas acima têm um impacto direto na gestão dos municípios e deverão ser consideradas na definição de suas políticas urbanas, a partir da elaboração ou atualização de seus planos diretores. Esse problema ganha dimensões ainda maiores se considerada a dimensão metropolitana e as regiões metropolitanas.

Como foi argumentado neste trabalho, as mudanças no padrão de intervenção do Banco Mundial e do BID na política urbana foram feitas a partir da ênfase nas cidades; muitas vezes por financiamento para os estados, e a partir do suporte dado ao setor urbano das próprias agências internacionais de desenvolvimento.

---

A partir dos anos 1990, essas agências têm dado mais ênfase para questões referentes ao desempenho das instituições como meta primordial. Sendo esta denominada como governança, de acordo com padrões de desempenho; construídas sobre um pretenso desempenho econômico; financeiro; fiscal; de redução da pobreza; de desenvolvimento humano etc. Tendo como base a performance dos países e suas políticas, que são traduzidas em melhores práticas.

Tais práticas têm servido como exemplos de novos paradigmas a serem seguidos sobre como as reformas políticas podem ser realizadas para alcançar um nível de sucesso desejado; de forma pontual; assistemática e sem contexto histórico-político. De fato, tais exemplos parecem ter sido incorporados para melhorar a eficiência de alocação de recursos; orientados para resolução de problemas e de forma localizada, melhorando assim as instituições locais. Então, a tentativa de ajustar estruturalmente as economias parece ter dado lugar ao fator de integração espacial; uma vez que as instituições que atuam localmente são as municipalidades, e elas precisam se integrar regionalmente para obter sucesso (PUTNAM, 1988).

Tais reformas com ênfase para o desenvolvimento municipal demandam uma estratégia de desenvolvimento institucional que vem sendo realizada de forma direcionada e difundida por agências internacionais de desenvolvimento, em termos condicionais de empréstimos; com orientações de consultores internacionais, e ampliação das relações entre os governos dos países beneficiários e as agências internacionais. Essas demandam estratégias próprias de desenvolvimento para os países com os quais elas se relacionam.

A euforia da descentralização mascarou por um tempo os efeitos perversos da própria descentralização — fragmentação; escolha individual e disputas; que foi traduzido por Sassen (1998) por fragmentação; crescimento polarizado e controle privado.

Em resposta a tais impedimentos políticos e administrativos, alguns municípios brasileiros entraram em sistemas consorciados no final dos anos 1990 (MELO, 2002), para promover ações de limpeza urbana; abastecimento de água; planos de transportes interurbanos etc. Parte dessas ações consorciadas é oriunda de experiências de planejamentos estratégicos.

Na formação da agenda urbana brasileira, inúmeros projetos locais foram importantes para esse processo, pois eles geram políticas. Por exemplo, podemos citar os casos de

---

Guarapiranga (SP), Favela Bairro (RJ), Ceará Periferia (CE), Orçamento Participativo (RS), Zonas Especiais de Interesse Social (PE), etc.

## **5.4 Conclusão**

Esse capítulo revisou a relação entre o Banco Mundial e o BID com o governo brasileiro de forma a explorar as influências na formação de uma política urbana nos níveis federativos, com ênfase para os trabalhos com as municipalidades.

Conclui-se que a agenda urbana retorna aos temas metropolitanos, com o propósito de promover o desenvolvimento institucional para assegurar a eficiência dos serviços públicos.

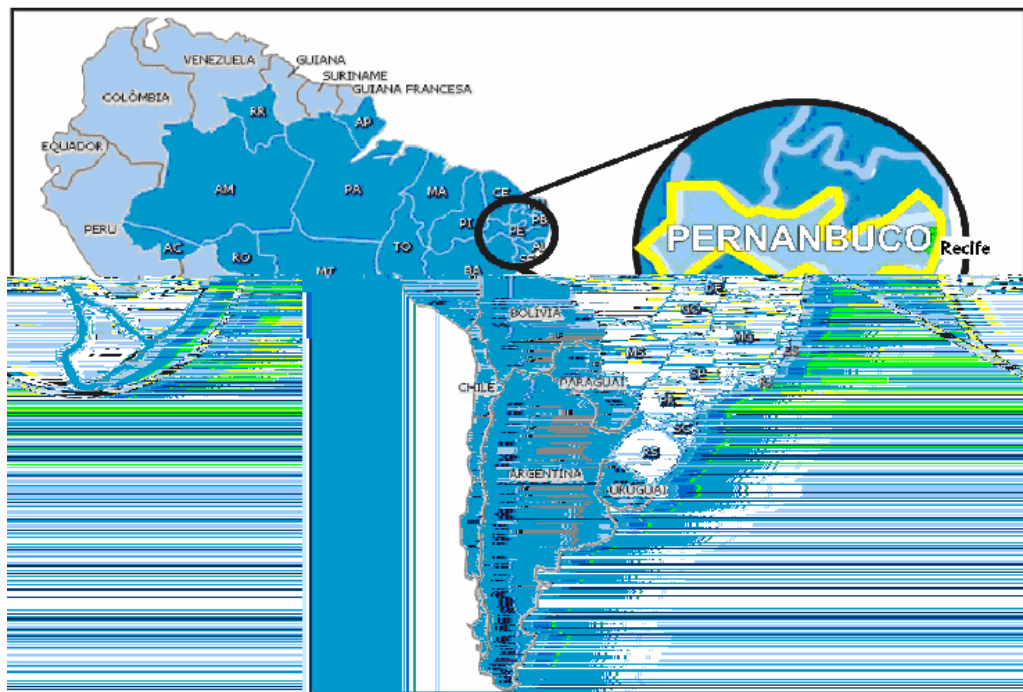
O acelerado processo de urbanização brasileira e conseqüente crescimento das cidades foi acompanhado da descentralização do estado e dispersão do conhecimento técnico e administrativo no nível local. Com a retomada das questões metropolitanas e locais, amplia-se a atuação dos atores domésticos para reforçar as ações de desenvolvimento urbano.

As mudanças nas agendas urbanas nesses níveis têm demandado inovações para atingir níveis de desempenho e eficiência além das reais capacidades dos atores locais, justificando os processos de difusão adotados pelas agências, Banco Mundial e BID, através de seus empréstimos disponibilizados nos diversos programas e projetos. Essa matéria será melhor estudada no capítulo a seguir.

## CAPÍTULO 5

### 6 O PROCESSO DE DIFUSÃO DO PROMETRÓPOLE E DO HBB-BEIRA RIO NO RECIFE

A cidade de Recife possui uma população de mais de 1.400.000 habitantes (IBGE, 2001), sendo a capital do Estado de Pernambuco, no nordeste brasileiro (Ver Figura 10).



**Figura 10 - Mapa de localização de Recife no Brasil**

Fonte: Adaptado de [www.wamadiagnostica.com.br/assist/images/mapa\\_brasil\\_america\\_do\\_sul.gif](http://www.wamadiagnostica.com.br/assist/images/mapa_brasil_america_do_sul.gif)

A escolha da cidade, como estudo de caso, dá-se pelo fato da cidade constar na lista das contidas nas estratégias de assistência para o país (BANCO MUNDIAL, 2001, 2003), e também nos projetos financiados pelas agências internacionais de desenvolvimento.

As estratégias estudadas são: 1) *C<sub>q</sub> ntry Ass st nce tr tegy* (CAS) (Seção 3.2.2) que norteia as intervenções do Banco Mundial, e 2) *C<sub>q</sub> ntry P per* (Seção 3.3.2) – que norteia as



intervenções do BID. Na intenção de complementar as informações das estratégias estudadas, dois programas de desenvolvimento municipal são estudados em Recife: o PROMETRÓPOLE (Programa de melhoria de infra-estrutura em áreas de baixa-renda da RMR) e o Habitar-Brasil BID (Programa de desenvolvimento institucional e urbanização de assentamentos subnormais) (ambas nesse Capítulo), sendo que o primeiro financiado pelo BIRD (Banco Mundial), e o segundo sendo financiado pelo BID.

A seleção do PROMETRÓPOLE foi baseada na revisão da literatura e nas informações coletadas a partir de entrevistas preliminares realizadas com técnicos da Prefeitura Municipal de Recife e na Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM<sup>15</sup>). Os critérios de seleção foram os seguintes: 1) atores envolvidos<sup>16</sup>, 2) ênfase para a agenda urbana, 3) capacitação institucional, 4) redução de pobreza.

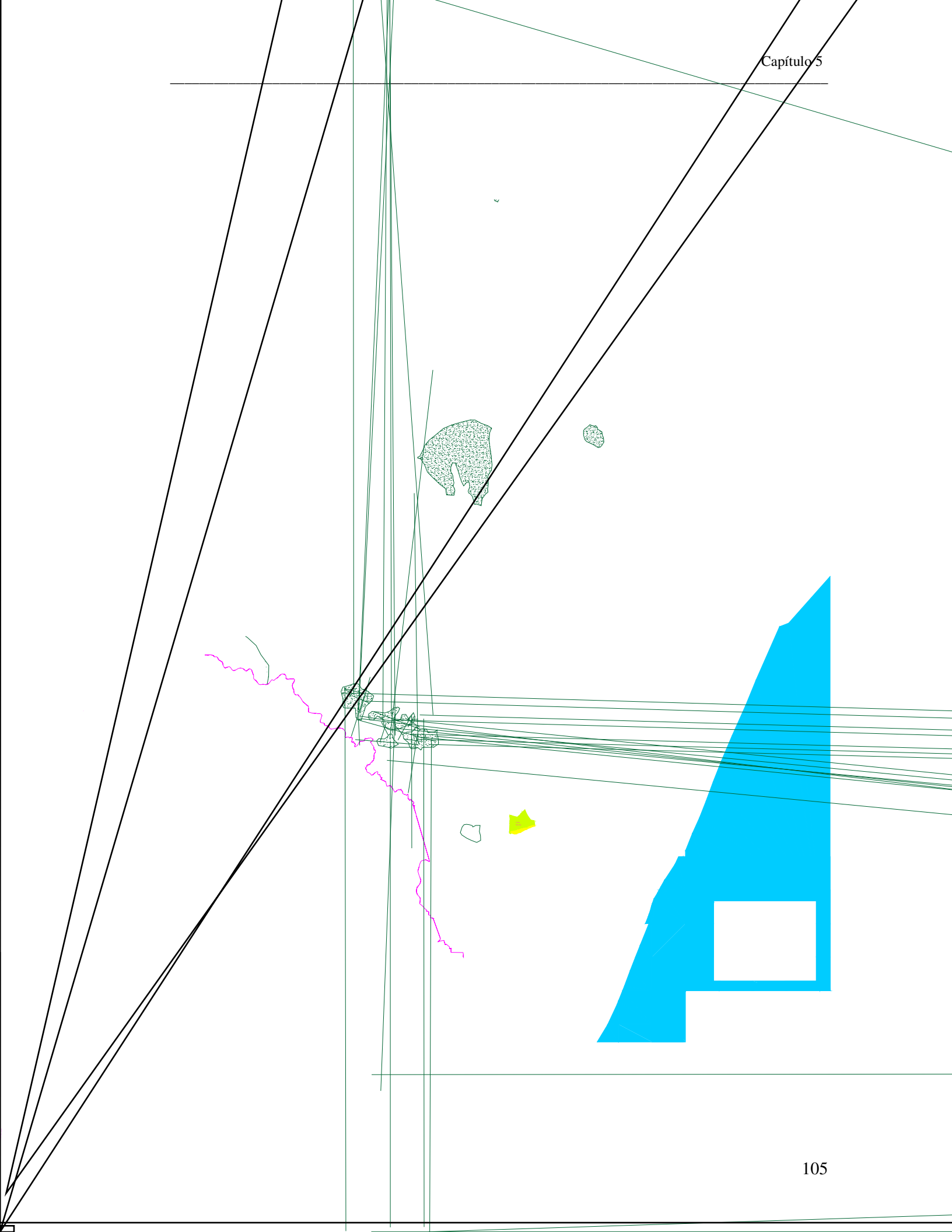
Estes critérios foram utilizados devido à expectativa de que eles teriam influência na difusão de paradigmas de desenvolvimento. Seguindo este mesmo critério, o Habitar Brasil BID da cidade do Recife foi escolhido para incorporar no estudo uma agência internacional de desenvolvimento de âmbito regional, como sendo o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O Recife ocupa uma área total de 214 Km<sup>2</sup> dos quais cerca de 30 são ocupados por habitações de baixa renda (ver Figura 11, a seguir) comumente classificadas como pertencentes ao setor informal. Estima-se que mais da metade da população recifense habite em assentamentos subnormais ocupando cerca de 14% de seu território. A cidade do Recife apresenta um grande número de assentamentos de baixa renda (áreas contornadas de roxo), tendo ainda, 66 áreas declaradas como Zonas Especiais de Interesse Social (manchas verdes no mapa).

---

<sup>15</sup> A Agência de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM) foi criada em maio de 2003, estando vinculada à Secretaria de Planejamento de Pernambuco. A CONDEPE/FIDEM substitui a Fundação de Desenvolvimento Municipal de Pernambuco (FIDEM).

<sup>16</sup> Os atores envolvidos no PROMETRÓPOLE incluem os níveis - local, estadual, nacional e internacional.



---

Para os propósitos deste trabalho, a seleção desses dois programas representa diferentes possibilidades de relações entre atores no processo de elaboração, definição, negociações e barganhas; como elas realmente acontecem na realidade.

Os estudos de caso foram feitos com o objetivo de identificar os atores difusores da política urbana; os elementos definidores da política; os órgãos financiadores; os captadores de recursos; os atores envolvidos; os mecanismos de difusão utilizados nas etapas de elaboração e implementação dos programas; os graus de interação entre os atores, e os determinantes de interação entre os atores.

Os estudos de caso foram realizados principalmente por entrevistas com interlocutores diretamente ligados com o processo de elaboração da política pública (WEYLAND, 2004, p. 26), uma vez que esta tese lida com aspectos cognitivos da definição de agenda e adoção de políticas. Os entrevistados foram considerados fundamentais para a aquisição de informação que não estariam facilmente disponíveis na literatura, nem a partir de estudos exaustivos de dados numéricos.

Os estudos foram realizados para ilustrar os processos de difusão de uma nova idéia, a partir da identificação da agenda, as características da inovação, as instituições envolvidas, e os papéis dos indivíduos que participam desse processo.

A partir dessa discussão, explorou-se o fenômeno da difusão da agenda urbana das agências multilaterais BID e Banco Mundial na agenda brasileira, em específico dos programas HBB-BID e PROMETRÓPOLE, na cidade de Recife por meio de três perspectivas:

- A dos profissionais do BID e do Banco Mundial;
- A dos acadêmicos brasileiros e dos acadêmicos americanos;
- A dos técnicos locais envolvidos nos programas HBB-BID e PROMETRÓPOLE.

Na questão referente à estratégia de enfrentamento da pobreza, por exemplo, as cidades deveriam também consolidar os programas de oferta de serviços para o pobre urbano, através da melhoria de assentamentos urbanos de baixa renda, baseados nas iniciativas de comunidades de base que são, por sua vez, apoiadas por uma extensa coalizão de parceiros

entre os setores público e privado. Neste caso, justifica-se a análise do PROMETRÓPOLE em Recife, em processo de difusão pelo Banco Mundial, e do Habitar Brasil — BID, difundido pelo BID, para elucidar como a política urbana do município de Recife tem se ajustado às mudanças de paradigmas.

Na questão referente ao aumento da capacidade institucional, por exemplo, as cidades deveriam objetivar a capacitação de seus funcionários, pela criação de programas de treinamento, bem como da divulgação das experiências bem sucedidas. Estas experiências parecem ser fundamentais na atuação do Banco Mundial com relação à capacitação institucional das municipalidades, além de criação de novos órgãos, aquisição de equipamentos, inovação tecnológica, entre outros. Segundo o próprio Banco, as municipalidades devem ampliar suas capacidades internas para alcançar um impacto relevante no desenvolvimento urbano.

No caso do PROMETRÓPOLE em Recife, análises qualitativas das entrevistas realizadas em Washington e em Recife (vide Seção 5.4) apontam para o forte papel do Banco Mundial em promover cursos de capacitação para os técnicos envolvidos nos programas, onde o Banco atua; configurando-se como mais uma forma de difusão de sua política. Além de, também, objetivar a redução de conflitos de natureza ideológica, tais como papel do Estado, papel dos atores financiadores, setor privado, terceiro setor etc. E ao mesmo tempo ampliar a capacidade interna dos órgãos, sendo justificativa que deu origem a tais cursos.

Como se pode observar, a maioria das políticas urbanas propostas pelo Banco Mundial, para as cidades dos países em desenvolvimento, demandam novos investimentos que serão conseguidos por empréstimos concedidos pelo próprio Banco — por intermédio de uma de suas agências internacionais de desenvolvimento. Porém, podemos estimar que as estruturas necessárias para a incorporação de tais reestruturações municipais, demandam muito mais recursos que, os oferecidos pelo Banco Mundial. Tal situação, através da história, vem levando os países em desenvolvimento a manterem relações interdependentes entre as condições macroeconômicas dos países e as eficiências administrativas locais.

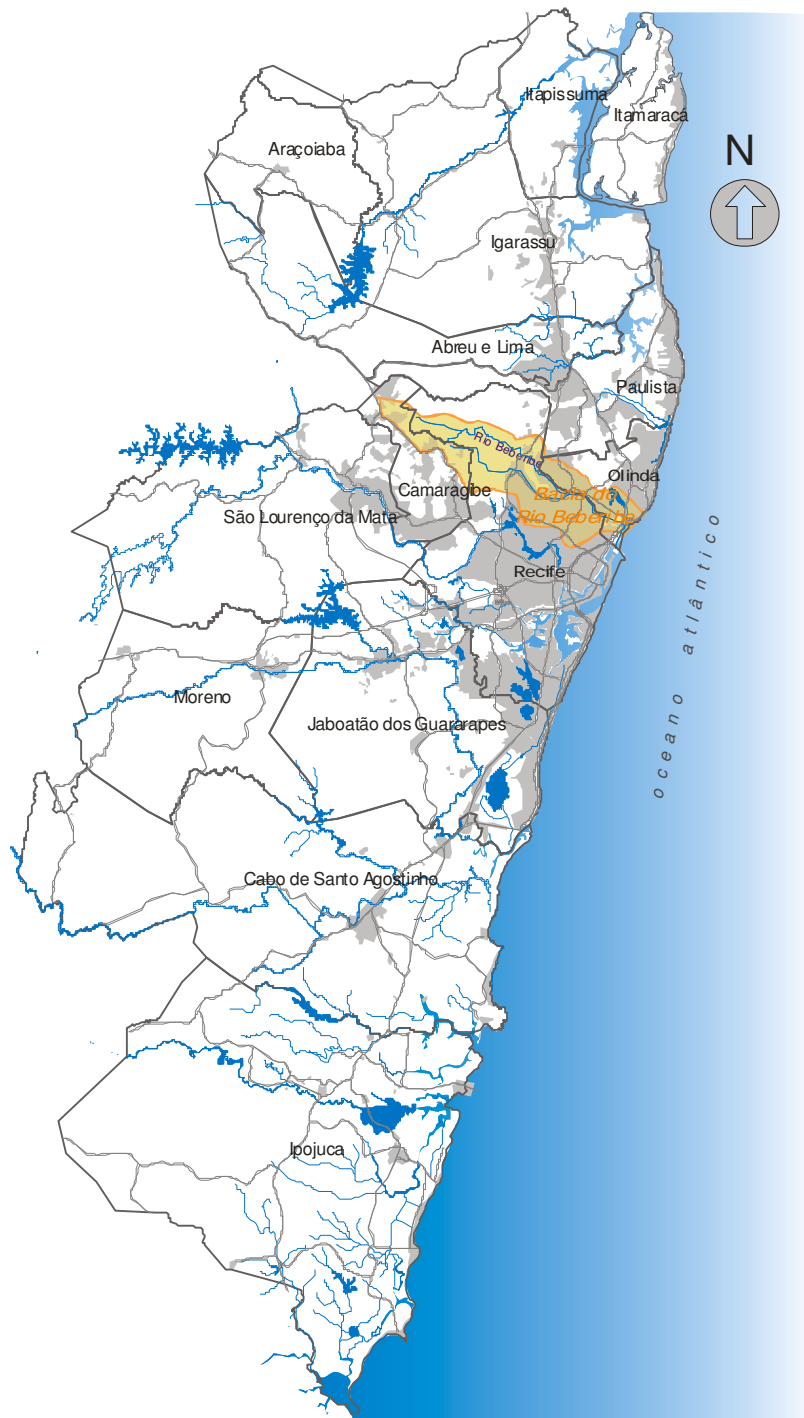
O caso do planejamento urbano em Recife demonstra tal situação, pois, ao analisar as principais ações de planejamento municipal e metropolitana, pode-se constatar que estas

tiveram participação direta do Banco Mundial<sup>17</sup>. Pode-se citar como exemplos, o Projeto Grande Recife, o Programa de Qualidade de Águas (PQA), o Plano Diretor de Saneamento e Drenagem Urbana, o Projeto de Transportes para a Região Metropolitana de Recife, o MetrÓpole Estratégica<sup>18</sup> (Plano Diretor Metropolitano, em elaboração pela CONDEPE/FIDEM) e o PROMETRÓPOLE. Tal situação parece insustentável, principalmente quanto ao cumprimento de prazos para execução dos projetos, pelo menos em curto prazo, pois exige muito além da real capacidade operacional de tais governos, considerando-se as limitações político administrativas, e em especial, as restrições de ordens econômica e operacional no processo atual de governança, dentro do paradigma da descentralização fiscal.

1999, 2001, 2004b; FERNANDES, 2003; JONES, 2004; MAIA, 1995). Outras municipalidades no Brasil têm adotado os preceitos das ZEIS, tais como Belo Horizonte, Porto Alegre, Santo André, Belém, Salvador, dentre outros, o que pode caracterizar um processo de difusão.

Entretanto, é válido inferir que tais iniciativas têm atingido os assentamentos localizados, limitados ao território de cada município e ações integradas; que visem à melhoria da qualidade de habitabilidade nos assentamentos de baixa renda; que extrapolem os limites territoriais dos municípios, e começa a ser pensada na RMR pelo programa denominado PROMETRÓPOLE que objetiva preencher essa lacuna; integrando um conjunto de políticas públicas entre municipalidades da RMR, próximas à bacia do Rio Beberibe.

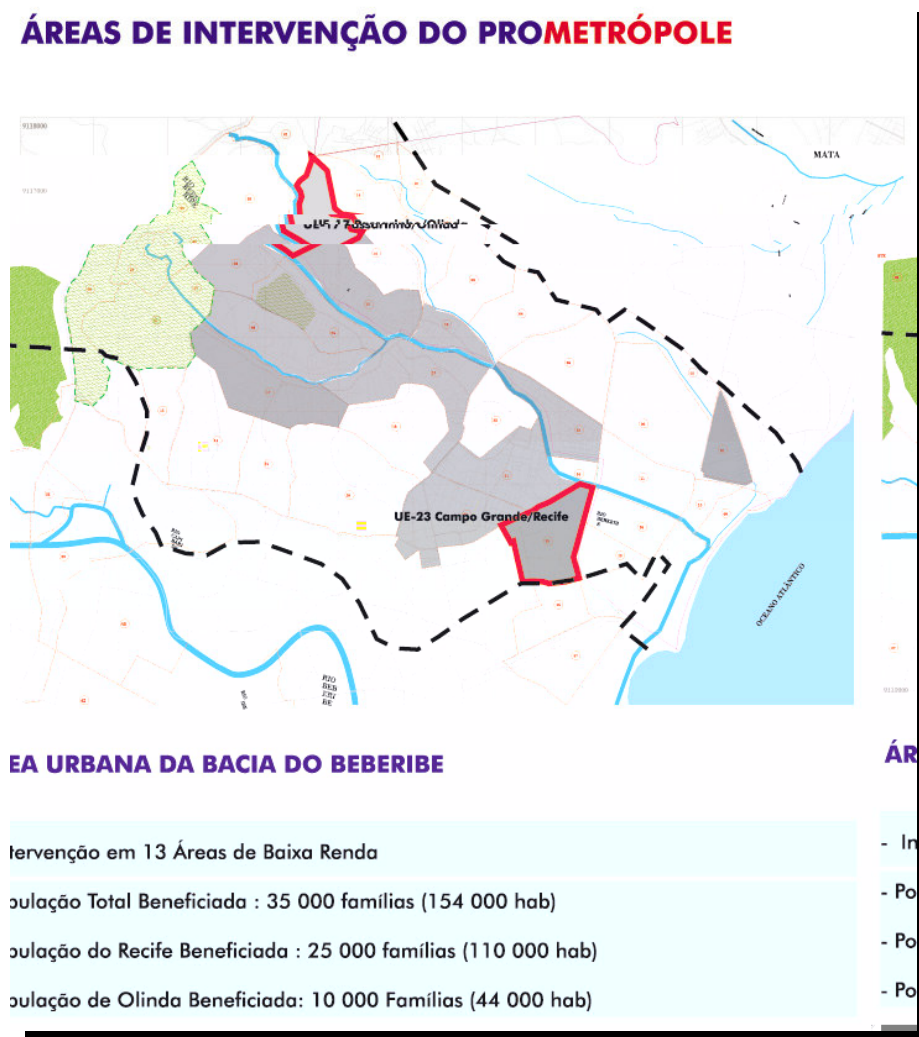
A Figura 12 mostra o mapa da Região Metropolitana do Recife, com suas bacias hidrográficas; destacando a Bacia do Beberibe como unidade de planejamento no PROMETRÓPOLE. Ao adotar bacias hidrográficas como unidade de planejamento, o PROMETRÓPOLE inova em relação à questão territorial, pois a Bacia do Rio Beberibe extrapola os limites político-administrativos municipais, e aparece como uma nova regionalização que toma para si parte dos Municípios da Região Metropolitana: Recife, Camaragibe e Olinda.



**Figura 12 - Mapa da Região Metropolitana do Recife, mostrando a bacia do Rio Beberibe**

Fonte: CONDEPE/FIDEM. Arquivo

Como pode ser visto na Figura 13, o PROMETRÓPOLE, na verdade, abrange parte da Bacia do Rio Beberibe entre os municípios de Recife e Olinda, e atinge uma área de interferência ao longo do Rio Beberibe; que beneficiará muito mais que as populações ribeirinhas, como, por exemplo, parte da população do bairro de Passarinho em Olinda e parte da população de Campo Grande em Recife; perfazendo um total de 35000 famílias em 13 áreas de baixa renda.



**Figura 13 - Mapa das áreas de intervenção do PROMETRÓPOLE.**

Fonte: Arquivo CONDEPE/FIDEM.

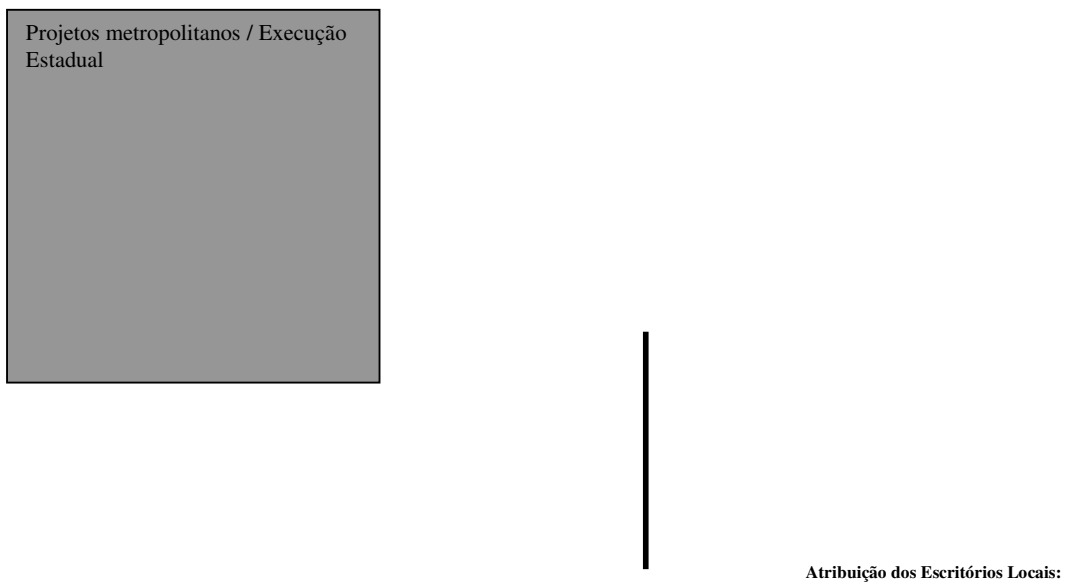
Esta tese aponta para a relevância do PROMETRÓPOLE como possível programa gerador de novas idéias por seu caráter inovador, quanto à gestão do solo urbano e da unidade de planejamento das bacias hidrográficas em áreas metropolitanas. Esta também salienta que



os impactos de tal programa para mudanças na gestão territorial local no Brasil ainda podem  
5.9574381( )-58.5106(pr)3.21279(og)10.6383.72 0 Td79(a)-13.4476(t)12.0483(r)3.212f r a lialoronid106(d)10.638

**Figura 14 - Diagrama da Estrutura de Gerenciamento - PROMETRÓPOLE**

Fonte: Arquivo CONDEPE/FIDEM



Apesar de o programa contar com uma estrutura gerencial hierárquica, na prática o PROMETRÓLE tem sido coordenado e ajustado pelo setor de gestão, mas que tem exercido papéis fundamentais de articulação entre os setores um, dois e três, e ainda de negociação intencional dos temas, agendas e políticas de investimento.

Entrevistas realizadas em Recife e Washington confirmam expectativas do caráter inovador do PROMETRÓPOLE, e de seus possíveis impactos de difusão de agendas e de políticas urbanas na temática de redução da pobreza e privatização dos serviços públicos. Além de alocação de recursos de forma estratégica em áreas de baixo atrativo comercial para o setor imobiliário, compensando, assim, a falta de investimentos nos assentamentos.

*...O Banco Mundial cobra que o governo estadual transfira recursos para o programa de investimento e o governo estadual deve ser privado. E não há hipótese de o governo estadual ser privado, pois o governo estadual não tem interesse em privatizar o programa, pois o programa é de longo prazo... Então, dentro dos limites de pobreza para receber investimentos é bom...’ (Entrevista realizada com Bárbara Kreuzig, em Recife, no dia 22 de abril de 2004).*

O PROMETRÓPOLE é firmado entre o governo estadual de Pernambuco e o Banco Mundial; tendo como avalista a República Federativa do Brasil. O governo estadual transfere recursos para os municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR) envolvidos no programa (principalmente Recife e Olinda).

O Banco Mundial se relaciona financeiramente com Secretarias Estaduais de Pernambuco, que repassam os recursos para a CONDEPE/FIDEM. Segundo os técnicos entrevistados na CONDEPE/FIDEM e na URB-Recife, a agenda do PROMETRÓPOLE foi primordialmente definida pelos próprios técnicos desses órgãos; tendo o Banco Mundial entrado principalmente com recursos financeiros e cursos de capacitação. O que esta tese vem salientar é que com esses cursos o Banco Mundial transfere seu conhecimento e prepara os técnicos locais na RMR para adotarem seus objetivos. Tais como a necessidade de desenvolvimento institucional e da intenção implícita de promover a privatização da COMPESA.

Os recursos para o PROMETRÓPOLE são oriundos do governo brasileiro (US\$ 45 milhões) e o restante do recurso financeiro (US\$55 milhões) é fornecido pelo BIRD; perfazendo um total estimado em US\$100 milhões.

Inicialmente, o financiamento deveria ser alocado, objetivando principalmente dois principais aspectos:

1. O pagamento de consultores internacionais para orientar na privatização da COMPESA (Companhia Pernambucana de Saneamento), (recursos fornecidos a fundo perdido) e,
2. O restante dos recursos deveria ser utilizado em forma de empréstimos, com fins de recuperação dos investimentos para a relocação da população de baixa renda assentada ao longo do Rio Beberibe.

Por outro lado, os empréstimos do Banco Mundial podem ser utilizados para justificar ações de atores locais; para garantir o andamento dos projetos, e alocação dos recursos em áreas consideradas prioritárias, como a área social; que pode estar sujeita a intervenções de corte financeiro por parte dos dirigentes governamentais em situações de recursos escassos:

*“Acho que é difícil de trabalhar. Porém, por que é difícil trabalhar do que é... Depois, é um recurso que é fornecido pelo Estado através da distribuição dos setores mais pobres. É obrigatório contratar e evitar o desperdício e a fuga de recursos e de funcionários sociais, e do que é necessário, que é a utilização do empréstimo do Banco Mundial e a formação dos pontos de trabalho e dos programas. É difícil dizer: “se vocês estiverem com o Banco cobrindo o programa”, dizer para o governador. Então, o Banco, que é a utilização dos recursos”.* (Sr. José Arlindo Soares. Acadêmico, ex-Secretário de Planejamento do Governo do Estado de Pernambuco de 2000-2003. Entrevista realizada em Recife, no dia 12 de janeiro de 2006).

Os motivos que justificam empréstimos podem estar relacionados a eventos de natureza política, e de fragilidade institucional referente a pressões locais; evidenciadas no trecho da entrevista acima. Mais uma vez, aponta-se para o grau de sutileza que permeia a mesa de negociações e acordos, no processo de definição de uma agenda de desenvolvimento.

Vale salientar que, no caso da privatização da COMPESA, não necessitaria de retorno desse investimento a partir do pagamento do montante liberado para tanto. Entretanto, conforme dados qualitativos indicam, caberia à população e/ou ao governo pagar pelas melhorias físicas às margens do rio, assim como pela construção de novas casas para os reassentados do programa. Porém, as negociações suspenderam o processo de privatização da COMPESA.

O principal objetivo do PROMETRÓPOLE é a melhoria da qualidade de vida dos pobres urbanos na RMR, e do desenvolvimento da capacidade institucional dos atores envolvidos, tanto o governo local, como o estadual e as empresas privadas, e os indivíduos em

planejar, estabelecer metas e objetivos. E manter o processo em andamento pela coordenação desses atores e projetos em nível metropolitano. O programa contém três projetos gerais:

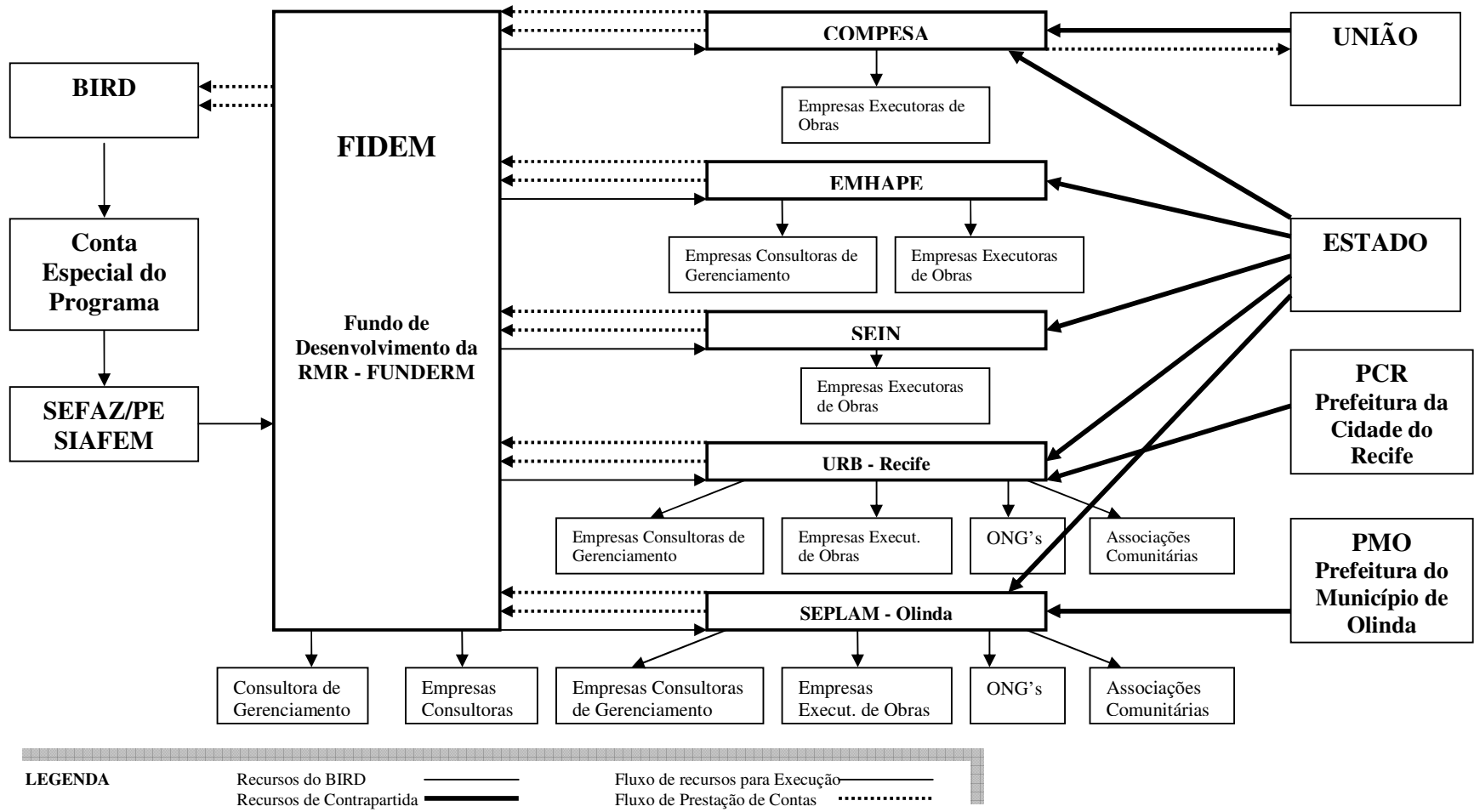
1. A provisão de infra-estrutura nos assentamentos de baixa renda ao longo do Rio Beberibe;
2. A melhoria da infra-estrutura metropolitana;
3. O desenvolvimento e fortalecimento institucional e gerenciamento metropolitano.

Como pode ser visto na Figura 15, as relações institucionais envolvem diversos atores em níveis diferentes dos entes federativos; tendo a CONDEPE/FIDEM como principal interlocutor do programa por se relacionar diretamente como o BIRD e os atores locais. Dados qualitativos indicam que um aspecto fundamental do PROMETRÓPOLE seria a promoção dos meios necessários para garantir o sucesso da privatização da COMPESA; além de promover os incentivos necessários para o pobre urbano ter acesso ao esgotamento sanitário e de melhorar; de forma geral, a coleta de tal esgotamento na região.

Um aspecto crucial, que a Figura 15 mostra, é que, apesar de o PROMETRÓPOLE envolver inúmeros atores, o que realmente importa é a evidência de que o BIRD se relaciona institucionalmente e financeiramente de forma direta com a CONDEPE/FIDEM. Sendo objeto de investigação nesta tese.

A CONDEPE/FIDEM exerce papéis fundamentais de repasse dos recursos, assim como de controlador da utilização dos mesmos, coordenando o desenvolvimento das estratégias nos diversos atores parceiros do programa, como por exemplo: COMPESA (Estado de Pernambuco), URB-Recife e SEPLAM–Olinda (Órgãos municipais). Sendo que os últimos ficam responsáveis em lidar com os beneficiários na escala mais local do programa pelas negociações com as ONGs, Associações Comunitárias, empresas executoras de obras e empresas consultoras de gerenciamento.

O PROMETRÓPOLE parece consolidar os mecanismos de gerenciamento público, interinstitucionalmente, entre municípios distintos, estado e governo federal; em níveis diferenciados de envolvimento profissional, pelo estímulo ao planejamento integrado e gestão das políticas metropolitanas; ainda ausentes no contexto estudado.



**Figura 15 - Fluxograma das relações institucionais e de recursos do PROMETRÓPOLE**

Fonte: CONDEPE / FIDEM, arquivo.

Segundo o Sr. José Arlindo, o PROMETRÓPOLE:

... br nge, por e e p o, fronte r entre ~~o e f a e O n d a~~ peg d s  
co u n d des. o l<sup>3</sup> re s q<sub>u</sub> e est o n c<sub>u</sub> d s entre s re s de s b o n d ce de  
Desenvo v ento u no d ~~o e g o M etropo t a~~. O perf de e é o seg<sub>u</sub> nte: u d r  
est<sub>u</sub> r h b t c on , tod nfr -est<sub>u</sub> r de s ne ento b s co, de  
h b t b d de, de cess b d de, v s de cesso, e tr nsfor r re de zer,...  
nc<sub>u</sub> s ve ú n c obr co p et ente pront é<sub>u</sub> re de po o i<sub>u</sub> vent<sub>u</sub> de. O  
nt go M t d<sub>u</sub> ro de Pe nhos q<sub>u</sub> e fo tr nsfor do e u Centro de For o  
G<sub>u</sub> r . (Sr. José Arlindo Soares. Acadêmico, ex-Secretário de Planejamento do  
Governo do Estado de Pernambuco de 2000-2003. Entrevista realizada em Recife, no  
dia 12 de janeiro de 2006).

Nesse sentido, o PROMETRÓPOLE pode atingir índices mais elevados quanto às inovações do conhecimento e de reformas institucionais, pelo fato exposto, quanto à disponibilidade de recursos; as áreas físicas atingidas, e a população alvo relativa às melhorias a serem conseguidas a partir de suas ações.

O ~~P o M E t r ó p o l e~~ ~~ind~~ hoje é<sub>u</sub> n d de técn c d F D E M. M s e e n d n o  
t n h nen h<sub>u</sub> est<sub>u</sub> r , s propost s n d n o t n h s do def n d s, s re s.  
Porq<sub>u</sub> e h v u d f<sub>u</sub> d de u to gr nde do overno nter or e d r co  
org n s os ntern c on s... (Sr. José Arlindo Soares. Acadêmico, ex-Secretário de  
Planejamento do Governo do Estado de Pernambuco de 2000-2003. Entrevista  
realizada em Recife, no dia 12 de janeiro de 2006).

É importante salientar nesta tese o retorno às discussões das áreas metropolitanas como unidade de planejamento; temporariamente deixadas de lado. Assim como, também, vale salientar a retomada da CONDEPE/FIDEM como órgão de planejamento em Pernambuco.

Em relação ao processo de abordagem dos assentamentos informais, pode-se observar que o PROMETRÓPOLE estenderá as experiências das ZEIS de Recife aos municípios envolvidos no programa, porém, voltados para a remoção da população das margens dos rios para outras áreas das cidades em questão. Vale salientar que a política das ZEIS tem evitado ao máximo a relocação das famílias; tentando utilizar estratégias de consolidação dos assentamentos existentes, pela reurbanização desses; mantendo a população original.

Tal mudança de postura, perante a melhoria da qualidade de vida dos moradores de ZEIS em Recife, poderá ser medida em estudos futuros, pois ainda não se teve impacto nas populações envolvidas nem, em termos de comportamento do poder público, frente a questões de consolidação habitacional ou remoção de famílias.

“... O PREZEIS segue o princípio da legislação que diz o seguinte: que prevalece o direito de moradia ao direito de propriedade... E, portanto, no reassentamento, o inquilino receberia a casa e o proprietário receberia a indenização. E, no PROMETRÓPOLE, isso não acontece porque o inquilino, ele vai receber um ano de aluguel referente ao valor praticado na área, e o proprietário é quem recebe a unidade habitacional, porque ele recebe a unidade habitacional como uma indenização pela unidade habitacional que ele tinha e, mais três meses de lucro cessante do aluguel. Essa área de reassentamento é um ponto conflituoso nas áreas ZEIS, nas áreas que não são ZEIS não há nenhum problema. Mas, nas áreas ZEIS sim, e o PROMETRÓPOLE se preocupa porque, no nosso contrato, o Banco Mundial não financia indenização de imóveis. No nosso contrato, do PROMETRÓPOLE, inclui então indenização de imóveis... Se essa prática for estendida para todas as UEs, todos os inquilinos receberiam uma casa e todos os proprietários receberiam uma indenização...”

**Quadro 6 - Entrevista realizada com a Sra. Maria de Biasi em 26 de abril de 2004, Gerente do PROMETRÓPOLE em Recife.**

Como pode ser visto no Quadro 6, ao se analisar os impactos que o PROMETRÓPOLE pode ter em alterar uma política pública existente em Recife, e com atuação inicial desde 1983, constata-se que esta pode ser bastante grande, pois os preceitos iniciais das ZEIS, pela sua regulamentação pelo PREZEIS de 1987 e 1995 seriam diferentes do propagado pelo PROMETRÓPOLE.

O PROMETRÓPOLE tem como objetivo principal melhorar as condições de vida da população e de habitabilidade, em áreas selecionadas de baixa renda na Bacia do Beberibe; mediante intervenções integradas e repli(s)-4.61789-1.40511(P)181021(e)-2.80892(nc)-27.80762(l)1.400381(e)



desenvolvimento sustentável para o Brasil; dando suporte à agenda do Banco Mundial (WORLD BANK, 2006). Segundo o mesmo documento, o PROMETRÓPOLE continuaria sendo um canal de negociações para a concessão de serviços para o município; objetivando o enfrentamento do problema da habitação de interesse social.

O PROMETRÓPOLE enquadra-se, ainda, num recente plano de ação do Banco Mundial de âmbito internacional (*City Development Strategy; City Development*), que visa reduzir nos próximos 20 anos a pobreza urbana, e melhorar a vida de 100 milhões de pessoas com a mobilização de recursos da ordem de US\$ 50 bilhões.

A escala de atuação do PROMETRÓPOLE abrange mais um município e pode ser considerado de abrangência metropolitana, apesar de tratar apenas de Recife e Olinda. A unidade gestora do programa é a bacia hidrográfica do Rio Beberibe, já de acordo com orientação do Ministério dos Recursos Hídricos. Por se tratar de uma ação governamental que extrapola os limites municipais e territoriais, o programa trata da água como recurso escasso e relevante para as atividades humanas, mas que não respeita os limites geopolíticos dos municípios e necessitam de tratamento especial, como explicitado no programa.

## 6.2 O caso do Habitar Brasil BID Beira Rio

O programa Habitar Brasil BID teve sua origem a partir de um outro programa preexistente no Brasil datado de 1993, denominado Programa Habitar Brasil; que não passou de uma tentativa de inserir a agenda habitacional no contexto internacional de promoção de políticas sociais para a melhoria da qualidade física dos assentamentos humanos, ao mesmo tempo que promoveria um certo grau de redução de pobreza. Entretanto, tal programa pode ser criticado pela ausência de metodologia e sistemática e, como tal, não impactou a política urbana brasileira como esperado; sendo substituído pelo então Programa Habitar Brasil BID, como podemos evidenciar na citação abaixo:

*“Nós encontramos o AB A Beira Rio, não tem ... - É importante priorizar tecnicamente o projeto, o AB A Beira Rio funciona quer coisas, e a transferência de recursos é o posto projeto. Não tem metodologia. O AB A Beira Rio metodologia, e você pode priorizar conhecer...”* (Sr. Álvaro Cubillos, Especialista em Desenvolvimento Social, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entrevista realizada em Washington no dia 25 de junho de 2002).

O Programa HBB representa uma evolução de seu antecessor, o Habitar Brasil, com discurso voltado para a emissão de títulos de propriedade imobiliária no Brasil; de forma

sistemática, muito se assemelhando com o programa das ZEIS em Recife que se organiza em 1987 de forma efetiva. Entretanto, o diferencial seria a ênfase para o desenvolvimento institucional, disputando questões de relevância para transformar paradigmas vigentes de desenvolvimento urbano, e ajustando as agendas dos municípios que os contrataram.

*“O HBB vem por um método inovador de fazer urbanização de favelas com o desenvolvimento institucional do município. Então, quem é esse responsável do HBB e quanto o governo federal cobra o município e até onde, se fosse o caso, deveríamos pagar com este dinheiro. E nós pagamos. Não se faz obras de desenvolvimento institucional. Então, quem é responsável. E só pode pagar com os recursos de organizações internacionais”.* Sra. Junia Santa Rosa, Diretora da Cooperação Técnica e Desenvolvimento Institucional, da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades. Entrevista realizada em Recife no dia 01 de setembro de 2006).

A Figura 16 apresenta um mapa da cidade do Recife, contendo as áreas pobres da cidade e os projetos do Programa HBB-BID, onde também aparece o HBB Beira Rio, identificado no mapa como Conjunto Beira Rio; sendo um dos objetos de estudos nesta tese.



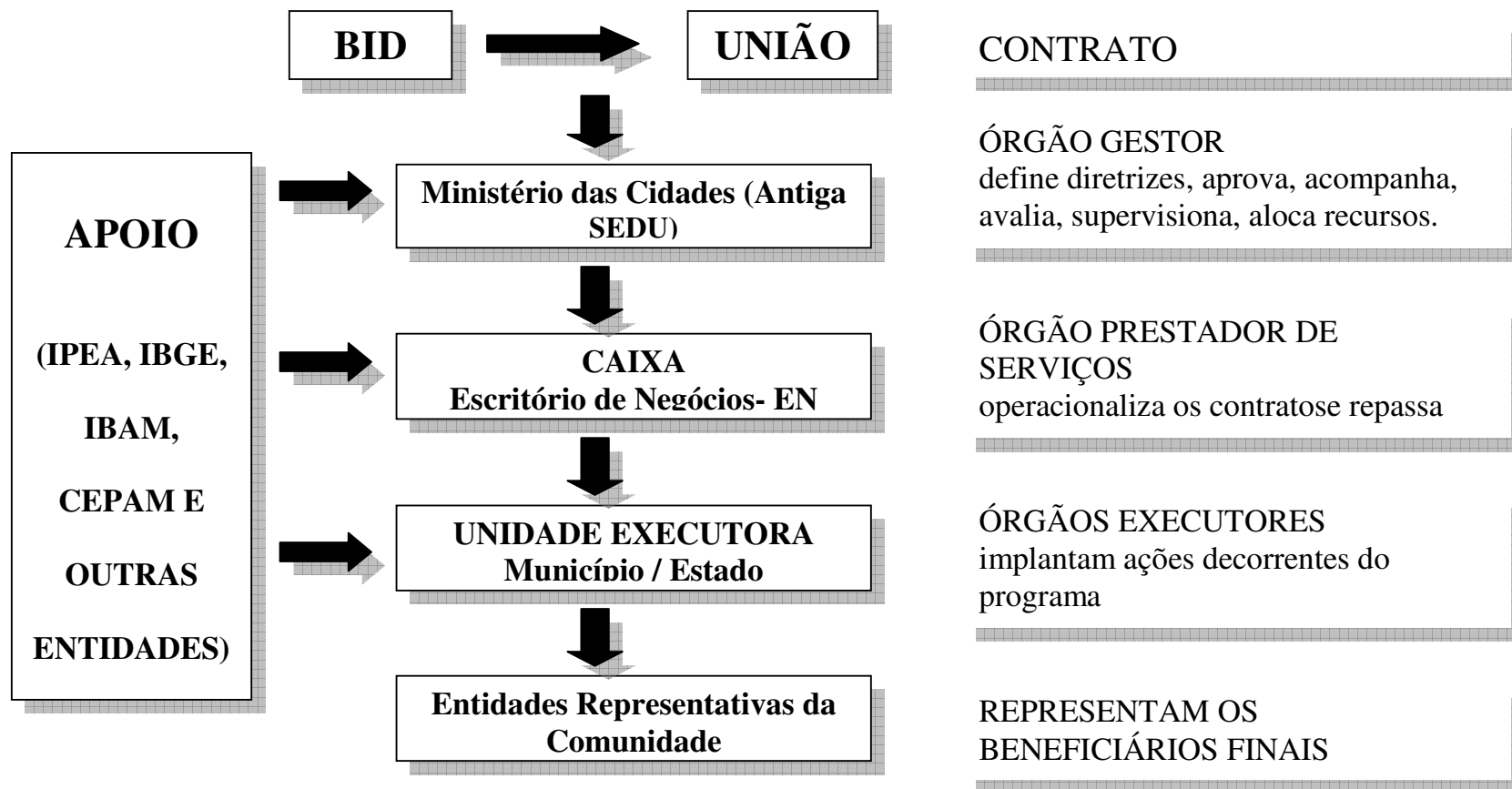
O Habitar Brasil BID está composto por dois subprogramas: um de desenvolvimento institucional, para capacitação institucional de prefeituras no setor urbano e habitacional, na área de atendimento a famílias de baixa renda, e um segundo para urbanização de assentamentos subnormais.

O Habitar Brasil BID tem como objetivos:

- Incrementar a capacidade municipal para resolver problemas habitacionais urbanos;
- Elevar a qualidade de vida da população urbana de baixa renda;
- Mobilizar e potencializar a utilização de recursos para atenuar problemas em assentamentos subnormais.

O estudo de caso sobre o Habitar Brasil BID em Recife considerou a experiência do Habitar Brasil BID Beira Rio (URB-RECIFE, 2000, 2001) e foi realizado com o objetivo de identificar os atores difusores da política urbana; os elementos definidores da política, os órgãos financiadores; os captadores de recursos; os atores envolvidos; os mecanismos de difusão utilizados em cada etapa do projeto (elaboração, implementação, avaliação e monitoramento); os graus de interação entre os atores, e os determinantes de interação entre os atores.

Como pode ser visto na Figura 17, o BID relaciona-se diretamente com a União, que por seus órgãos operacionais (CEF e Ministério das Cidades) é relacionado com o restante dos atores nos diversos níveis dos entes federativos. E tem por finalidade os beneficiários, que são as populações de baixa renda (habitantes de assentamentos humanos precários definidos como prioritários nos Planos Diretores municipais).



**Figura 17 - Diagrama da estrutura de relações do HBB e os atores**

Fonte: Urb-Recife. Arquivo.

Ao contrário do PROMETRÓPOLE, o HBB representa uma política nacional difundida domesticamente pelo Ministério das Cidades e pela CEF. E os atores locais exercem papéis menos relevantes no processo das negociações e barganhas. Entretanto, a análise qualitativa dos dados indica que os órgãos executores municipais têm conseguido alterar em pequena escala o formato do projeto de melhorias habitacionais nos programas do HBB Beira Rio.

Conforme o próprio BID, o HBB tem por objetivo o desenvolvimento institucional dos municípios e dos estados, para enfrentar a questão dos problemas habitacionais urbanos, tais como a melhoria habitacional e a regularização fundiária; objetivando a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda; mobilizando e potencializando a utilização de recursos para a melhoria desses assentamentos.

ATORES	NÍVEL DE REPRESENTATIVIDADE	ATRIBUIÇÃO	FUNÇÃO
SEDU <sup>1</sup> /UCP	Federal	ÓRGÃO GESTOR	Define diretrizes, aprova, acompanha, avalia, supervisiona, aloca recursos
CEF Escritório de Negócios - EN	Federal	ÓRGÃO PRESTADOR DE SERVIÇOS	Implementa ações decorrentes do programa
UNIDADE EXECUTORA Municipal(UEM) /Estado(UEE)	Municipal e Estadual	ÓRGÃOS EXECUTIVOS	Operacionaliza os contratos e repassa recursos
Entidades representativas da comunidade	Local	REPRESENTANTES DA COMUNIDADE	Representam os beneficiários finais
APOIO (IPEA, IBGE, IBAM, CEPAM E OUTRAS ENTIDADES)			

**Tabela 4 - Quadro resumido dos atores principais por nível de representatividade dos participantes do HBB quanto as suas atribuições e funções.**

Fonte: Baseado em URB-Recife (2001), com adaptações da autora.

<sup>1</sup> A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (ligada diretamente à Presidência da República, foi substituída pelo Ministério das Cidades a partir do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2003).

Como pode ser visto na Tabela 4, em relação ao desenvolvimento institucional, o HBB demanda dos municípios a criação de uma Unidade Executora Municipal (UEM) para a elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) (PCR, 2000). A partir daí, a UEM fica encarregada de elaborar e implantar projetos integrados para a urbanização e regularização dos assentamentos subnormais.

Ao se analisar o caso estudado, pode-se dizer que o programa Habitar Brasil BID no Recife é de ação pontual na escala da cidade, atuando de forma localizada e trabalhando com um grupo específico; em vez de enfrentar a questão da consolidação de assentamentos humanos e melhoria da qualidade de vida do pobre urbano de forma mais universal. Entretanto, em nível nacional, o HBB representa mais que um programa; substituindo, na ausência de uma política habitacional explícita por parte do governo central, uma política nacional de habitação de baixa renda, ou seja, as ações conjuntas do HBB nacionalmente estariam atuando como uma política habitacional. Segundo o Sr. Álvaro Cubillos, a abrangência do programa HBB em nível local estaria limitada se observada às ações do PROMOTRÓPOLE:

“Agor, o problema é que e e e te p q, cos re q, rsos p r d ens o q, e e e pretende t ngr. E u cho q, e é q, e o B nco pec . Por q, e é d ferente n, c d de do nter or, n, reg o pe q, en , e q, e você f z, progr co u certo contorno de u q, q, s re s e e e te p cto. O P ~~OME~~ ~~OPOLE~~ poder ter p cto, s f c restr to u re u to pe q, en . Por q, tro do, e e teve u prob e de orde conj, n, r q, e fet q, o progr . Fo q, ed do v or do Dô r, u d n c b . oje o progr v e q, se et de d époc q, e e e fo contr t do. N n q, é te q, p , né? O B nco n o te q, p . M s o Est do te u cert q, p , por q, e nós fo os u to entos n e e q, o do progr . E , u d s c u s s d ent d o fo q, e nós torn os gest o u to co p e . A e e q, o d s obr s q, e dever ser de u só gestor, p ss q, ser de três. Ent o sso ev q, s q, enos o tr so de u no, p r engren r o f n c on ento. Agor é q, e, por e e p o, s pr nc p s obr s de respons b d de do Est do, for so c t d s. Ent o u progr q, e er p r contecer e 005, 006, seg, r ente só v contecer e 007, 008. Co prej, zos t nto no vo u e d s obr s, por c u s d cr se c b , co o prej, zo n própr cred b d de do progr j, nto po q, o. E bor sej u to s est, r dor do q, e o b t r”. ...” (Sr. Álvaro Cubillos, Especialista em Desenvolvimento Social, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entrevista realizada em Washington no dia 25 de junho de 2002).

Um ponto que merece destaque seria o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) — componente do programa Habitar Brasil BID, que define as ações de Desenvolvimento Institucional; capacitando técnica e administrativamente as Prefeituras Municipais. O PEMAS estabelece metas de p

expectativa que tal programa pode trazer recursos para os municípios, além das melhorias administrativas pelo programa de Desenvolvimento Institucional.

A autora reconhece a especificidade dos casos estudados e aponta a necessidade de estudos futuros em locais e situações diferentes, para ampliar o debate sobre os diferentes tipos de negociações; arranjos institucionais e relações entre os atores envolvidos.

### 6.3 Comparando e Contrastando os Programas

Esta tese salienta o fato de que tanto o PROMETRÓPOLE como o Habitar Brasil BID lidam com problemas de âmbito metropolitano em maior e menor escala, respectivamente. A questão da regularização fundiária nas áreas subnormais vem sendo enfrentada pelos dois programas, de forma localizada e específica, sem discutir tais questões numa esfera mais universal.

Programa	Atores envolvidos					
	Contrato	Órgão financiador	Órgão financiado	Órgão gestor	Órgão coordenador	Beneficiário final
PROMETRÓPOLE	BIRD/União (SEAIN <sup>20</sup> )	BIRD	Estado	SEPLAN (PE)	SEPLAN/FIDEM	Pop. Baixa renda
Habitar Brasil BID	BID/União (SEAIN)	BID	União	Minist. Cidades /CEF	Município/URB	Pop. Baixa renda

**Tabela 5 - Atores envolvidos em programas de desenvolvimento municipal em Recife financiados pelo BIRD e pelo BID**

Fonte: A autora. Adaptado de entrevistas.

Na Tabela 5 encontram-se resumidos os atores que efetivaram os contratos, os órgãos gestores, os órgãos executores dos projetos e os beneficiários finais. Estas foram as variáveis definidoras para a escolha de tais projetos, onde há uma variedade em níveis de governo, bem como a participação do BIRD e do BID.

Nesse período de pouca ênfase para os órgãos metropolitanos, a Fundação de Desenvolvimento Municipal de Pernambuco (FIDEM) — órgão executor do programa em Recife pertencente à Secretaria de Planejamento Estadual (SEPLAN) — vem sendo reestruturada e fortalecida pelos recursos do Banco Mundial, na agenda urbana brasileira; em conjunto com o Governo de Pernambuco. Esse, que a partir de 1992, “iniciou uma gestão

<sup>20</sup> Secretaria de Assuntos Internacionais.



junto ao Banco Mundial” (CODEPE/FIDEM, 2005); recebendo financiamento para ações integradas de desenvolvimento de cidades, de porte médio e metropolitano, pelo Programa Estadual de Desenvolvimento urbano (PEDU). Tal iniciativa deu origem ao Programa Qualidade das Águas (PQA) entre 1995 e 1996; que objetivava estudos para investimentos no setor de saneamento; sendo transformado no Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda (PROMETRÓPOLE) — discutido neste trabalho, o Plano Reestruturador da Bacia do Beberibe, e o Metrôpole Estratégica<sup>21</sup>.

Em relação à discussão sobre a globalização e a questão metropolitana, pode-se apontar neste estudo que, embora o discurso do Banco Mundial seja para enfatizar o fortalecimento institucional no nível municipal, suas ações no Recife, no que se refere ao tema urbano, vêm sempre ocorrendo com impactos para essa região; surgindo aí uma clara contradição.

Outro ponto que merece destaque na análise é que, num programa como este que envolve tantos atores, pode ser esperado que haja conflitos entre os dois principais atores, Banco Mundial e CONDEPE/FIDEM. Porém, pelas observações realizadas neste trabalho, pode-se apontar que as relações entre os dois atores se dão de forma mais consensual do que conflitante<sup>22</sup>.

Como pode ser visto nos casos acima, pode-se afirmar que houve um processo de mudança na agenda urbana que passa a enfocar questões de governabilidade e continuidade das ações e dos projetos; objetivando um melhor gerenciamento dos recursos, e ampliando a capacidade dos gestores públicos.

Em consequência dessa nova perspectiva, ocorre um processo de substituição de políticas universais por políticas setoriais, tais como moradia nos centros urbanos; reassentamento de populações ribeirinhas etc., e propõe-se integralizar diversas áreas do conhecimento em projetos específicos e localizados. E a política urbana emergente desse processo parece desterritorializar os problemas, enfatizando questões temáticas.

---

<sup>21</sup> Baseado em entrevistas realizadas com a Sra. Norma Lacerda, Professora da UFPE (22 de abril de 2004), e com a Sra. Maria Jose de Biase, Gerente do PROMETRÓPOLE, Divisão de Projetos Especiais, UrB- Recife (26 de abril de 2004).

<sup>22</sup> Entrevista realizada em Recife no dia 22 de abril de 2004 com a Sra. Barbara Kreuzig, Coordenadora do PROMETRÓPOLE, CONDEPE/FIDEM.

Por se tratar de projetos localizados, novos atores sociais de nível de abrangência mais localizados assumem papéis antes desempenhados pelo Estado nacional, porém, atores internacionais e nacionais atuam em coopção, na tentativa de manter a existência das instituições domésticas, que sobreviveram ao processo de reformas; que passam a firmar acordos pela coopção.

Onde podemos encontrar pontos de conflito seria na relação entre estado e município (Seção 5.4), por diversas explicações para tais conflitos, em que, talvez, o fator político-partidário deva ser considerado mais evidente: município e estado são de partidos diferentes e não há uma concordância política continuada entre eles. Um outro fator é que tanto os órgãos municipais, metropolitanos, como os estaduais estão atuando num mesmo local. O que

Como pode ser evidenciado acima, tanto o BID como o Banco Mundial utilizam ferramentas e agendas bastante semelhantes que são difundidas para o governo brasileiro e, no caso específico, para a municipalidade do Recife. Entretanto, pode ser evidenciado também que inovação em política pública; no caso para assentamentos de baixa renda seria a adoção de programas pouco novos, mas que trazem em suas características áreas de atuação envolvendo mais um município ou, por assim dizer, trata de questões que extrapolam o território municipal. Entretanto, tal iniciativa no setor da habitação popular já vem sendo enfrentada pelo PREZEIS em Recife, mas que não havia atuado de forma mais conjunta com os municípios vizinhos.

Dessa forma, a adoção da agenda do HBB seria uma adaptação de um processo já experienciado por outros governos (BERRY and BERRY, 1999; IKENBERRY, 1990), em Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Santo André; entre outros, num processo de difusão de interação regional, mas que ganha notoriedade internacional pelo programa Habitar Brasil BID.

No caso do PROMETRÓPOLE, a unidade de ações de política envolve parte da bacia hidrográfica do Rio Beberibe e trata de questões de reassentamento de populações ribeirinhas, em que os técnicos locais se baseiam em experiências anteriores desenvolvidas muitas vezes nas ZEIS em Recife. Entretanto, o PROMETRÓPOLE apresenta uma inovação referente à unidade gestora; determinada a partir da bacia hidrográfica do Rio Beberibe e do programa de desenvolvimento institucional.

## **6.4 A Relação entre os Atores Domésticos e Internacionais**

Esta seção apresenta uma análise das relações entre os atores domésticos e internacionais, para apontar algumas situações que levam os atores a negociarem estratégias e definições de agendas; com o propósito de atingir o máximo aproveitamento das potencialidades de cada oportunidade, oferecida por uma agenda de desenvolvimento.

A análise qualitativa dos dados sugere que comumente se identifica a necessidade de assistência externa, quase que permanente por parte das agências (por meio de consultores ou técnicos das próprias agências) para implementar e monitorar as estratégias. Este processo parece apontar para uma rotina de relações cíclicas entre agências e municípios; que é ajustada e renovada de forma continuada, devido à ênfase dada ao sucesso das estratégias.

~ O fto de nós tr b h r os  $\mu$  b c h drogr fc , esse  $\mu$  so e p rece e tre ente nov dor e e tre ente port nte co o rep c dor... nós t nh os co o perspect v ...  $q_i$  e própr etodo og poder ser p c d e nós, co o C p b r be, co oJ bo t o...

F c  $\mu$  to d fc se ec on r  $q_i$  pont r deter n do tor (quem iniciou a idéia) ... ne p r  $\mu$  só d F DEM e ne do B nco,  $q_i$  sej , cho  $q_i$  e e re  $\mu$  t

e e p o, e e... se q<sub>u</sub> v d ... 'prec s os po r u n c p o, prec s os f zer sso'.  
 u convergênc ' (Sra. Junia Santa Rosa, Diretora da Cooperação Técnica e  
 Desenvolvimento Institucional, da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades.  
 Entrevista realizada em Recife no dia 01 de setembro de 2006).

Uma outra abordagem da análise seria o suporte dado pelas agências para as cidades desenvolverem suas estratégias; facilitando, dessa forma, o processo de participação pelos quais os participantes parceiros (*st ehoders*) locais definem sua visão da própria cidade. Nesse processo, as agências e municípios analisam seus programas de desenvolvimento urbano de forma conjunta e identificam prioridades; objetivando ações a serem tomadas.

' O P~~OME~~ ~~OPOLE~~ est v dentro d nh de nfr-est~~u~~ ~~u~~ r fn nc d pe o  
 B nco, e q<sub>u</sub> ndo nós cheg os no governo e 1999, h v u esbo o do projeto,  
 s se defn o de nh s e de u ode o de gest o. Ent o nós nc<sub>u</sub> os, n  
 negoc o co o B nco, p r o P~~OME~~ ~~OPOLE~~ se nser u n s pr ord des do  
 Conse ho de Desenvo v ento Metro po t no, do CONDEPE. O nosso nteresse er  
 fort ecer gest o etropo t n envo vendo s prefe ~~u~~ r s. Ent o pr nc p  
 nov o q<sub>u</sub> e nós ntrod<sub>u</sub> z os no ode o fo nc<sub>u</sub> r co o co-e eq<sub>u</sub> tores s  
 prefe ~~u~~ r s de ~~cefa e O nd~~. Por q<sub>u</sub> e sso? Por q<sub>u</sub> e o nosso objet vo er  
 fort ecer o Conse ho de Desenvo v ento Metro po t no. E nós ch v os q<sub>u</sub> e o  
 fort ec ento dentro de u s ste feder tvo, n o se f z u fort ec ento só  
 teór co, prec s v os q<sub>u</sub> e s prefe ~~u~~ r s tvesse co-respons b d de e q<sub>u</sub> ns  
 progr s. Ent o, por e e p o, n prefe ~~u~~ r de ~~cefa e O nd~~ u os o  
 P~~OME~~ ~~OPOLE~~ do Est do es o sendo to dor do d nhe ro, nós convence os  
 o B nco, n c ente h q<sub>u</sub> ve u cert re u t nc por p rte do B nco, p r q<sub>u</sub> e p rte  
 d s ões fosse e eq<sub>u</sub> t d s pe s prefe ~~u~~ r s. ...Por q<sub>u</sub> e o B nco d z ss : 'nós j  
 est os e n ndo c p c d de técn c e d n str tv do Est do, ent o ser u  
 q<sub>u</sub> tro e e sep r do'. e o h sse ~~cefa e O nd~~, tnh s tv d des técn c s p r  
 e eq<sub>u</sub> t r o progr s. sso fo u negoc o ong , por q<sub>u</sub> e o ~~cefa e O nd~~  
 p rt c p v pr t c ente co o p rce ros n defn o de pr ord des, s n o n  
 gest o. Ent o nós fze os u cordo e nc<sub>u</sub> os e es, ... nc<sub>u</sub> s ve p rt c p ndo de  
 u percent<sub>u</sub> , so do os do s, u per or o Est do. E teve té q<sub>u</sub> s e gênc s  
 do própr o governo, por q<sub>u</sub> e co o er governos de opos o, nós est v os  
 p ss ndo p r opos o or p rte dos req<sub>u</sub> rsos de u projeto c pt do pe o  
 governo do Est do...' (Sr. José Arlindo Soares. Acadêmico, ex-Secretário de  
 Planejamento do Governo do Estado de Pernambuco de 2000-2003. Entrevista  
 realizada em Recife, no dia 12 de janeiro de 2006).

Como pode ser evidenciado na passagem acima, nesse sentido, pode-se dizer que o processo de negociação entre os atores internacionais e domésticos pode acontecer para atender aos diversos interesses das partes envolvidas. Os atores parecem estar dispostos a avaliar os riscos e as vantagens de cada negociação, visando a atingir determinada meta em comum, que no caso em questão se refere ao desenvolvimento institucional. As negociações apontam para os ajustes, havendo espaço de manobra, quanto ao nível de governo referente ao

desenvolvimento institucional estadual, municipal e metropolitano, e inclusão desses atores na agenda trazida para a mesa de negociações pela agência multilateral.

Aparentemente, os atores envolvidos no processo de negociação da agenda e dos acordos no processo dessa definição têm que desenvolver habilidades gerenciais para identificar as vantagens que podem ser aproveitadas, assim como das obrigações que cada negociação pode acarretar na mesa de negociações. Entretanto, aponta-se que a construção das negociações é longa, envolve capacidade de argumentação, e pode resultar em ajustes não previstos na fase inicial do processo, sendo, de fato negociado ao longo do desenvolvimento dos projetos.

A partir dessas perspectivas foram analisadas as relações entre os atores das agências multilaterais, da academia e das instituições domésticas, sob a perspectiva de quatro variáveis:

- Papel e responsabilidade na agenda de desenvolvimento;
- Perfis de intervenção dos atores;
- Relações entre os atores;
- Formas de difusão de paradigmas.

Através dessas quatro categorias foi possível elaborar as seguintes proposições:

#### DA AGÊNCIA :

1. As agências atuam sempre no âmbito das discussões de novas ideias, porém de se decidir, talvez, o caráter dos atores do processo de definição de agendas de desenvolvimento.

2. Os atores do Estado são co-responsáveis pela definição de agendas e atuam com soberania na definição de políticas.

#### DO ACADÊMICO :

3. As agências e a academia são responsáveis pelo processo de difusão do conhecimento produzido pelos pesquisadores.

4. Os atores do Estado são responsáveis por reunir os pesquisadores.

*DO A O E DOMÉ CO*

5. A for *u* o de *gend s é negoc d entre os tores ntern c on s e do ést cos, contendo conf tos e necess t ndo co p t b z r nteresses d versos.*

6. *Os tores do ést cos sente -se p rt c p ntes do processo de nterven o n po t c oc co poder de negoc o e b rg nh .*

Ao analisarmos as proposições acima, em constante comparação com as inúmeras informações complementares, pode-se concluir que a difusão do conhecimento acontece de forma bastante rarefeita. Embora haja constantes negociações entre os atores nos diversos níveis, o conhecimento ortodoxo e dominante é reproduzido na escala local por coopção devido, inclusive, à maleabilidade de autoria das idéias. Ou seja, a difusão acontece de forma tão abrangente, por inúmeros atores, que a absorção de idéias e conhecimento se faz por relações de poder, muitas vezes invisíveis aos olhos dos próprios atores envolvidos no processo da difusão.

O processo de desmantelamento do Estado brasileiro no campo das políticas de desenvolvimento — desenvolvimento *n c on* para o desenvolvimento *u rb no* — foi apresentado numa perspectiva paralela ao processo de redemocratização e abertura política no Brasil. Esta abertura caracterizou-se por fortes pressões da sociedade civil para a descentralização político-administrativa do Estado e que, ao mesmo tempo, recebeu incentivo direto das agências internacionais de desenvolvimento que enxergaram na descentralização, as ações necessárias para o fortalecimento da economia dos mercados. Novos atores contribuem nesse processo, como é o caso das ONGs, e outros ganham notória importância, no caso a municipalidade e outros atores não-nacionais.

Nesse processo, também, porém numa escala internacional, o Banco Mundial passa gradativamente a assumir um papel de banco de conhecimento e monta sua estrutura para aglutinar informações e conhecimento para atuar como iniciador e difusor de agendas de desenvolvimento para os países em geral, substituindo as agências nacionais e regionais de desenvolvimento. No caso do BID, esse assume um papel de difusor de agendas através de projetos de desenvolvimento urbano mais específicos e setorizados do que os programas do Banco Mundial. No entanto, em ambos os casos são enfatizados questões fundamentais referentes ao desenvolvimento institucional; que se materializa na necessidade e justificativa de reformas institucionais; de governo para governança; substituição de políticas universais

para setoriais e principalmente de novos atores sociais, quanto ao interesse público (pela ênfase para a privatização, ou abertura de caminhos para a privatização dos serviços públicos).

## 6.5 Conclusão

A difusão da agenda urbana consiste de medições indiretas para capacitar o setor privado para realizar o processo da materialização dos serviços urbanos e da habitação. Ficando evidente pelas novas características da política urbana brasileira e das agências: a mudança de enfoque de governo para governança; a focalização da delegação de poderes para os habitantes da cidade e de uma comunidade específica; a substituição de uma política universal para grupos setoriais; a tentativa de integrar num só projeto diversas áreas de conhecimento de política pública; além de uma crescente tentativa de consolidar papéis e responsabilidades a diversos atores da sociedade como reguladores da política, outrora assumida pelo Estado.

Este capítulo revisou os principais documentos de divulgação da agenda urbana de duas das principais agências internacionais de desenvolvimento (o BID e o Banco Mundial) para delinear as relações entre suas agendas e a política urbana em Recife.

Em termos teóricos, não há muita novidade nas formas de difusão da política urbana; nem na definição de agendas. A novidade consiste em apontar o poder de coerção das agências internacionais, que extrapolam o uso da força, para utilizar recursos mais sofisticados e difíceis de serem detectados, tais como promoção de seminários; cursos de capacitação; trocas de experiências entre os atores envolvidos nos programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além da articulação destes métodos com as ações físicas necessárias para resolver os problemas habitacionais.

Como se pode observar acima, há uma coincidência esperada entre a agenda do BID e a política urbana aplicada no Brasil através do HBB, e em especial no caso estudado em Recife. Assim como é coincidente, também, a agenda urbana do Banco Mundial e o PROMETRÓPOLE, pois os programas refletem as estratégias de desenvolvimento que as agências elaboram para o Brasil.



O senso comum vigente aponta para um grau de independência dos governos em orientar e direcionar suas agendas urbanas. Entretanto, como esse estudo ilustra, tanto o Banco Mundial (pelo exemplo do PROMETRÓPOLE), como o BID (através do HBB) têm utilizado estratégias de condução de negociações que servem ao propósito de dar forma às mudanças consideradas necessárias para as reformas do Estado, e de seus papéis segundo o neoliberalismo econômico vigente e a consolidação dos mercados.

Entretanto, pode-se observar, também, que o sucesso aparente dos programas parece depender do grau de domínio e conhecimento sobre os problemas locais e prováveis soluções por parte dos atores locais; que os coloca em situação favorável para barganhar com as agências multilaterais. Dessa forma, uma análise mais aprofundada é necessária para compreendermos de forma mais sistemática como e por que a agenda urbana das agências é difundida para países beneficiários. Assim sendo, o Capítulo Seis, a seguir, apresenta tal análise e discute os graus de interação e os determinantes de tais interações.

## CAPÍTULO 6

### 7 INOVAÇÃO E DIFUSÃO DA AGENDA URBANA NO ÂMBITO LOCAL

Este capítulo discute mais detalhadamente as formas de intervenção por parte do Banco Mundial e do BID nas negociações com os atores domésticos no Brasil; em especial em Recife, dando forma às agendas urbanas regionais e locais.

O primeiro ponto de partida desta análise é o reconhecimento de que as inovações de idéias, no campo da política urbana da municipalidade do Recife, acontecem basicamente de duas formas: por meio de determinantes internos — próprios da dinâmica local de governar e definir suas prioridades — e pela difusão de agendas internacionais e regionais. Esta tese toma a posição de que embora essas formas aconteçam paralelamente, o processo de difusão adotado pelas agências incorpora as políticas locais e seus processos, de modo a mesclar as iniciativas de uma e outra; ficando difícil apontar onde uma parte começa e a outra termina.

A postura adotada pelo Banco Mundial e pelo BID é de superioridade, e continuada. Isso por estarem em posição favorável de provedores de recursos materiais e imateriais, no processo de negociações e barganha. Mas também por terem, nas suas estruturas institucionais, uma maior longevidade de ações e de agendas. Essas orientadas pelos países que as financiam, mas que objetivam perpetuar a liderança do processo de desenvolvimento global. O paradigma que delineia as ações das agências é o neoliberal econômico, e isto serve de orientação necessária para o grupo dominante. No caso dos governos, entretanto, nota-se a ausência de uma agenda superior aos interesses isolados partidários. Um problema básico prejudica e fragmenta as ações governamentais: o fato de os períodos dos governos, nos três níveis federativos, ocorrerem por apenas quatro anos; não coincidentes.

## 7.1 Banco Mundial - PROMETRÓPOLE

A difusão de inovação de idéias no campo da agenda urbana no PROMETRÓPOLE tem servido para reforçar os objetivos econômicos e políticos das agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial. Isso ocorre no momento em que os seus agentes elaboram ou ajudam a fazer as agendas locais; por meio das coalizões entre os atores envolvidos, local e internacionalmente. A adoção dessas idéias explica os determinantes das políticas dos governos (GOLDSTEIN and KEHONE, 1993), uma vez que os atores se envolvem no processo de definição e construção de uma agenda; ocorrendo um processo de definições de papéis e responsabilidades, e as ações são tomadas, levando a um processo de difusão de idéias já utilizadas por outros governos (BERRY and BERRY, 1999).

No caso do programa PROMETRÓPOLE, o tomador de empréstimos é o governo do Estado de Pernambuco; sendo também o implementador responsável pelo desenvolvimento do programa. O Governo Federal entra como avalista. A CONDEPE/FIDEM atua como responsável pela interligação entre todos os atores, envolvendo membros do Banco Mundial, do Governo do Estado, e das prefeituras de Recife e de Olinda (URB e SEMPLA, respectivamente).

No caso específico do PROMETRÓPOLE, a difusão da agenda urbana do Banco Mundial aconteceu inicialmente de cima para baixo, pelo mecanismo de *enforce ent* (AXELROD, 1984); uma vez que o Banco Mundial trouxe a iniciativa de financiamento. Nesse processo, pode-se afirmar que: 1) há um processo de difusão inicial por meio da divulgação das idéias (conhecimento), 2) a realização do empréstimo, a partir da adoção de um programa de desenvolvimento (persuasão), 3) seguida dos processos e mecanismos de tomadas de decisão para experimentar a inovação, 4) levando aos diversos estágios de implementação do programa (inovação), que, 5) poderá ser replicado em novas práticas locais, regionais, e até mesmo internacionais, dependendo mais uma vez do papel da difusão das idéias e influência do difusor num processo de co-autoria das idéias (ROGERS, 1995).

Apesar desse processo ser claro nas relações entre agente externo liberador de recursos e agente interno tomador do empréstimo, é amplamente alegado entre os atores locais que há uma continuada negociação; influenciando os ajustes da agenda, e uma aparente divisão de papéis e responsabilidades, doméstica e internacional. O que dificulta a definição clara de



A difusão da agenda do Banco Mundial, junto ao Governo Federal, não foi forte; uma vez que as negociações acontecem de forma direta e sistemática entre o pessoal do Banco e o corpo técnico do CONDEPE/FIDEM. Durante esse processo de difusão, ocorreram constantes visitas do Banco Mundial à instituição; acompanhadas de cursos e seminários, promovidos pelo Banco Mundial em outras localidades para os técnicos da CONDEPE/FIDEM, UrB e de secretarias do Estado; incluindo cursos na sede do Banco em Washington – DC.

Assim sendo, pode-se afirmar que houve:

- Uma indução difusa da agenda urbana do Banco Mundial, por meio do PROMETRÓPOLE, para com os governos locais;
- A difusão da questão metropolitana como retomada para discussões de planejamento;
- Um grau maior de difusão de agendas dos atores internacionais para os locais na determinação dos limites físicos do programa;
- Uma limitação institucional inter-municipal da gestão metropolitana;

Por fim, pode-se dizer que, na escala local, a difusão deu-se tanto de forma verticalizada, como horizontalizada. A idéia da agenda de desenvolvimento foi bastante difusa e propagada, a partir de canais convencionais de difusão, levando a uma apropriação das idéias de forma bastante pulverizada.

## **7.2 BID HBB - Beira Rio**

O ponto de partida desta análise considera o forte relacionamento ocorrido entre o Governo Federal e o BID na contratação de empréstimos e negociações; que podem levar a ajustes na agenda urbana nacional e local. Dessa forma, a difusão da agenda urbana vem de cima para baixo, pois não houve uma construção local do programa; havendo, mas somente, uma aplicação do programa no nível local.

Como o caso do HBB BID demonstrou nesta tese, as políticas públicas se revelam por meio das ações do BID; que apresentam orientações para os países seguirem, ao adotarem programas de desenvolvimento (vide seção 5.2). A difusão da agenda entre o BID e o

---

Governo Federal foi forte dentro desse programa, uma vez que o programa foi formatado dentro da agência internacional e negociado com o Governo Federal (vide seção 3.3.2).

No nível local, a difusão da agenda não esteve diretamente relacionada com a definição do programa, pois os atores locais não interferiram no seu formato. Existiram, porém, negociações entre os atores, quanto aos ajustes das ações de projetos localizados; em constantes processos de cooperação e barganha.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o BID inicialmente não aceitava a remoção de favelas dentro do programa HBB. Tal exigência foi alterada pela administração local, que negociou a proposta com o BID, para permitir a remoção seguida de relocação de famílias para áreas consideradas próximas de seus locais de origem.

Apesar da interlocução entre os atores locais e o BID, a influência da agenda urbana do BID terminou sendo mais forte do que esperado; uma vez que o programa exigiu a construção de uma política municipal de habitação de interesse social, pela elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), como condição para a execução dos projetos.

Os atores locais puderam alterar a agenda em termos de uma aplicação local e assim induzir alterações em outras localidades, influenciando na mudança da agenda do BID.

Por fim, pode-se afirmar que:

- Houve uma indução forte da agenda urbana do BID para o governo federal, seguida por uma outra do governo federal para o governo local;
- A abrangência da influência do programa na agenda local foi intensa, uma vez que o programa induziu a formulação da política habitacional de interesse social local;
- A difusão da agenda urbana, pelo programa HBB, ocorreu por meio da interação entre os atores locais; institutos de pesquisa; fundações; ONGs; acadêmicos, que promovem uma difusão de idéias bastante diversificada, dificultando a identificação da origem das idéias;

- O programa HBB desenvolveu-se institucionalmente por meio da capacitação dos atores locais; como também de agentes do governo federal, e buscou-se uma formação de consenso no discurso aplicado;
- Os atores domésticos (governo federal e local) por intermédio da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Cidades, das municipalidades, e dos estados atuaram como difusores das idéias incorporadas na agenda oficial; por meio da promoção do aprendizado social (vide Seção 5.4);
- Houve uma forte tendência para a revisão da política habitacional de interesse social nacional, a partir das experiências locais.

A difusão da agenda do HBB deu-se de forma centralizada e verticalizada. A idéia da agenda de desenvolvimento foi adaptada nos embates de idéias dos atores locais e a agenda difundida; levando a uma agenda que se horizontalizou, a partir de uma política nacional.

### **7.3 Comparando e Contrastando Agendas – PROMETRÓPOLE E HBB**

Embora o discurso do Banco Mundial enfatize o fortalecimento institucional no nível municipal, suas ações no Recife — no que se refere ao tema urbano — vêm comumente ocorrendo com impactos para a região metropolitana do Recife; ressaltando uma contradição entre as escalas de intervenções, e que levaram a disputas entre os órgãos municipais e metropolitanos.

Por exemplo, no PROMETRÓPOLE, os órgãos de planejamento municipal e metropolitano disputaram espaços de negociações e competição que prejudicaram a troca de informações; a cooperação entre os atores, e a troca de conhecimento técnico. As ações de planejamento e desenvolvimento urbano abordadas não enfatizaram questões universais de agendas, e orientaram ações voltadas para projetos nas quais concorreram o município e o órgão metropolitano.

O ponto merecedor de destaque na análise é que, em programas envolvendo muitos atores, pode-se esperar conflitos de legitimação na definição e implementação da política urbana, definidora dos programas.

Após constante comparação entre as informações coletadas nas entrevistas (Capítulo Dois), pode-se chegar a pontos de difusão, comparando-os com a literatura existente, para formular proposições teóricas acerca da difusão da agenda urbana das agências internacionais estudadas nesta tese.

A difusão perpetua a hegemonia do pensamento econômico utilizado pelas agências. As agências exercem papéis ambíguos quanto aos discursos e suas ações, pois há uma relação direta entre padrões de intervenção das agências e políticas de governos dos países ricos, e essas se relacionam de forma bastante pulverizada com os governos locais; dificultando a identificação dos autores nas políticas locais, e a determinação: se a difusão acontece de fora para dentro, ou vice-versa. Entretanto, não se pode negar a influência marcante da agenda das agências, nos casos dos programas investigados nesta tese.

Na tentativa de generalizar, a partir das análises realizadas nesta tese, nesse momento, é feito um paralelo à Teoria da Difusão aplicada por Rogers (1995), em que a difusão seria definida pelo processo ao qual uma inovação é comunicada por canais de divulgação, ao longo do tempo, entre membros de um sistema social. Uma outra forma de relacionar os resultados desta tese com a literatura existente seria pela contribuição de Ikenberry (1990). Pode-se dizer que nos casos estudados: 1) há indução externa no processo de definição de agendas nos contextos estudados, uma vez que os governos Federal e Estadual alteraram suas agendas para atender às pressões políticas das agências. Entretanto, tal processo não é unilateral; havendo espaço para manobras; 2) a difusão de experiências e formação de um banco de informações por parte das agências multilaterais, dá suporte ao fenômeno classificado como efeito demonstração; e, por último, 3) pode-se aferir que ambos atores se utilizam de ferramentas de disseminação do conhecimento e promoção do aprendizado social.

Pode-se dizer que a difusão no campo da política urbana se assemelha muito mais a um processo de emulação de idéias do que a um processo criativo de aprendizado. Nessa perspectiva, a difusão propicia a criação de canais distintos de sistemas sociais; que envolvem persistência, inventividade e habilidades locais. A difusão acontece em diversos níveis de interação; que, para os propósitos de simplificação, serão apresentados como dois principais níveis: difusão de agenda internacional e difusão de política local. Como foi visto acima, tais níveis foram reorganizados para atender à análise crítica da difusão, sob a perspectiva de modelos de intervenção regional e nacional.



A transmissão das inovações ou a difusão internacional acontece por ações coletivas, tanto entre países centrais e periféricos, como entre periféricos. Entretanto, os agentes transmissores com papel fundamental são os organismos multilaterais e internacionais. Este fato deve-se à facilidade de acessar canais de transmissão de informação; que na grande maioria das vezes está na língua inglesa e, isso por si, já determina certo grau de superioridade dos países anglo-saxônicos, em assumir papel de liderança no processo de difusão frente aos outros.

No campo do desenvolvimento do Hemisfério Sul, são as instituições multilaterais, principalmente o Banco Mundial e o FMI, que determinam mais fortemente as agendas e suas mudanças. É bem verdade que o Banco Mundial é composto por diversos países; destacando-se o grupo do G-7<sup>24</sup>, principal responsável pela indução e influência da agenda de desenvolvimento global.

Mas, segundo James Galbraith<sup>25</sup>,

*“... as instituições do Banco Mundial e do FMI e são as principais responsáveis por determinar a agenda de desenvolvimento dos países e o desenvolvimento, por isso os Estados Unidos e a Europa são fortes influenciadores na determinação das agendas desses países...”*

Em relação ao processo de difusão da agenda urbana do Banco Mundial para a política urbana local, em especial no caso da CONDEPE/FIDEM, pode-se verificar que o processo obedece a muitas rotinas, por negociações e acordos (Vide 6.1 e 6.2).

No relacionamento dos atores domésticos com as agências, pode-se verificar que houve uma mudança, exemplificada nos trechos das entrevistas, apresentados abaixo:

*“... hoje há uma abertura, se conseguiremos estabelecer, talvez algo.”* (Trecho da entrevista realizada com a Sra. Nora Neves, Gerente do HBB, realizada em junho de 2001).

*“...O gerente do Banco Mundial por meio do PROMETROPOLE em Washington, não é o contrário. O gerente vê o Brasil. Hoje, o contrário é que se queira e de fato, é...”* (Trecho da entrevista realizada em 22 de abril de 2004, com a Sra. Bárbara Kreuzig, Coordenadora do PROMETROPOLE na CONDEPE/FIDEM).

<sup>24</sup> Entrevista realizada em 27 de junho de 2002 com o Sr. Paulo Paiva, Vice-Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington – DC.

<sup>25</sup> Entrevista realizada com o Dr. James K. Galbraith na University of Austin, Texas, no dia 27 de fevereiro de 2003.

Entrevista realizada em 27 de junho de 2002 com o Sr. Paulo Paiva, Vice-Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington – DC.

Na realidade, pode-se observar que as inovações em política pública são construções sociais e, como tais, podem ser mais bem compreendidas como um processo de repetição e reprodução de conhecimento conectado e legitimado entre os atores envolvidos. Mas que, ao mesmo tempo, está em constante transformação, mesmo que tais transformações ocorram em pequenas escalas e a longo prazo.

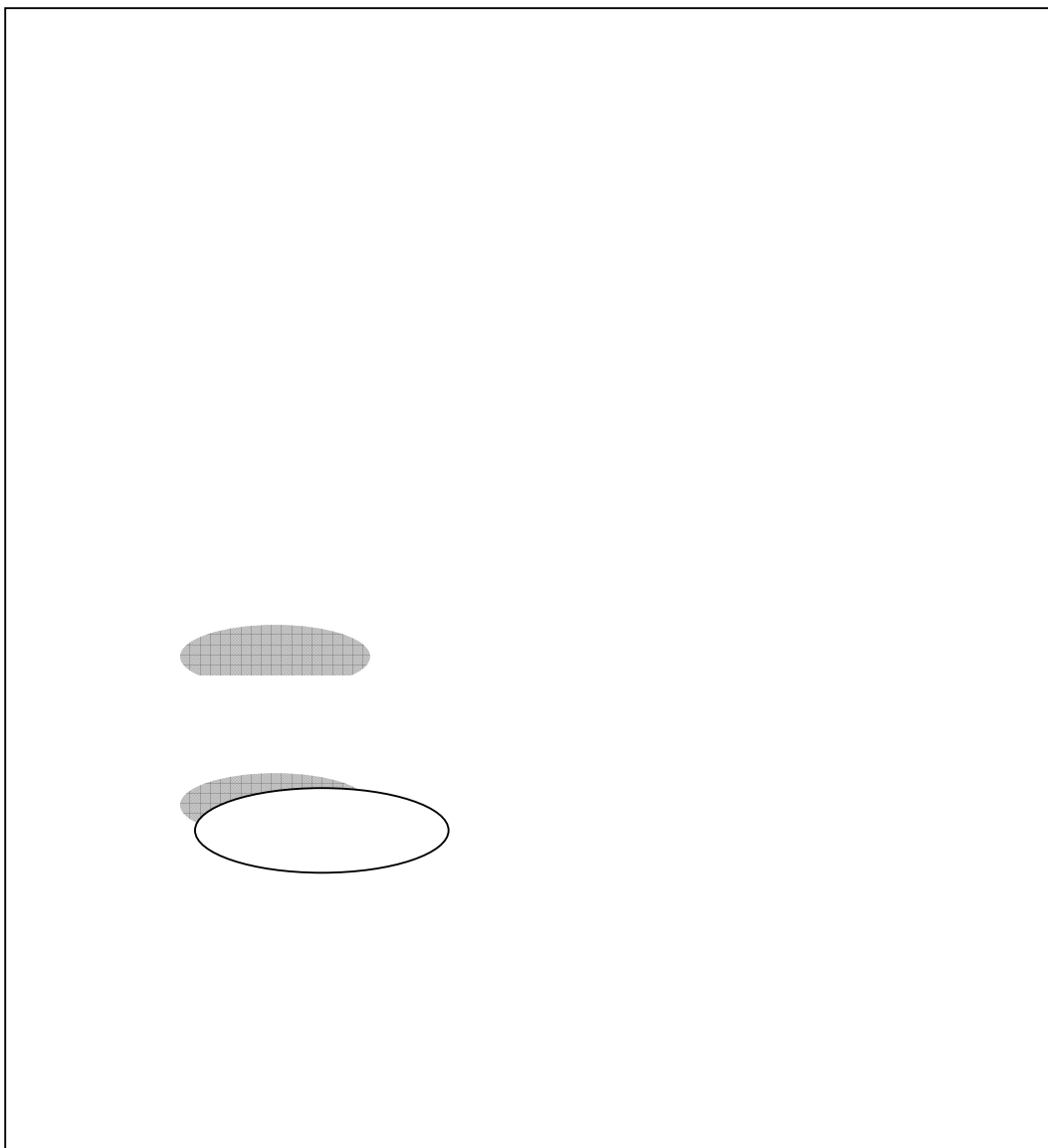
A construção do fenômeno da difusão na escala local parece ter sido de grande importância na consolidação de agendas, e suas modificações. Esta seção contribuiu teoricamente acerca da causalidade das influências da agenda das agências internacionais na definição das agendas urbanas no Brasil. Ainda contrastou os modelos de intervenção para explorar as contradições que emergem; em virtude da adoção de políticas urbanas do Banco Mundial e do BID, no contexto estudado.

## 7.4 Difusão de inovações

O diagrama da Figura 18 a seguir ilustra, de forma simplificada, o processo de difusão da agenda urbana; com ênfase no desenvolvimento institucional por meio das ações continuadas de retirada das barreiras político-administrativas dos órgãos públicos envolvidos na gestão do espaço urbano.

Os processos de difusão aconteceram em paralelo às iniciativas *oc*s, que buscavam alternativas de desenvolvimento; assim como pelas demandas crescentes *g ob*s, motivadoras de demandas por desenvolvimento econômico; representando cenários de produção do conhecimento, de oferta de crédito e de formação de redes de atores.

Tais cenários formam os contextos complementares da necessidade de inovação na escala local e da disponibilização de capacidade técnica instalada pelos programas e projetos; desenvolvidos nas instituições locais e internacionais: adaptação local e jogos de interesses dos atores envolvidos (nas diversas escalas de intervenção).



**Figura 18 - Diagrama da difusão de inovações em desenvolvimento - política urbana**

Fonte: A autora

A inovação para o desenvolvimento urbano depende, na prática, das relações entre os atores e da participação dos mesmos nas diferentes escalas. Semelhantemente, há diversas articulações entre os atores domésticos, tais como URB-Recife, SEHAB, CONDEPE/FIDEM (atores locais), Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento (atores nacionais) etc.

Em Recife, as articulações aconteceram nas diversas escalas, ocorrendo articulações entre atores domésticos e internacionais, inclusive por razões de interesse institucional, em

---

que são pesadas as decisões quanto à melhoria da eficiência da aplicação dos recursos e eficácia dos instrumentos.

A análise qualitativa dos dados sugere que, como foi o Governo do Estado que contraiu o empréstimo, os contatos realizados entre o Estado e o Banco Mundial aconteceram de forma direta. No caso do Habitar Brasil BID, foi a União quem contraiu o financiamento, e os contatos entre Prefeitura e BID aconteceram de forma indireta. Em termos do melhoramento da capacidade técnica e financeira das instituições municipais, tanto o Banco Mundial como o BID defenderam a descentralização do gerenciamento urbano, para alcançar mais eficiência na provisão de serviços públicos. O Banco Mundial argumentou que, ao direcionar investimentos desta natureza, o Banco poderia fortalecer o poder local, uma vez que o poder dos governos seria diminuído.

A difusão da agenda de desenvolvimento das agências multilaterais reflete um conjunto de idéias de seus proponentes; que podem envolver questões referentes ao desenvolvimento institucional local e a adoção de unidades de planejamento, que extrapolam os limites geo-políticos dos municípios, como no caso das bacias hidrográficas, etc., e que podem levar os governos a influenciarem mais diretamente o Banco Mundial (Seção 3.2) e o BID (Seção 3.3) e vice-versa. Nesse processo, a difusão da agenda compensa a ausência de inovação na política pública pela sua característica acumulativa (vide Seção 1.3), e regenera a sobrevivência do pensamento ortodoxo; promovendo a manutenção do poder dos países centrais sobre os países periféricos.

A análise qualitativa dos dados sugere que a difusão da agenda urbana internacional se justificaria pela necessidade de melhoria da economia urbana. Esta melhoria dar-se-ia, inicialmente, por investimentos em capital físico, como, por exemplo: a abertura de novas estradas; a construção de aeroportos e portos para a viabilizar a expansão industrial necessária dos países ricos para os países pobres.

A natureza da difusão de agendas urbanas visaria à melhora das instituições por meio da descentralização e do uso do conhecimento dos *e pertos* das agências, mas também, de conhecimento local, das práticas locais de organização social, além da instrumentalização da participação de comunidades locais e organizações locais.

A difusão, do ponto de vista local, pode ser encarada como uma adaptação ou como uma ferramenta para minimizar custos, melhorar a qualidade dos serviços e obter acesso a financiamento, além da melhoria institucional. Por exemplo, ao promover a difusão de melhores práticas, as agências estão fazendo do conhecimento uma condição necessária para o desenvolvimento, que não necessita de imposições de condições ou condicionalidades de empréstimos. Os países que adotam tais inovações se sentem detentores de conhecimento que reafirma autonomia, por se tratar de estratégias que levam ao sucesso das ações.

Existem diversos elementos que determinam a natureza da difusão e de sua aceitação por parte dos atores em Recife, tais como: a melhoria da capacidade institucional, o desenvolvimento de pessoal e humano; a melhoria de infra-estrutura física; além do aumento da capacidade de competir por recursos.

A agenda urbana internacional influencia a política local de desenvolvimento (urbano) por meio da formação de redes de desenvolvimento; investigações; de divulgação de conhecimento, e de maturação de ações para melhoria da performance dos atores gestores; tentando reduzir as limitações administrativas, técnicas, e financeiras.

As políticas locais têm sido orientadas por regras estabelecidas nas agendas internacionais; contendo inclusive regras de negociação e arranjos. As sutilezas do comportamento dos atores, envolvidos no processo de difusão da agenda, são muitas vezes difíceis de serem percebidas e explicitadas; apesar de existirem regras de comportamento e de negociações.

Dessa forma, o papel das agências como difusoras de inovações em políticas públicas e agentes de promoção de reformas institucionais, parece fundamental no sucesso esperado de tais iniciativas. Mas que, talvez, não estejam sendo consideradas, de fato, pelos parceiros do governo brasileiro com os devidos graus de interferência nas suas próprias agendas.

As agências de desenvolvimento tornaram-se instrumentos muito importantes em transportar inovações em políticas públicas para contextos novos. Ao realizarem tal tarefa, as agências não admitem claramente que estão influenciando na definição de políticas. Em vez disso, as agências têm utilizado os atores locais como facilitadores para acessar o governo central e, conseqüentemente, a política urbana nacional, como o caso do HBB demonstra (tanto na ordem de cima para baixo, e vice-versa). As reformas na municipalidade demandam

novas formas de articulação entre política nacional e política local, além de novos atores nesse processo (a Unidade Executora Municipal, por exemplo).

## 7.5 A Difusão no Campo da Agenda Urbana

Como já foi visto acima, os atores sociais num país seriam os poderes executivo, legislativo, e judiciário; além da mídia; população; representantes de classes (associações, sindicatos) etc. No contexto internacional, em decorrência da quase falta das barreiras do Estado em função da globalização da economia, deve-se acrescentar ainda atores internacionais que lidam com questões políticas, jurídicas, econômicas, ambientais etc.; ampliando discussões de definição das ações de inovação de política pública para a escala internacional.

A falta de conhecimento acerca de como as inovações ocorrem no campo da agenda urbana, e de como os atores domésticos e internacionais interagem no processo de difusão e assimilação de inovações ainda é bastante relevante. As evidências empíricas sobre a relação entre processos de difusão e inovações das agendas indicam que tais inovações não são determinadas unicamente pela difusão de idéias, mas que outros fatores menos convencionais contribuem para dar forma às mudanças da agenda urbana no nível local, tais como: o contexto político, demandas sociais locais, co-opção entre elites locais e externas, interesses diversos entre atores, entre outros.

O Capítulo Cinco mostrou que as agências internacionais têm suas agendas voltadas para a promoção do desenvolvimento e que são utilizadas para nortear suas linhas de financiamento. Ao estabelecer linhas prioritárias de investimentos, as agências determinam linhas de ações nos países receptores de investimento. No entanto, não é somente por meio das linhas de crédito que as agências influenciam as políticas de desenvolvimento. As agências difundem suas agendas por meio de publicações que servem de base para formulação de programas e projetos de desenvolvimento. Também promovem oficinas de trabalho; definem o subprograma de desenvolvimento institucional; entre outras ações que enfatizam questões do desenvolvimento urbano. As agendas urbanas das agências de desenvolvimento têm alterado ao longo do tempo, as estruturas organizacionais do governo brasileiro. Isto ocorre por demanda das próprias agências, por meio de seus programas de desenvolvimento institucional, bem como pela troca de experiências com os governos locais; como demonstraram os exemplos do HHB e do PROMETRÓPOLE.

---

Os modelos de intervenção das agências seguem basicamente dois princípios norteadores. Primeiramente, por interação nacional, por meio de programas acertados diretamente com o governo federal (antiga SEDU, através do Ministério das Cidades, ou CEF, por exemplo). Em segundo lugar, por interação regional, ao apostarem em políticas públicas locais com experiências comprovadas (políticas consideradas como exitosa) do país em execução ou de outras localidades.

O BID atuou de forma mais direta com o Governo Federal no Programa HBB e, de forma indireta, com os estados e municípios pela promoção do desenvolvimento institucional. As definições dos programas nas municipalidades foram negociadas com os órgãos federais, com base nos termos de referência dos programas. No caso do Banco Mundial, as intervenções foram realizadas diretamente com o Governo Estadual, por meio da negociação dos empréstimos. No caso específico do PROMETRÓPOLE, o Banco Mundial interagiu de forma direta com a agência CONDEPE/FIDEM, do Governo de Estado de Pernambuco, dando início a um relacionamento mais próximo com órgão planejador local, se comparado com o HBB do BID.

As duas agências internacionais difundem suas agendas por mecanismos bem semelhantes, tais como: os investimentos diretos no desenvolvimento das instituições; a promoção de cursos de capacitação; a publicação de documentos dos programas; a divulgação de exemplos considerados exitosos, e as trocas de experiências entre os profissionais. Pode-se concluir que as agências influenciam a agenda urbana nacional e local e, conseqüentemente a política urbana pela disponibilização de linhas de financiamento, e pela indução dos mecanismos de aprendizado social, descritos acima.

As relações das agências internacionais e os governos foram determinadas pela relação político-financeira entre os atores. As agências internacionais criaram suas linhas de financiamento e os governos solicitaram empréstimos. Entretanto, esse trabalho mostra que existem outras formas de relacionamento que são bem mais sutis.

A agenda urbana municipal atuou como elemento definidor de reformas, incentivando os programas de desenvolvimento institucional; além de servir como canal de assimilação de idéias para os gestores públicos; consultores locais; participantes de ONGs. Assim como da população beneficiária, ao ver concretizadas as ações dos programas de melhoria física habitacional, como no caso do HBB.

---

O debate sobre a influência das agências multilaterais de desenvolvimento na agenda urbana brasileira e conseqüentemente nas políticas públicas das cidades não é novo. Existe certo consenso de que, ao participarem dos programas de desenvolvimento, promovidos pelas agências, os municípios teriam muito a ganhar em termos administrativos; capacitação técnica, investimentos no setor de planejamento, etc. Entretanto, tais melhorias não acontecem de forma uniforme, e nem são facilmente realizadas pelas municipalidades de modo geral. Na sua maioria, as municipalidades não possuem uma maturidade institucional e necessitam dos programas de desenvolvimento institucional.

A pesquisa mostra que o desenvolvimento institucional pode ser alcançado a partir da participação continuada em projetos de desenvolvimento induzidos. Entretanto, outras variáveis são também necessárias para que tais melhorias aconteçam, como por exemplo: a participação continuada; a experiência acumulada; o cenário político favorável e o conhecimento empírico acerca dos mecanismos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de projetos de desenvolvimento.

Os gestores públicos deveriam concentrar esforços para promover a inovação de políticas públicas regionalmente, replicando formas de difusão e canais de comunicação para ampliar os impactos positivos das ações locais de planejamento, bem como de agir mais proativamente às inovações tecnológicas. Entretanto, tal processo não deveria ser conduzido sem hesitação, uma vez que inovações constantes podem colocar em dependência as ações de planejamento no longo prazo. As agendas de desenvolvimento urbano deveriam ser mais pautadas em demandas locais; respeitando as limitações técnico-administrativas de cada região; assim como de questões geopolíticas, que não podem ser dissociadas das questões técnicas.

Os programas financiados pelo Banco Mundial e pelo BID parecem desconsiderar tais dimensões do planejamento, ao concentrar esforços no desenvolvimento institucional para melhor gerir recursos, implementar diretrizes e captar novos recursos. Existem outras dimensões do planejamento e da gestão que não são necessariamente centradas em decisões técnicas. As agências multilaterais favorecem o andamento dos programas de desenvolvimento ao tentar concentrar os esforços nas tecnicidades dos programas e ao distanciar as influências das elites locais no processo de identificação de agendas. Isto se dá, visto que as demandas são oriundas de um poder superior (Governo Federal, Banco Mundial, BID) muitas vezes distantes das influências das elites locais. Um balanço entre influência



local e diretriz externa parece um caminho difícil de ser percorrido, mas extremamente necessário à sobrevivência das instituições locais.

A implicação da política pública da difusão é claramente o desenvolvimento institucional para que os municípios capitalizem recursos, capacitem sua mão-de-obra e os gestores municipais, e gerem uma cultura de planejamento e gestão, em concordância com a comunidade internacional.

Apesar de o desenvolvimento institucional ser bastante relevante para determinar a performance, nem todos os municípios poderão ser atendidos por tais linhas de financiamento uma vez que os recursos são escassos. Portanto, esse processo pode acarretar no alargamento das diferenças de capacidade de gerenciamento entre os municípios e ampliar as desigualdades regionais, ao invés de redistribuir recursos e investimentos.

Em relação às iniciativas de desenvolvimento institucional, elas são positivas e devem ser continuadas, mas não se deve desconsiderar os possíveis aspectos negativos que as disputas pelos investimentos podem acarretar no desenvolvimento regional e nacional e em especial na escala local. Portanto, tal implicação não deve ser utilizada sem estudos de monitoramento e avaliação de tais políticas e as implicações de disputas geradas para os municípios num contexto regional.

## **7.6 Conclusão**

Neste Capítulo, a difusão é apresentada como dinâmica, ambígua e maleável, não somente no seu local de origem, como nos locais de recepção das inovações, que freqüentemente se mistura com os locais onde originam as idéias.

O processo de difusão não é linear, sendo bastante pulverizado entre seus atores. Não foi possível identificar a origem da agenda urbana brasileira, mas indica-se que ela seja propagada pelas agências, até mesmo nos casos onde a origem da agenda parece ter acontecido a partir de demandas do governo brasileiro. Na realidade, a agenda urbana em Recife surge de um conjunto de determinantes a partir das idéias discutidas e apresentadas por acadêmicos, que divulgam suas conclusões através de relatórios de pesquisa e publicações em revistas de circulação internacional, ou em apresentações em congressos, e seminários, muitas vezes promovidos pelo Banco Mundial.

Um outro processo de difusão contempla as negociações temáticas sugeridas, e algumas vezes impostas pelos principais países acionistas do Banco Mundial e do BID para a agenda de desenvolvimento. Tais negociações temáticas são reflexos do pensamento político-econômico dos governos acionistas. Mas são também, originadas do pensamento dominante americano, e do FMI; assim como do corpo técnico do Banco Mundial e do BID.

Dessa forma, pode-se ver uma figura complexa onde diversos atores interagem para formar as condições necessárias para a definição de agendas e de propagação das mesmas.

Em termos gerais, pode-se concluir que:

- As crises geram demandas para reformulações nas políticas urbanas;
- Novas demandas abrem espaço para difusão de inovações de políticas na escala local;
- A implementação de inovações demanda capacitação de atores domésticos (Difusão);
- As idéias e o conhecimento são base fundamental para difusão de políticas.

Um outro aspecto bastante importante é a situação de repetição e sobreposição de papéis entre os atores, que podem incluir as Nações Unidas (inclusive UNCHS, UNDP, entre outras), mas que giram em torno da agenda neoliberal e da reforma do Estado; com ênfase para a inovação da agenda de desenvolvimento para áreas urbanas — escala local.

A difusão da agenda de desenvolvimento das agências ocorre pelos meios que Ikenberry (1990) menciona: indução externa, efeito *bandwagon* (efeito demonstração) e aprendizado social. Mas também acontece segundo classificação de Berry and Berry (1999), além de Rogers (1995). O relevante para a pesquisa é como o processo da difusão da política de desenvolvimento tem ocorrido e influenciado na agenda urbana brasileira e, no caso específico desse capítulo, na questão local e metropolitana de Recife.

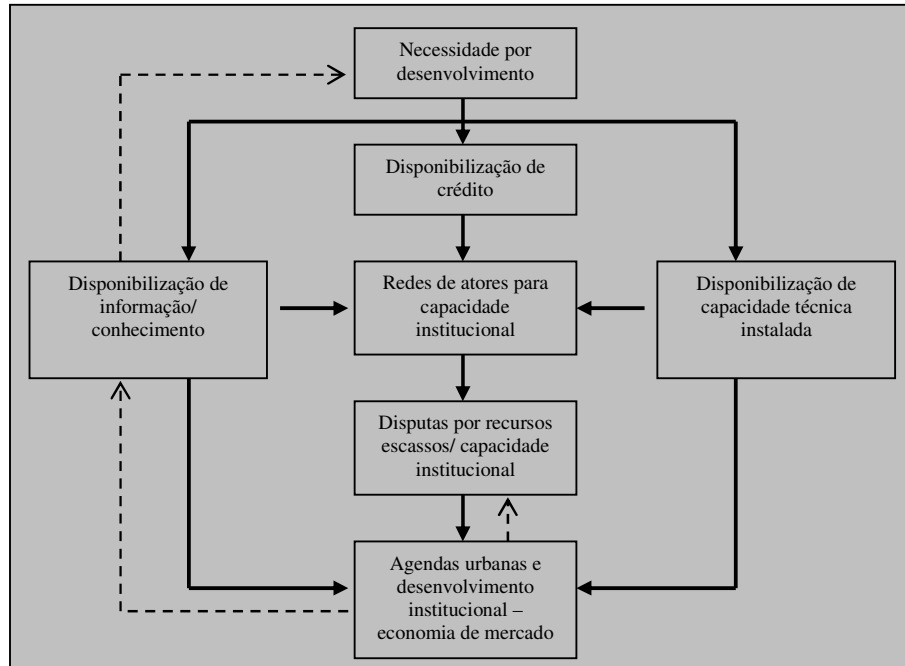
O que essa análise conclui é que as maneiras de difusão da agenda de desenvolvimento das agências ocorreram em forma, tempo e grau de intensidades diferentes; de acordo com as especificidades de cada agência; dos atores envolvidos; das intervenções e do período das intervenções. Mas que, de forma geral, a ênfase é dada para a redução da escala do governo; como elemento facilitador de implementação de reformas político-administrativas para consolidar as economias de mercado.

## CONCLUSÃO

Alguns autores defendem a idéia de que as agências multilaterais não exercem um grau elevado de influência na agenda brasileira de desenvolvimento. Devido aos baixos valores dos investimentos internacionais; se comparados ao orçamento da união, BNDES, e BNB para investimentos setoriais de desenvolvimento. Apesar disto, vale salientar que esta tese conclui que não é apenas o montante de investimentos diretos, por parte das agências de desenvolvimento, que determinam os graus de influência na formatação de agendas de desenvolvimento, mas todo um conjunto de ações interligadas. Estas ações direcionam o fortalecimento de um pensamento hegemônico, por meio de disponibilização de literatura abrangente no tema, documentos oficiais das agências; dando ênfase às questões de governança e eficiência administrativa, que ampliam disputas por recursos, escassos, para o desenvolvimento. A interligação de atores nos diversos setores (governo, ONGs, acadêmicos, consultores, população local, técnicos especialistas das agências etc.) forma um sistema social pró-reformas na escala local, e tudo isso amplia a necessidade continuada de desenvolvimento e novos recursos.

Em contrapartida, a combinação desses fatores limita a ação dos atores que se destacam no processo competitivo de mercado; gerado para a governança eficiente. Esse processo exclui a maioria dos municípios brasileiros, que não terão condições técnico-administrativas de competir em um ambiente pró-eficiência do setor público e dos mercados. É um processo de exclusão dos menos-capazes; que não está sendo bem abordado pelas agências, ao difundirem o forte papel dos governos municipais na promoção de ações para o desenvolvimento urbano.

Como pode ser visto na Figura 19 (uma simplificação da Figura 18, Seção 6.4), os determinantes da difusão da agenda de desenvolvimento das agências multilaterais podem ser ilustrados conforme uma lógica organizacional, que possibilita a transferência de conhecimento e informação; tecnologia; e forma de gestão dos estados nacionais para os governos locais.



**Figura 19 - Articulação teórica: agências multilaterais e difusão de agendas urbanas**

Fonte: A autora

Apesar de se reconhecer que o processo da difusão de inovações, e conseqüente influência na priorização de investimentos, não acontece de forma linear, o diagrama apresentado foi simplificado para facilitar a compreensão do esquema e das relações entre variáveis.

A maioria das ações governamentais acontece para completar ou alterar de forma adicional as ações passadas, não se caracterizando, dessa maneira, políticas novas; que nunca foram usadas anteriormente. Assim sendo, esta tese dá suporte à teoria de que inovação em política pública se caracteriza como um processo de adaptação de programas já experimentados por outros governos (BERRY and BERRY, 1999). Tais ações complementam de forma adicional e gradativa as ações passadas; sem ser uma nova idéia, como no caso das ações voltadas para a consolidação e regularização fundiária no PROMETRÓPOLE e no HBB Beira Rio, princípios amplamente utilizados nas experiências de regularização fundiária nas ZEIS em Recife.

O fato de haver uma insistência na repetição das circunstâncias que emolduram os processos de reprodução da idéia, faz com que os atores envolvidos passem a sustentar um conhecimento de como as formas gerais de conduta da suposta inovação são executadas de

maneira mais apropriada aos interesses das agências de financiamento internacional. Isso acontece para dar continuidade ao seu papel de instituição financeira, e de manutenção do capitalismo a partir da difusão de idéias de sua manutenção.

Tanto o Banco Mundial quanto o BID visam à promoção de reformas do Estado pela agenda voltada ao desenvolvimento institucional, e concentram a atenção na produção de políticas, e não mais a produção de habitações diretamente.

A difusão de idéias ocorre quase que independentemente, se ela é construída de cima para baixo ou se é construída em parceria, pela interação mais horizontalizada entre os atores, pois nos discursos do CAS (Banco Mundial), ou do Country Strategy (BID) e nos programas estudados, a idéia central da inovação tem sido usada como meio de aceitação social das ações das agências em questão.

As agências internacionais de desenvolvimento exercem diversos papéis e interagem de forma direta e indireta na elaboração de agendas prioritárias de investimento em nível mundial, regional e local.

Esta tese demonstrou que tanto o Banco Mundial como o BID interagem com o governo brasileiro nos três níveis federativos. O papel das agências extrapola a função financeira, e entra em questões delineadoras de agendas e políticas pela concentração e divulgação de conhecimento.

O Banco Mundial caracteriza-se, de fato, como um grande centro de estudos que investe fortemente em pesquisa temática e/ou regionais, e objetiva a formação do conhecimento; bem como sua difusão. Esta ocorre de diversos modos: 1) pela imposição do Banco aos países beneficiários, que disputam por linhas de financiamento; 2) por cursos de capacitação do corpo técnico; 3) da exigência do Desenvolvimento Institucional por parte dos parceiros envolvidos nos programas financiados pelo Banco e até mesmo 4) pelo enorme volume de recursos na produção de conhecimento e divulgação deste pela Internet; venda de livros, e relatórios oficiais, tanto de experiências exitosas, como de relatórios de pesquisa e estudos científicos.

Entretanto, é nesse ponto que o Banco Mundial pode ser fortemente criticado pelo seu papel duvidoso no setor de conhecimento; uma vez que também é um banco de

desenvolvimento e, como tal, não estaria isento, dessa forma, na produção do conhecimento a partir de suas funções financeiras.

O BID, por sua vez, parece não disputar o papel de gerador de conhecimento com o Banco Mundial, e atua mais diretamente com o financiamento de projetos urbanos. Mesmo assim, o BID também investe de forma considerável na produção e divulgação de conhecimento, porém em nível mais reduzido do que o Banco Mundial.

Os mecanismos de difusão, utilizados pelas agências multilaterais de desenvolvimento, têm influenciado a política urbana brasileira. O caso investigado nesta tese ilustra situações em que atores internacionais e nacionais interagem na inovação da política urbana para o Recife, e identifica por que e sob quais circunstâncias a agenda urbana da cidade se modificou.

No caso do HBB – Beira Rio, o processo de difusão de idéias ocorreu de forma verticalizada, de cima para baixo, com pouca interação entre o BID e os atores locais; sendo identificável a origem das idéias. O programa HBB é elaborado no BID e não deixa muita flexibilidade para adaptações e inovações na escala local; podendo haver concessões.

No caso do PROMETRÓPOLE, o processo de difusão entre o Banco Mundial e atores locais ocorreu muito mais de forma horizontal; dificultando a identificação dos autores das idéias. As adaptações ocorrem ao longo da elaboração e alteração do próprio programa, de forma conjunta; por programas de capacitação dos técnicos locais, que promovem uma construção do consenso.

No processo geral de difusão de inovações de idéias, no campo da agenda urbana materializada por programas de desenvolvimento, há motivações pessoais por parte dos técnicos (domésticos ou do Banco Mundial e BID), que desempenham papéis principais nos programas estudados, em se manterem no comando desses.

A difusão das políticas urbanas tem acontecido, também, de forma muito sutil pela participação direta dos atores, no processo de difusão das idéias em programas de desenvolvimento, tais como o PROMETRÓPOLE e o HBB-Beira Rio, estudados nesta tese. O Banco Mundial e o BID participam do processo de elaboração, implementação e monitoramento das ações locais de planejamento. E os discursos de atores locais se

confundem de forma bem estreita com as idéias propagadas pelos acadêmicos, e pelos documentos básicos como o CAS e o Country Assistance Paper.

Os cursos de capacitação, os congressos, e as missões das agências de financiamento internacional são canais de difusão de idéias. Entretanto, os atores locais nem sempre se dão conta de sua colaboração neste processo.

Resumidamente, pode-se concluir que:

- A difusão é uma classe de mecanismos associados, que se assemelha a um resultado de ações; dificultando o seu aferimento;
- A difusão acontece e é extremamente complexa; sendo muito difícil precisar quando ela inicia, quais foram os reais caminhos percorridos e os interesses dos atores envolvidos;
- A difusão de agendas comuns, pela construção do consenso, minimiza os potenciais conflitos na disputa urbana por investimentos;
- O Banco Mundial e o BID atuam como difusores de inovações e participam como interlocutores no processo de definição de agendas de desenvolvimento no Brasil;
- Os atores locais podem desempenhar um papel fundamental na inovação de idéias e na definição de agendas; dependendo da abordagem (verticalizada ou horizontalizada) e do modelo dos programas (níveis do governo, local, estadual ou nacional);
- As negociações ocorridas entre os atores locais e internacionais, na adoção de idéias, ocorreram por meio de mecanismos dinâmicos de negociação visando à resolução dos problemas em ambiente cooperativo.

Os atores locais envolvidos no processo de difusão não atuaram de forma neutra, nem foram indiferentes ao processo de difusão da política urbana, por serem partes dos conjuntos de interessados neste processo; adotando as idéias de forma racional.

Apesar de tudo isto, o processo de difusão é multidirecional, e o sucesso aparente dos programas nos casos estudados dependeu do grau de domínio e conhecimento sobre os problemas locais e possibilidades de negociações por parte dos atores locais, que os colocam em situação favorável para barganhar com as agências multilaterais.

Num nível mais abstrato, afirma-se que as políticas são necessárias e que as cidades e as regiões metropolitanas precisam tomar iniciativas para a sua sobrevivência. Elas podem fazer algo para enfrentar seus problemas; apesar de forças externas como: globalização, políticas de agências multilaterais, questões de políticas de desenvolvimento econômico, social, ecológico, tecnológico; que são como um todo importantes para a questão urbana. Entretanto, tanto as cidades como as regiões metropolitanas necessitam atuar nesse processo de disputa e de negociações, de forma mais representativa, diante das forças que as agências representam e a disponibilidade de recursos para a melhoria da qualidade de vida nas cidades.



## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. (Org.) *A dinâmica da cidade: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ALFONSIN, B. *Instituições e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR-FASE, 1997.

ALMEIDA, M. H. de. Federalismo e políticas sociais. *É a Federação no Brasil*. São Paulo: Fundap, 1996, pp. 13-39.

AMIN, S. *Descentralização*. New York: Monthly Review Press, 1988.

ANDERSON, J. *Políticas urbanas*. New York: Praeger, 1975.

ARAÚJO, A. B. de. *O governo brasileiro, o Banco Mundial e o B D: cooperação e confronto*. Brasília: IPEA, 1991.

ARRETCHE, M. *O processo de descentralização dos poderes no Brasil e suas determinantes*. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 1998.

ASSIES, W. Reconstructing the meaning of urban land in Brazil. The case of Recife (Pernambuco). In JONES, G. and WARD, P. (Eds.) *Methodology for understanding urban systems*. London: UCL Press, 1994, pp. 102-117.

ASSIES, W. *The quality of the urban neighborhood: a case study, 1964-1988*. Amsterdam: CEDLA, 1991.

AXELROD, R., *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Qualidade da vida e desenvolvimento humano: o caso do Brasil*. Paris: BID, 1999.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Políticas de Desenvolvimento*. 2001. Washington – D.C.: BID, 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Políticas de Desenvolvimento*. 2002. Washington: BID, 2002.
- BANCO MUNDIAL. *Brasil: Estratégia de Assistência ao Povo*. *Políticas de Desenvolvimento*. 2001. Washington: Banco Mundial, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Estratégia de Assistência ao Povo*, 2004-2007. Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo. Washington: Banco Mundial, 2003.
- BANDEIRA, M. *Políticas de Desenvolvimento no contexto da globalização*. São Paulo: SENAC, 1999.
- BERRY, F. and BERRY, W. Innovation and diffusion models in policy process. In SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder and Oxford: Westview Press, 1999, pp. 169-200.
- BHAGWATI, J. Amount and sharing aid. *Assisting countries: problems of debt, burden sharing, and trade*. New York: Praeger, 1972, pp. 72-73.
- BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. London: M. E. Sharpe, 2001, 295 p.
- BLAUT, J. Two views of diffusion. *Annals of the Association of American Geographers*. No. 67, 1977, pp. 343-349.
- BRAKARZ, J., GREENE, M. and ROJAS, E. *Cuidados para todos*. La experiencia reciente em programas de mejoramiento de Barrios. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- BRANSON, W. and HANNA, N. Conditionality and policy learning. In HANNA, N. and PICCIOTTO, R. (Eds.). *Managing development: development learning in a world of poverty and wealth*. Vol 4. London: Transaction, 2002, pp. 43-59.

- BREWER, T. L. and YOUNG, S. *The Unitary Investment System and Unitary Enterprises*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BROWN, E. Tinkering with the system adjusting adjustment. In: MOHAN, G. et al. *The Unitary Adjustment, Theory, Practice and Prospects*. London: Routledge, 2000, pp. 119-144.
- BULMER-THOMAS, V. and DUNKERLEY, J. (Eds.). *The United States and Latin America: the new agenda*. Exeter: Short Run Press, 1999.
- BURGESS, R. Petty community housing or dweller control? *A Critique of John Turner's Vision of Housing Policy*. World Development, Vol. 6, Nos. 6/9, 1979, pp. 1105-1133.
- BURGESS, R. Self-help housing advocacy: a curious form of radicalism. A critique of John F. C. Turner. In: WARS, P. (Ed.). *Self-help housing: a critique*. Oxford: Alexandrine Press, 1982, pp. 56-97.
- BURGESS, R., CARMONA, M., and KOLSTEE, T. (Eds.). *The Challenges of Unitary Enterprise. Neo-barbarism and urban strategies in Developing Countries*. London: Zed Books, 1997.
- CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs) *A Unitária: o desenvolvimento socioeconômico e o processo recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro: Observatório/IPPUR/UFRJ-FASE, 1997.
- CARVALHO, I. M. M. de. Gestão pública, organizações populares e organizações não-governamentais na habitação. In GORDILHO-SOUZA, A. (Eds.). *Unitária: o conteúdo por neo*. Novas questões no Brasil dos anos 90. Publicação Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da UFBA/Lab-Habitar. Salvador, 1997, pp. 237-240.
- CASSEN, R. *Does it Matter?* Oxford: Clarendon, 1994.
- CASTELLS, M. e BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, CEBRAP. No. 45, 1996, pp. 152-166.

CASTELLS, M. *F de ên o*. Volume 3. Coleção: A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

CASTELLS, M. *he r se of the net- $\sqrt{pr}$  soc ety*. Oxford: Blackwell Press, 1996.

CASTELLS, Manuel. *A  $q$  est o  $u$  rb n*. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CAVALCANTI, A. C. R. Governos melhores, governos menores: paradigmas e contradições em desenvolvimento. Anais do IX ENANPUR, ~~Recife, Pernambuco~~ Rio de Janeiro, 2001.

CAVALCANTI, A. C. R. *North  $q$  th N Os deve op ent ss st nce rev sed*: a special reference to the case of Recife, Brazil. Dissertação de mestrado. Oxford: Oxford Brookes University, 1998.

CAVALCANTI, A. C. R. *O p pe do B nco nter er c no de Desenvo v ento e do B nco M  $u$  nd e nf  $u$  enc r po t c  $u$  rb n br s er : o p r d g d econo de erc do e  $q$  est o etropo t n*. Artigo apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Investigadores sobre Globalização e Território. Rio de Janeiro, 25-28 de maio de 2004. Mimeo.

CAVALCANTI, A. C. R. *Po t c  $u$  rb n no Br s* : da descentralização aos desafios da gestão metropolitana. Artigo apresentado na 1ª. Conferência do CLACs, São Paulo, 18-21 de julho de 2004. Mimeo.

CAVALCANTI, A. C. R. *he  $u$  t ter genc es nd Br z* : shifting urban policy paradigms. Artigo apresentado no Seminário Anual do N-Aerus, Paris, 2003. Mimeo.

CAVALCANTI, A. C. R. *he ro e of the  $u$  or d B n n sh p ng the  $u$  rb n gend n Br z*. Artigo apresentado na Conferência Anual da Society for Latin American Studies, Norwich, UK. Março de 2003. Mimeo.

CAVALCANTI, Ana Cláudia R.; ACCIOLY, Bruna M. P. *b t o de nteresse soc* : os novos caminhos da política habitacional e o novo papel das agências multilaterais, com enfoque para os casos de Maceió e Arapiraca, Alagoas. Pesquisa PIBIC-FAPEAL,

coordenada pela Prof<sup>a</sup> Ana Cláudia Cavalcanti. Relatório parcial. Maceió: GEPUR/UFAL, fevereiro de 2007. Mimeo.

CHABOT, S. and DUYVENDAK, J. Globalization and transnational diffusion between social movements: reconceptualizing the dissemination of the Gandhian repertoire and the “coming out” routine. *theory and society*, vol. 37, 2002, pp. 697-740.

CHOSSUDOVSKY, M. *The globalization of poverty: impacts of IMF and World Bank reforms*. New Jersey: Zed Books Ltd, 1998.

COHEN, B. H. *Participatory programs, the distribution of services, and new demands of citizens in Brazil: Lessons from Ceará*. Unpublished paper given at 1997 Meeting of the Latin American Studies Association. Guadalajara, Mexico. April 17-19, 1997.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A. e CACCIABAVA, S. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998, pp 143-192.

COLE, J. *Development and underdevelopment. A profile of the third world*. London, Methuen & Co. Ltd., 1987

COLLIER, D. e MESSICK, R. Pre-requisites versus diffusion: testing alternative explanations of social security adoption. *American Political Science Review*, Vol. LXXIX, No. 4, 1979.

CONDEPE / FIDEM. *Banco do Beberibe: relatório regionalmente*. Recife. CD-ROM.

CONDEPE / FIDEM. *Metrópole e Estratégia: o Município de Recife, 2005*.

CONDEPE / FIDEM. *Plano Diretor do Município de Recife*. CD-ROM.

CONDEPE/FIDEM. *Município de operações. POME - OPOLÉ Recife*, julho de 2003.

CONDEPE/FIDEM. *Projeto 16, este documento Detido*. Recife, dezembro de 2000.

DAVIS, M. Planejamento de favelas: a involução urbana e o proletariado informal. In: SADER, Emir (org). *Contradições e o desmoronamento da New Left*. São Paulo: Boitempo, 2006.

De SOTO, H.

- DEÁK, C. Globalização ou crise global? In SCHIFFER, S. R. (Org.) *Urbanização e desenvolvimento urbano*. São Paulo, HUCITEC, 2004, pp. 21-41.
- DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1ª ed, 2004.
- DENZIN, N. K., e LINCOLN, Y. S. (Eds.) *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 1994.
- DEVAS, N. and RAKODI, C. (Eds.). *Managing fast growing cities: New approaches to urban planning and management in the developing world*. London: Longman, 1993.
- DIMAGGIO, P. and POWELL, P. The iron cage revisited: Institutional isomorphism collective rationality in organizational fields. In: POWELL, P. and DIMAGGIO, P. (Eds.) *In: The Neoinstitutionalization of organizational fields in analysis*. Chicago: Chicago University Press. 1991.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade de: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DOLLAR, D. *The Comprehensive Development Framework and recent development research*. Washington, DC.: World Bank, 1999.
- DOLOWITZ, D. P. and MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, Vol. 13, No. 1, 2000, pp. 5-24.
- DOS ANJOS JR., M. (org). *Descentralização de Políticas Sociais em Pernambuco*. Recife: Massangana, 1998.
- DOYLE, M. W. and IKENBERRY, G. J. (Eds.). *Neoliberalism and international relations theory*. Westview Press, 1997.
- DRAIBE, S. *Brasil, nos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais*. Informe Final. Relatório de pesquisa, 1999.

- DREZNER, D. Globalization and policy convergence. *International Development*, Vol. 3, 2001, pp.55-78.
- DUNCAN, A. Development strategies reconsidered. In: LEWIS, J. and KALLAB, V. (Eds.). *Third World Policy Perspectives*, No 5. Overseas Development Council, 1986, pp. 129-151.
- EDRALIN, J. The new local governance and capacity-building: a strategy approach. Examples from Africa, Asia and Latin America. *Regional Development*. Vol. 3, 1997, pp. 109-149.
- EDWARDS, M. and HULME, D. Too close for comfort: the impact of official aid on non-governmental organizations. *World Development*. Vol. 24, No. 6, 1996, pp. 961-973.
- ELKINS, Z. and SIMMONS, B. On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 598, No. 1, 2005. pp. 33-51.
- EMMERIJ, L. (Ed.). *Economic and social development into the XXI Century*. Washington: IADB, 1997.
- FARIA, C. A. P. de, Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Questões Brasileiras Ciências Sociais*. Fevereiro, Vol. 18, No 51, 2003, pp. 21-30.
- FERGUSON, T. *The third world and development in the international Monetary Fund: the quest for fundamental effective participation*. London: Pinter, 1988.
- FERNANDES, A. S. *O empresário urbano e o desenvolvimento*. Dissertação de mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1998.
- FERNANDES, E. (Org) *Desenvolvimento econômico e político urbano no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.



FIDEM. *Projeto de qualificação de dados geográficos e controle de poluição atmosférica das bacias dos rios Beberibe, Capibaribe e Jaboatão – PQA/PE*. Consórcio CDM-COBRAPE-DIAGONAL, 1999.

FIDEM. *Projeto ~~PQA/OME/ÓPOLE~~ Projeto de infraestrutura e redes de b* -  
renda ~~do Produto 01, 2000~~

FIDEM. *Projeto de infraestrutura e redes de b* -renda ~~do Produto 01, 2000~~  
Recife, 1999.

FIDEM. *Projeto de qualificação de dados geográficos e controle de poluição atmosférica – PQA*.  
CONTÉCNICA, 1997.

FINE, B. The Development State is Dead-Long Live Social Capital? *Development and Change*. 30:1-19, 1999.

FINE, B. The World Bank's speculation on social capital. In: PINCUS, J. and WINTERS, J. (Eds.). ~~Development and Change~~. Ithaca and London: Cornell University Press, 2002, pp. 203-221.

FORTIN, C. J. *The politics of urbanization in Recife, Brazil: the case of Brasília Teimosa, 1934-1984*. Tese de doutorado, The Institute of Development Studies, University of Sussex, 1987.

FREIRE, M. and STRENT, S. (Eds.). *The challenge of urban governance: policies and practices*. Washington: WBI Development Studies, 2001.

FRIEDEN, J., PASTOR jr., M., and TOMZ, M. (Eds.). *Modern political economy and Latin America: theory and policy*. Oxford: Westview, 2000.

FUKASAKU, K. And HAUSMANN, R. (Eds.). *Decentralization and decentralization in Latin America*. Paris: IDB/OECD, 1998.

FUNDACAO JOAO PINHEIRO. *Deficiência habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 2001.

- FURTADO, C. *E a busca de novo modelo de desenvolvimento sobre o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- GARCIA, R. C. *Um processo a ser acompanhado e avaliado. O processo de descentralização*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.
- GARRISON, J. *From confrontation to collaboration: civil society – government – World Bank relations in Brazil*. Washington: World Bank, 2000.
- GILBERT, A. *Policy, ideology and the Washington consensus: the development and spread of Chilean housing policy*. Future Governance Paper, Hull, 2001.
- GLASER, B. G. and STRAUSS, A. L. *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968.
- GLASER, B. G. *Basics of grounded theory analysis*. Sociology Press, Mill Valley, 1992.
- GLASER, B. G. *Theoretical sensitivity: advances in the methodology of Grounded Theory*. Mill Valley: Sociology Press, 1978.
- GOLDSTEIN, J. and KEOHANE, R. (Eds.) *Developing foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- GOMES, G.M. e MAC DOWELL, M. C. *Os e os fragmentos da Descentralização: observação sobre as finanças dos municípios brasileiros*. 1995. Mimeo.
- GONÇALES, M. F., et al. *O Brasil e o Banco Mundial. O diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989*. Brasília: IPEA, 1990.
- GONÇALVES, M. F. (Org.) *O novo Brasil urbano: impasses/dilemas/ perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- GORDILHO-SOUZA, Ângela. *Letras do habitante: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Governo do Estado de Pernambuco, Recife, Mimeo. 2000.

GPZ. *Programa de Inovação e Desenvolvimento em Áreas de B... e de M... P... OME... OLE...*  
 Produto nº 16 – Sistema de Gerenciamento Detalhado-Anexo 1. [s.d.]

GTZ. *Programa de Inovação e Desenvolvimento em Áreas de B... e de M... P... OME... OLE...*  
 Produto nº 16 – Sistema de Gerenciamento Detalhado-Anexo 2. [s.d.]

GUIMARÃES, P. C. V. O Banco Mundial e o desenvolvimento municipal. *AB, V. 29, No. 4*, 1995, pp. 74-92.

HAAS, E. *When no-wedge equals no-war: three models of change in international organizations*. Berkeley: University of California Press, 1990.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 1-35.

HALL, G. and PETERS, P. Global ideals and local practicalities in education policies and planning in Lima, Peru. *International Organization*, Vol. 27, 2003, pp. 629-651.

HALL, P. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*. Vol. 25, 1993, pp. 275-296.

HANNA, N. and AGARWALA, R. *World comprehensive development strategy*. In HANNA, N. and PICCIOTTO, R. (Eds.). *Making development work: development learning in a world of poverty and wealth*. Vol 4. London: Transaction, 2002, pp. 3-17

HANNA, N. and PICCIOTTO, R. (Eds.). *Making development work: development learning in a world of poverty and wealth*. Vol 4. London: Transaction, 2002, 322p.

HAQ, M. et al. *The World and the Bretton Woods Institutions. New challenges for the twenty-first century*. London: MacMillan, 1995.

- HARRIS, N. (ed.). *Cities in the 1990's: the challenge for development countries*. London: UCL Press, 1992.
- HARRIS, N. and FABRICIUS, I. (Eds.). *Cities and structural adjustment*. London: UCL/DPU, 1996.
- HARRIS, N. Cities in a global economy: structural change and policy reactions. *Urban Studies*, Vol. 34, No. 10, 1997, pp. 1693-1703.
- HARVEY, D. *Spaces of Hope*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, Edinburgh University Press, 2000.
- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geographical Annals*, Vol. 71-b, 1989a, pp. 3-18.
- HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989b.
- HAYS, R. *The Federal Government and Urban Housing: ideology and change in public policy*. Albany: State University of New York Press, 1995.
- HILDYARD, N. and WILKS, A. An Effective State? But Effective for Who? *IDS Bulletin* 29, 2: 49-55, 1998.
- HILDYARD, N. The big brother bank. *Geographical Magazine*, June, 1994, pp. 26-28.
- HOSHINO, C. Emerging trends and prospects in local and regional development planning and management in the context of decentralization reforms in Latin America. ~~Geography~~ *Development Dialogue*, Vol. 3, 1997, pp. 147-181.
- HUNTINGTON, S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- IBGE. *Censo de 2000*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.

IKENBERRY, G. J. Creating yesterday's new world order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American postwar settlement. In GOLDSTEIN, J. and KEOHANE, R. (Eds.) *de s nd fore gn po cy: be efs, nst t ons nd po t c h nge*. Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 57-86.

IKENBERRY, G. J. The international spread of privatization policies: inducements, learning, and 'policy bandwagoning'. In: SULEIMAN, E. and WATERBURY, J. (Orgs.). *he po t c econo y of pu b c sector*. Boulder, Co.: Westview, 1990, pp. 88-110.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *B n str tegy -wth Br z*. Washington D. C.: IADB, 2003b.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Modern z t on of the t te: strategy document*. Washington D. C.: IADB, 2003a.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Propos for n ncre se n the ~~ases, reas of~~ the nter-A er c n Deve op ent B n*. Washington D.C.: IADB, 1978.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Propos for n ncre se n the ~~ases, reas of~~ the nter-A er c n Deve op ent B n*. Washington D.C.: IADB, 1989.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Propos for n ncre se n the ~~ases, reas of~~ the nter-A er c n Deve op ent B n*. Washington D.C.: IADB, 1994.

ISRAEL, A. *nst t on deve op ent*. The World Bank/John Hopkins University Press, 1989.

JAKOBY, W. *t t on nd po t cs: ~~ades gn ng odern~~ er ny*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

JONES, C. *An ntrod ct on to the st dy of pu b c po cy*. Belmont: Wadsworth, 1970.

JONES, C. *An ntrod ct on to the st dy of pu b c po cy*. Belmont: Wadsworth, 1977.

- KEARNEY, M. The local and the global: the anthropology of globalization and transnationalism. *Annals of Anthropology*, Vol. 24, 1995, pp. 548-553.
- KENNEDY, P. MESSNER, D. and NUSCHELER, F. *Global trends and global governance*. London: Pluto Press, 2002.
- KERR, N. L. Motivations losses in small groups: a social dilemma analysis. *Personality and Social Psychology*. Vol. 45, 1983, pp. 819-828.
- KIELY, R. Neo Liberalism Revised? A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention. *Current Affairs* Vol. 64, pp. 63-88, 1998.
- KINGDON, John. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2 ed. New York: Longman, 1995, 253 p.
- KINGSTONE, P. And POWER, T. (Eds.). *Deconstructing Brazil: actors, institutions, and processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- KISER, L., and OSTROM, E. The three world of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches. In: OSTROM, E. (Ed.) *Strategies of Political Economy*. Beverly Hills, Calif., Sage, 1982, pp. 179-222.
- KRELL, A. J. *Ocupação no Brasil e na América Latina*. Direito e administração pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- KUCZYNSKI, P. E WILLIAMSON, J. (Org.). *Depos do Consenso de Washington: o estado e o crescimento e reformas na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- KWON, J. The East Asia Challenge to Neo-Classical Orthodoxy. *World Development*, 22: 635-644, 1994.
- LAIRSON, T. and SKIDMORE, D. *International Political Economy: the struggle for power and wealth*. Orlando: Harcourt Brace. 2nd Edition, 1997.

- LASTRES, H., ALBAGLI, S., LEMOS, C. and LEGEY, LIZ-REJANE. Desafios e oportunidades na era do conhecimento. *o P u o e P e r s p e c t v*, Vol. 16, No. 3, 2002, pp. 60-66.
- LEE, K. S. and GILBERT, R. *Deve op ng to- p s nd c t es. Lessons fro Br z nd the Ph pp nes*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.
- LEE, R. M. *Do ng rese rch on sens t ve top cs*. London: Sage, 1993.
- LEEDY, P. *Pr ct c rese rch: planning and design*. New Jersey: Prentice Hall, 1997.
- LEROY, J. e SOARES, M. C. (Org.) *B ncos u t ter s e desenvo v ento p rt c p t vo no Br s*. Rio de janeiro: FASE/IBASE, 1998.
- LESBAUPIN, I. *Poder oc e c u s o soc*. *A e per ênc d s prefe t r s de ocr t c s no Br s*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. *he Ann s of the A er c n Ac de y of Po t c c ence*. Vol. 598, No. 12, 2005, pp. 12-32.
- LEVY, Brian. How can states foster markets? In: FRIEDEN, J., PASTOR jr., M., and TOMZ, M. (Eds.). *Modern po t c econo y nd L t n A er c : theory nd po cy*. Oxford: Westview, 2000, pp. 24-28.
- LICHETENSZTEIN, S. e BAER, M. *F u ndo Monet r o ntern c on e B nco M u nd* : estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LITVACK, J. I., AHMUD, J. and BIRD, R. M. ~~ath n ng decontr z t on n deve op ng c q ntr es~~. Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- LOPES, and DURFEE. ver CHABOT and DUYVENDAK, 1999.
- LOSTÃO, S. S. *O P e z e : processo de p rt c p o pop u r n for o d c d de*. Dissertação de Mestrado. MDU, Universidade Federal de Pernambuco, 1991.

LUBAMBO, C. W. *Descentração: o papel e perspectivas das ONGs na formulação de políticas públicas em Recife*. Trabalho para discussão No. 78. Recife: FUNDAJ, 1998.

MAIA, M. L. Land use regulations and rights to the city: squatter settlements in Recife, Brazil. *Land Use Policy*, Vol. 12, No. 2, 1995, pp. 177-180.

MARTINS, G. de A. *Estado de crise: um estudo de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MATHUR, O. P. New forms of governance. In: HARRIS, N. and FABRICIUS, I. (Eds.). *Cities and the State*. London: UCL/DPU, 1995, pp. 65-70.

MEIER, G. and STIGLITZ, J. (Eds.) *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*. Washington, DC, World Bank, 2001.

MEIER, Gerald M. and STIGLITZ, Joseph E. *Frontiers of Development Economics*. Washington, D.C.: Oxford University Press, 2001.

MEIRELES, A. B. Dependência e interdependência: variantes de uma “mesma” realidade. In: OLIVEIRA, O. e RI Jr, A. (Orgs.). *As relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijaí, 2003, pp. 325-348.

MELO, M. A. B. C. de (Org.) *Reforma do Estado e desenvolvimento econômico no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

MELO, M. A. B. C. de, e COSTA, N. R. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores, e agendas internacionais. *Conteúdo Internacional*. Vol. 17, No. 1, 1995, pp. 89-113.

MELO, M. A. B. C. de, e COSTA, N. R. *Agências internacionais e Formação de Agendas: um caso de estudo do Banco Mundial e do OP/OM*. 1994.

MELO, M. A. B. C. de, e MOURA, A. S de. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. *Política e Políticas Públicas*. No. 4, 1990, pp. 99-126.



MELO, M. A. B. C. de. Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. *Esp os e Deb tes*, No. 32, 1991, pp. 73-79.

MELO, M. A. B. C. de. *F sc cr ses, g ob z t on nd etropo ses: the po t cs of e c u s on n Br z , 1980-1998*. Unpublished paper given at the International Conference - South to South: urban policies and politics in Brazil and South Africa. London: Institute of Commonwealth Studies. March 25-26, 1999.

MELO, M. A. B. C. de. *est o u rb no - etropo t n , neo u n c p s o e e pres r s o oc* , 1997. Mimeo.

MELO, M. A. B. C. de. Globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In GONÇALVES, M. F. (Org.) *O novo Br s u rb no. p sses d e s^perspect v s*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, pp. 249-260.

MELO, M. A. B. C. de. *nst t on cho ce nd the d ff s on of po cy p r d g s: Br z nd the second -w ve of pens on refor* . Artigo apresentado no IPSA Durban: International Congress, June, 2003. Mimeo.

MELO, M. A. B. C. de. *Po t c s u b c s u rb n s p r nov déc d : u gend de q estões*. Artigo apresentado no Ciclo Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro. BNDES 50 anos. 30 de agosto de 2002. Mimeo.

MELO, M. A. B. C. de. State retreat, governance and metropolitan restructuring in Brazil. *ntern t on J u rn for rb n nd eg on - ese reb* Vol. 10, No. 3, 1993, pp. 342-348.

MELO, M.A. B. C. de. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política. In *D dos*. Rio de Janeiro, Vol. 47, N° 1, 2004, pp. 169-206.

MELO, N. L. e LEAL, S. M.R. (Org). *o e o u b co prv do: do oc o g ob* . Recife: UFPE, 1996.

MESSENGER, C. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *Ann s*, AAPSS, Vol. 598, 2005, pp. 66-82.

- MIHEVC, R. *The Market Tells Them So*. London: Zed Books/Their World Network, 1996.
- MILANI, C., ARTURI, C. SOLINÍS, G. (Org.) *Deocracia e governança urbana: que regímenes propõem o século XX?* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Compêndio de informações*. Caderno 8. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Planejamento territorial urbano e potencial fundiário*. Caderno 3. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Potencial econômico da cidade*. Caderno 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Manual de Centros urbanos*. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.
- MOURA, A. S. de. *Erradicação de invasões urbanas no Recife*. Editora Massangana, 1990.
- N-AERUS. *NC - Observatório de Políticas Urbanas e Governança 000-001. O e de s on govern nce fro N-AE* 1999 <http://obelix.polito.it/forum/n-aerus>
- NELSON, B. *Managing the city*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- NELSON, J. M. *Managing the city: the world Bank, the DB, and cooperation in change*. Washington: ODC, 1999.
- NELSON, P. J. *World Bank and non-government organizations: potential and organizational systems*. PhD Thesis. University of Wisconsin, Madison, 1991.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1971.

---

OSMONT, Annik. Modelo de urbanização para a cidade, totalidade funcional do desenvolvimento econômico e social. In: MILANI, C., ARTURI, C. & SOLINÍS, G. (org.). *De ocr c e overn n M, nd* : que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *heor es of the po cy process*. California: Westview Press, 1999, pp. 35-71.

PAYER, C. *he or d B n* : a critical analysis. New York: Monthly Review Press, 1982.

PEREIRA, L. C. Bresser e GRAU, N. Cunill .61789()9/R79 1&.28 Tf 56.04 0 Td [(T)13.4472(he)-2.80892()

PUGH, C. 'Urban Bias', the political economy of development and urban policies for developing countries. *Urban Studies*. Vol. 33, No.7, 1996, pp 1045-1060.

PUGH, C. Abatement policies, the urban environment in developing countries, governance, and the idea of social capital. *Urban Policy and Planning*. Vol. 22, No.1, 2000, pp 45-66.

PUGH, C. Housing Policies and the role of the World Bank. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 15, No.1/2, 1991, pp. 275-298.

PUGH, C. The World Bank's millennial theory of the state: further attempts to reconcile the political and the economic. *Urban Policy and Planning*. Vol. 19, n. 3, 1997, pp. III-XIII.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic policy: the logic of two level games. *International Organization*. Vol.42, verão, 1988, pp.427-460.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic policy: the logic of two level games. In: EVANS, P., JACOBSON, H., and PUTNAM, R. *Dilemma of Diplomacy: international bargaining and domestic politics*. University of California Press, 1993, pp. 431-467.

PYLE, K. NGOs in Recife: from policy advocate to policy maker. *Urban Roots Development*, Vol. 21, No. 1, 1997, pp. 12-23.

RADAELLI, C. (1995) The role of knowledge in the policy process. *Journal of Urban and Regional Research*. Vol.2, no. 2, pp. 153-183.

REILLY, C. A. (Ed.). *Nuevas perspectivas urbanas. Los gobiernos municipales en la descentralización latinoamericana*. Arlington: Fundación Interamericana, 1994.

RENNO, L. R. *Microfundations of Local Capital: Membership to Associations in Latin America*. Artigo apresentado no 2000 meeting of the Latin American Studies Association. Miami, 2000.

REZENDE, F. da C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). *Revista de Direito Socioeconômico*, Vol. 40, no. 3, 1997, pp. 413-440.

- REZENDE, F. da C. Os leviatãs estão fora do lugar. *D dos*, Vol. 39, vol. 2, 1996, pp.
- REZENDE, F. da C. *Por que e como as reformas da administração* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e DOS SANTOS JÚNIOR, O. A. *Objetivo, fragmento e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RICHARDSON, J. J. *Empowerment in non-profit organizations*. London: Routledge, 1996.
- RICO, E. M. (Org) *Avanço de Políticas Sociais: Questões e Debates*. São Paulo: Cortez, IPEA, 1999.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. et. al. Empoderamento local através de reestruturação econômica no Brasil: o caso da região do grande ABC. In: FERNANDES, E. e VALENÇA, M. M. (Org.). *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004, pp. 93-109.
- ROGERS, E. M. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press, 4<sup>th</sup> Edition, 1995.
- RONDINELLI, D. A. et al. *Decentralization development constraints: a review of recent experience*. World Bank Staff Working Paper, No. 581, 1983.
- ROSSETO, R. *Organizações não governamentais e urbanização: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para a população de baixa renda*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 1993.
- SABATIER, P. A. and JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. California: Westview Press, 1999, pp. 117-166.
- SABATIER, P. A. Fostering the development of the Policy Theory. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. California: Westview Press, 1999a, pp. 261-275.

- SABATIER, P. A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. *Knowledge*, Vol. 8 (June), 1987, pp. 649-692.
- SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. California: Westview Press, 1999b, pp.3-17.
- SABATIER, P. A. Towards better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*. Vol. 24 (June), 1991, pp. 147-156.
- SACHS, I. *Desenvolvimento e direitos humanos*. Maceió, PRODEMA, 2000.
- SANTOS, Jr. O., SANTOS, M., MIRANDA, L., OLIVEIRA, A. e PEREIRA, T. (Org.). *Políticas públicas e gestão local: programas interdisciplinares de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Diálogos*, vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997, pp. 335-376.
- SASSEN, S. *Ascensão econômica mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SASSEN, S. Globalização da economia e as cidades. In SCHIFFER, S. R. (Org.) *Objetivo e estratégia urbana*. São Paulo, HUCITEC, 2004, pp. 42-48.
- SCHIFFER, S. R. A dinâmica urbana e socioeconômica da Região Metropolitana de São Paulo. In SCHIFFER, S. R. (Org.) *Objetivo e estratégia urbana*. São Paulo, HUCITEC, 2004, pp. 166-196.
- SCHLANGER, J. Private aid agencies in Brazil. In: SOGGE, D. (Ed.). *Cooperation and competition: the business of private foreign aid*. London: Pluto Press, 1996, pp. 185-191.
- SCHNEIDER, B. The politics of privatization in Brazil and Mexico: variations on a statist theme. In: SULEIMAN, E. and WATERBURY, J. (Eds.). *The political economy of the public sector reform and privatization*. Oxford: Westview Press, 1990, pp. 319-345.

SCHOR, E. *endendo c d de*. Dissertação de mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1997.

SEWELL, G. Advocacy coalition and the implementation of the framework convention on climate change: a preliminary analysis. In: SABATIER, P. (Ed.) *An dvoc cy co t on ens on env ron ent po cy*. Cambridge: MIT Press, 1999.

HALL, P. (Org.). *The political power of economic ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

SHAKOW, A. A Changing Institution in a Changing World. In: HAQ, M. et al. (Org.). *he N nd the Bretton Woods nst t ons. Ne- wch enges for the - gnty-F rst cent y*. London: MacMillan, 1995, pp. 34-48.

SILVERMAN, D. *nterpret ng q t t ve d t . Methods for n yz ng t , te t nd nter ct on*. London: Sage, 1994.

SMALL, C. *A cr t c n y s s of the ro e nd object ves of u t ter d genc es n the prov s on of se f-he p h q s ng n deve op ng c q ntr es*. Working Paper No. 30. London: DPU, 1991.

SMITH, B. H. *More th n A t q s . he Po t cs of Pr v te Fore gn A d*. Princeton, New Jersey, 1990.

SMOLKA, M. O. Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONÇALVES, M. F. (Org.). *O novo Br s u rb no: impasses/dilemas/ perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, pp. 307-323.

SNYDER, D. W. Foreign aid and private investment in developing economies. *J q rn of ntern t on Deve op ent*. Vol. 8, No. 6, 1996, pp. 735-745.

SOGGE, D. (Ed.). *Co p ss on nd c q t on. he h s ness of pr v te fore gn d*. London: Pluto Press, 1996.

SOUZA, C. *Constitutional Engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. London: MacMillan Press, 1997.

SOUZA, C. *Participatory Budget in Brazil in Contexts: Limits and possibilities in building democratic institutions*. Working paper 28. The University of Birmingham.

SOUZA, M. A. de & PORDEUS, M. S. C. Concepción reciente de de desarrollo respaldando programas de las agencias de desarrollo: una evaluación de los resultados concretos de esos programas em Recife-Brasil. Acessado em novembro de 2007.

SOUZA, M. A. de A. e PORDEUS, M. S. C. *Concepción reciente de desarrollo respaldando programas de las agencias de desarrollo: una evaluación de los resultados concretos de esos programas en Recife-Brasil*. XIII Encuentro ULACAV e V Jornada Internacional de vivienda social. Promovido por Universidad del Chile, Valparaiso, 2007. Disponível em <HTTP://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/html> Acessado em 01 de novembro de 2007.

SOWELL, T. *Neoliberalism and decisions*. New York: basic Books, 1980.

STERN, N. and FERREIRA, F. The World Bank as 'intellectual actor'. In: KAPUR, D. and LEWIS, J. and WEBB, R. (Eds.). *The World Bank: its first half Century. Perspectives*, vol. 2. Washington, D.C.: World Bank, 1997. Acessado em novembro de 2007.

STIGLITZ, J. *Globalization and the promise: a promessa não-cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

STIGLITZ, J. *Os eufemismos nos 90. Interpretando a década das prosperidades históricas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

STIGLITZ, J. *Worlds new paradigm for development: strategies, policies and processes*. 1998 Prebish Lecture, United Nations Conference on Trade and Development, October 19, Geneva, Switzerland.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. New York, London: W.W. Norton & Company, 2nd ed, 1998.



- STOREY, A. The World Bank, neo-liberalism, and power: discourse analysis and implications for campaigners. *Development and Practice*, vol.10, n.3&4, 2000, pp. 361-370.
- STRAUSS, A. And CORBIN, J. *Basics of qualitative research: Grounded Theory, procedures and techniques*. London: Sage, 1990.
- STRAUSS, A. *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- STREETON, P. et al. *The World and the Bretton Woods institutions. New challenges for the twenty-first century*. London: MacMillan, 1995.
- STRENG, and SOULE. ver CHABOT and DUYVENDAK. 1998.
- TARP, F. (Ed.) *Foreign Aid and Development: lessons learnt and directions for the future*. London: Routledge, 2000.
- TENDLER, J. *Good government in the tropics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- THE ECONOMIST. Finance and economics. Sick patients, warring doctors. *The economist*, September 18<sup>th</sup> 1999, pp. 81-82.
- TODARO, M. P. *Economic Development*. New York: Longman, 1994.
- TOWNROE, P. M. New economic roles: the changing structure of the city economy. In: HARRIS, N. and FABRICIUS, I. (Eds.). *Cities and structures development*. London: UCL/DPU, 1995, pp. 13-29.
- TRUE, J. and MINTROM, M. Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International Journal of Qualitative Research*, Vol. 45, 2001, pp. 27-57.
- TURNER, B. (1981) Some practical aspects of qualitative data analysis. *Qualitative Inquiry*. Vol. 15, p. 225-247.

UNCHS. *An urbanizing world: a report on human settlements*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

UNCHS. *Continuing world: a report on human settlements*. London: Earthscan, 2001.

URB-RECIFE *Programa de Trabalho em B.D. – Conjunto de dados*. URB-Recife, Mimeo, 2000.

URB-RECIFE. *Programa de Trabalho em B.D. Projetos Básicos – Bairro ~~da Prefeitura da~~* Cidade do Recife, Mimeo, 1998.

URB-RECIFE. *Programa de Trabalho em B.D.* Prefeitura da Cidade do Recife, DPE, Recife, 2001, Mimeo.

VAN DIJK, M., NOORDHOEK, M., and WEGELIN, E. (Eds.). *Overcoming cities: new instruments for sustainable development and transition economies*. London: ITGD, 2002.

VIANNA JÚNIOR, Aurélio et al (orgs.). *Banco Mundial – participação, transparência: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília. Rede Brasil, 2001.

VON BÜLOW, M e ABERS, Rebecca. *Civic Associations and the Urban Brazil: a recent changes in the emerging and gender for research*. Artigo apresentado no 2000 meeting of the Latin American Studies Association. Miami, 2000.

WALKER, N. *A critical evaluation of the role played by non-government organizations in the provision of housing and development instruments*. Working Paper No. 31, DPU, London, 1988.

WARD, P. The practice and potential of self-help housing. In: WARD, P. (Ed.). *Self-help housing: a critique*. London: Mansell, 1982, pp. 2-13.

WEISS, T. and GORDENKER, L. (Eds.). *Nos, the N, and the governance*. London: Lynne Rienner, 1996.

- Wерна, E. *As Políticas de Assistência das Agências Multilaterais de Cooperação Internacional com as Empresas e Desenvolvimento*. Anais VI Encontro Nacional da Anpur. Brasília, 1995, pp.17-31.
- Weyland, K. (Ed.), *Learning from Foreign Models: Latin American Policy Reform*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Wilks, A. *The Technological World: Some New Perspectives. Briefing on the World Bank's World Development Report*. London: Bratton Woods Project, 1997.
- Williams, D. The role of international agencies: the World Bank. In: Payne, G (Ed.). *Latin American Economic Development*. London: John Wiley & Sons, 1984, pp. 173-185.
- Williamson, J. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: Kuczynski, P. e Williamson, J. (Orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 283-291.
- Williamson, J. What Washington means by policy reform. In Williamson, J. (Ed.) *Latin American Distortions: How and How Often? Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990*.
- Woods, N. The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves. *World Development*. Vol.28, No. 5, 2000, pp 823-841.
- World Bank. *1999 Annual Report on Development Effectiveness*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999d.
- World Bank. *A Strategic Review of World Bank Governance Studies: implications for the Bank*. Washington, D.C., 1999a.
- World Bank. *Brazil: Progressive Latin American Growth: A Tentative for the Poor. World Bank Development Report 2005*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002a.
- World Bank. *Financial Sector Development – Lessons from Latin American Development Projects in Brazil and Philippines*. OED Impact Evaluation Report. Washington, D.C, 1998a.

WORLD BANK. *Memorandum of the president of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the executive directors on Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Federative Republic of Brazil*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000a.

WORLD BANK. *Meico: a comprehensive development agenda for the new era*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001b.

WORLD BANK. *Project Information Document. Economic reform development and social inclusion project*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.

WORLD BANK. *The World Bank. Annual Report 1999*. 1999b  
<http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep/over.htm>

WORLD BANK. *The World Bank's partnership with nongovernmental organizations*. Washington, D.C.: The World Bank, 1996a.

WORLD BANK. *Regional policy and economic development. A agenda for the 1990s*. Washington, D.C.: The World Bank, 1991.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 1995: Accelerating Growth*. Washington, D.C.: The World Bank, 1995.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 1996: From Poverty to Prosperity*. Washington, D.C.: The World Bank, 1996b.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 1997: Making Growth Work*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 1998: A New Agenda for Development*. Washington, D.C.: The World Bank, 1998b.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 1999: Entering the 21st Century: the changing development landscape*. 1999c.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 2000: Attacking Poverty*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000b.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 2001: Building Institutions for Market*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001a.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 2002: Sustainable Development in Dynamic Economies*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002b.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 2003: Managing Services for Poor People*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

WORLD BANK. *World Bank Development Report 2004: Investment Climate, Growth, and Poverty*. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. In SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. California: Westview Press, 1999, pp.73-93.

ZANETA, C. The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond. *International Journal*, Vol. 25, 2001, pp. 513-533.

ZETTER, R. and DE SOUZA, F. Understanding process of informal housing: appropriate methodological tools for a sensitive research area. *International Planning Review*, Vol. 5, n.2, 2000, pp. 149-164.

ZETTER, R. and HAMZA, M. (Eds.). *Market economy and urban change: prospects in the developing world*. London: Earthscan, 2004.

ZETTER, R. Market enablement and the urban sector. In ZETTER, R. and HAMZA, M. (Eds.). *Market economy and urban change: prospects in the developing world*. London: Earthscan, 2004, pp. 1-40.

# ANEXOS

## ANEXOS

### Anexo A – Modelo de entrevista – BID

Data:...../...../.....

Órgão:.....

Local:.....

Entrevistado:.....

Esta pesquisa faz parte de uma Tese de doutorado na UFPE sobre a agenda urbana brasileira e em especial sobre o caso de Recife e da RMR. Sua participação é de grande importância.

1. Você poderia me falar um pouco sobre sua experiência com programas ou projetos urbanos (neste órgão ou em outro anterior a este)? .....
2. Você teve alguma experiência de trabalhar num projeto financiado pelo BID ou Banco Mundial? Como assim? .....
3. Você acha que tem diferença em trabalhar com uma das duas agências? Como assim?.....
4. Neste trabalho eu estudo os casos do PROMETRÓPOLE e do Habitar Brasil BID. Você poderia historiar um pouco sobre esses programas? Como assim?.....
5. Como surgiu a idéia inicial do programa (PROMETRÓPOLE – HBB)? Teve um problema que vocês queriam resolver? Como assim?.....
6. Como foi definido o local de ação do projeto? Como assim?.....
7. Como é o contato de vocês com o BID (Banco Mundial)? Como assim?.....
8. Você poderia falar um pouco sobre o processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação?.....
9. Como você acha que o objetivo foi atingido? Como assim?.....
10. Quais os órgãos que estão envolvidos nesse processo? De que maneira eles interagem?.....
11. O que tem acontecido ao programa com mudanças de Prefeito, Governador, e Presidente? E quanto ao corpo técnico e dos cargos comissionados? Como assim?.....

12. E com os órgãos metropolitanos, o que acontece de mudança entre vocês a partir dessas mudanças de governo? Como assim?.....
13. Como é a relação entre o município, estado e União num programa como o PROMETRÓPOLE (Habitar Brasil BID)?.....
14. Você acha que houve alguma mudança de atitudes, papéis e responsabilidades a partir da Constituição de 88 (municipalização da política urbana)? Como assim?.....
15. Você acha que a atuação das agências em intervir nos programas mudou após a Constituição de 88? Em que sentido? .....
16. O que você considera como principal entrave no desenvolvimento do programa? Como acedem?.....
17. O que você acha que poderia ser feito para melhorar tal situação? .....
18. Até que ponto você acha que o Banco Mundial (BID) interferiu nesse programa? E em outros passados? Há alguma diferença? Como assim?.....
19. Você acha que o Banco Mundial e o BID influenciam na política urbana brasileira? Como assim? .....
20. Você acha que Banco Mundial e o BID difundem suas políticas urbanas aqui? Como assim?.....
21. Os projetos comumente são localizados, especificamente numa dada região. Isto é uma decisão originada pela prefeitura/estado, ou tal iniciativa partiu da agência? Como assim? .....
22. Você acha que esse processo poderia ser diferente? Como assim?.....
23. Numa perspectiva internacional, onde vêm ocorrendo mudanças de paradigmas de desenvolvimento, num contexto neoliberal, de redução do estado, mercado livre, e capacitação institucional, isso tem afetado a participação do BID em relação a definição de suas linhas prioritárias? Como assim? .....
24. Por se tratar de uma agência de desenvolvimento voltada para a América Latina e o Caribe, o BID teria algum tipo de influência na definição de políticas públicas desses governos? Como assim? .....
25. Se compararmos o BID e o Banco Mundial, que tipo de influências os dois exerceriam perante os governos? Quais seriam as semelhanças e diferenças entre tais influências? Como assim? .....
26. O BID auxilia os países a formularem suas linhas prioritárias. Como são definidas as linhas prioritárias do BID? .....

27. Quem formula as linhas prioritárias do BID? .....
28. Existe algum tipo de diálogo entre o BID e o Banco Mundial para definir suas linhas prioritárias? Como assim? Em que níveis?.....
29. Como acontecem as mudanças nas linhas prioritárias do BID?.....
30. Como tais mudanças afetam as definições das linhas prioritárias dos países mutuários?.....
31. Como esse processo afeta as políticas sociais no Brasil, por exemplo?.....
32. No caso específico do Habitar Brasil, como surgiu tal programa? Quem foram os atores que definiram o programa?.....
33. Existe algum programa semelhante ao Habitar Brasil em algum outro país mutuário? Como assim?.....
34. Os programas envolvem a participação do BID com o governo nos três níveis, além de ONGs e o setor privado. No caso específico do Brasil e em Recife (com referência aos casos da Beira-Rio e Sítio Grande), quais são os parceiros do BID? .....
35. Existe alguma exigência do BID de incluir ONGs e o setor privado nesses projetos? Como assim?.....
36. Como funciona a relação do BID com o município, e com o Estado, nesses dois projetos? Muda alguma coisa nesses casos?.....
37. Quais seriam as dificuldades na elaboração, implementação e monitoramento de cada um desses projetos?.....
38. Existe alguma facilidade em cada um dos casos? Quais as diferenças entre elas? Como assim?.....
39. O programa geral do Habitar Brasil já tem quase uma década. Numa avaliação sucinta, o que tem acontecido nesse período, de forma geral?.....
40. Há algum tipo de entrave entre os objetivos e efeitos esperados do programa, e a periodização das gestões públicas (municipais e estaduais), ou seja, devido às mudanças dos gestores e de parte da sua equipe técnica?.....
41. E quanto às relações políticas entre os atores envolvidos? Como assim?.....
42. O diálogo, ou a falta de diálogo entre município, estado e governo federal, pode atrapalhar os resultados esperados pelo BID? Como assim? .....
43. Se tivéssemos que avaliar, agora, o Habitar Brasil quanto ao seu possível papel delineador de uma política social urbana no Brasil, o que tem acontecido de positivo, e negativo durante esse período? O que



poderia ser melhorado nas relações entre os governos (municipal, estadual e federal)? E quanto às relações entre o governo brasileiro e o BID? Como assim? .....

44. Numa abordagem semelhante ao Habitar Brasil, o que tinha o BID como linha prioritária antes desse programa? E o Brasil?.....

45. O que mudou com o Habitar Brasil para o BID? E o que mudou para o governo brasileiro? Como assim?.....

46. O que poderia ser considerado como elemento definidor de propagação das linhas prioritárias do BID no Brasil? Como assim?.....

Muito obrigada pela sua participação. Ela será de grande importância para minha Tese.

Gostaria de saber se poderia utilizar essas informações na minha Tese e citar seu nome nela?.....

## Anexo B – Modelo de entrevista – Banco Mundial

Data:...../...../.....

Órgão:.....

Local:.....

Entrevistado:.....

Esta pesquisa faz parte de uma Tese de doutorado na UFPE sobre a agenda urbana brasileira e em especial sobre o caso de Recife e da RMR. Sua participação é de grande importância.

1. Numa perspectiva internacional, onde vêm ocorrendo mudanças de paradigmas de desenvolvimento, num contexto neoliberal, de redução do estado, mercado livre, e capacitação institucional, isso tem afetado a participação do Banco Mundial em relação a definição de suas linhas prioritárias? Como assim?.....
2. Por se tratar de uma agência de desenvolvimento voltada para a América Latina e o Caribe, o Banco Mundial teria algum tipo de influência na definição de políticas públicas desses governos? Como assim?.....
3. Se compararmos o BID e o Banco Mundial, que tipo de influências os dois exerceriam perante os governos? Quais seriam as semelhanças e diferenças entre tais influências? Como assim?.....
4. O Banco Mundial auxilia os países a formularem suas linhas prioritárias. Como são definidas as linhas prioritárias do Banco Mundial? .....
5. Quem formula as linhas prioritárias do Banco Mundial? .....
6. Existe algum tipo de diálogo entre o BID e o Banco Mundial para definir suas linhas prioritárias? Como assim? Em que níveis?.....
7. Como acontecem as mudanças nas linhas prioritárias do Banco Mundial?.....
8. Como tais mudanças afetam as definições das linhas prioritárias dos países mutuários?.....
9. Como esse processo afeta as políticas sociais no Brasil, por exemplo?.....
10. No caso específico do PROMETRÓPOLE, como surgiu tal programa? Quem foram os atores que definiram o programa?.....
11. Existe algum programa semelhante ao PROMETRÓPOLE em algum outro país mutuário? Como assim?.....

12. O PROMETRÓPOLE envolve a participação do Banco Mundial com o governo nos três níveis, além de ONGs e o setor privado. No caso específico do Brasil e em Recife (com referência aos casos da Beira-Rio e Sítio Grande), quais são os parceiros do Banco Mundial?.....  
.....
13. Existe alguma exigência do Banco Mundial de incluir ONGs e o setor privado nesses projetos? Como assim? .....  
.....
14. Como funciona a relação do Banco Mundial com o município, e com o Estado, nesses dois projetos? Muda alguma coisa nesses casos?.....  
.....
15. Quais seriam as dificuldades na elaboração, implementação e monitoramento de cada um desses projetos?.....  
.....
16. Existe alguma facilidade em cada um dos casos? Quais as diferenças entre elas? Como assim?.....  
.....
17. O programa geral do PROMETRÓPOLE já tem quase uma década. Numa avaliação sucinta, o que tem acontecido nesse período, de forma geral?.....  
.....
18. Há algum tipo de entrave entre os objetivos e efeitos esperados do programa, e a periodização das gestões públicas (municipais e estaduais), ou seja, devido às mudanças dos gestores e de parte da sua equipe técnica?.....  
.....
19. E quanto às relações políticas entre os atores envolvidos? Como assim?.....  
.....
20. O diálogo, ou a falta de diálogo entre município, estado e governo federal, pode atrapalhar os resultados esperados pelo Banco Mundial? Como assim? .....  
.....
21. Se tivéssemos que avaliar, agora, o PROMETRÓPOLE quanto ao seu possível papel delineador de uma política social urbana no Brasil, o que tem acontecido de positivo, e negativo durante esse período? O que poderia ser melhorado nas relações entre os governos (municipal, estadual e federal)? E quanto às relações entre o governo brasileiro e o Banco Mundial? Como assim? .....  
.....
22. Numa abordagem semelhante ao PROMETRÓPOLE, o que tinha o Banco Mundial como linha prioritária antes desse programa? E o Brasil?.....  
.....
23. O que mudou com o PROMETRÓPOLE para o Banco Mundial? E o que mudou para o governo brasileiro? Como assim?.....  
.....
24. O que poderia ser considerado como elemento definidor de propagação das linhas prioritárias do Banco Mundial no Brasil? Como assim? .....  
.....

Muito obrigada pela sua participação. Ela será de grande importância para minha Tese.

Gostaria de saber se poderia utilizar essas informações na minha Tese e citar seu nome nela?.....

## Anexo C – Modelo de entrevista – Acadêmicos (EUA)

Data:...../...../.....

Órgão:.....

Local:.....

Entrevistado:.....

Esta pesquisa faz parte de uma Tese de doutorado na UFPE sobre a agenda urbana brasileira e em especial sobre o caso de Recife e da RMR. Sua participação é de grande importância.

1. In the context of internationalization, undergoing changing in terms of development paradigms, in a neoliberal context, minimal state, free-markets, and institutional capacity building, have these affected the participation of multilateral agencies, such as IADB and the World Bank in defining their main agendas? How come?.....

2. Since the IADB and the World Bank claim to promote development for Latin American countries, in your opinion have these agencies influenced the agenda setting of public policy of these governments? In what levels? How come?.....

3. If compared, what kind of influence... the IADB and the World Bank have in Latin American countries? Are these differences and similarities in terms of influences? How come? .....

4. Who are the actors who influence most the definition of the main development agenda in both agencies? How come?.....

5. Do you see any kind of dialogue between the IADB and the World Bank to formulate their main agenda? How come? In what levels?.....

6. In your opinion, why do these agencies change their agendas in certain times?.....

7. How do such changes affect the definition of priorities in recipient countries? .....

8. How do this process affect social policy in Brazil, for example? .....

9. Who are the actors that determine the programs to be financed by the two agencies? .....

10. In most cases both agencies work with the levels of federalism in Brazil/Latin America. In your opinion, what are the changes in these relationship after decentralization in Latin America and in special in Brazil? .....

11. In your opinion, how is the participation of the civil society evolved in the last the years, where the involvement of the World Bank and the IADB in more active? .....

12. What can you point out to be the most relevant issues for both actors (governments in the 3 levels on one hand), and the World Bank and the IADB on the other hand, in terms of defining, implementing and monitoring programs financed by these agencies? .....

13. In the last ten years, what are the changes for these agencies and government that you consider most relevant why do you say that? .....
14. How do you think these actors might behave and relate to each other in the near future? Why?.....
15. What do you think to be the key defining elements that enable multilateral agencies to disseminate their priority agendas? And how these might evolve? How come? .....
16. To what extent should government in Latin America and Brazil (specifically) set up their own development agenda?.....
17. Are there other actors that also interact in development setting in Brazil that you consider relevant to point out? How come?.....
18. Now that Brazil has a leftist government (Labor Party) can we expect changes in relationships with multilateral agencies? Why is that? .....
19. The World Bank claims that their loans to countries at lower market rates, and the Brazilian government agrees with that and take loans. But one Brazilian economist claim this is not a fact since the interests are paid of the total loan but the loans are release in different periods of time in installments. What do you think about these statements? .....

Muito obrigada pela sua participação. Ela será de grande importância para minha Tese.

Gostaria de saber se poderia utilizar essas informações na minha Tese e citar seu nome nela? .....

## Anexo D – Modelo de entrevista – Recife

Data:...../...../.....

Órgão:.....

Local:.....

Entrevistado:.....

Esta pesquisa faz parte de minha pesquisa de doutorado em desenvolvimento urbano, que investiga as relações entre as agências multilaterais e a política urbana brasileira. As perguntas a seguir servem de base para guiar nossa conversa, que deve durar aproximadamente 45 minutos. Sua participação é de grande importância para a realização de minha pesquisa.

1. Você poderia me falar um pouco sobre sua experiência com programas ou projetos urbanos (neste órgão ou em outro anterior a este)?.....
2. Você teve alguma experiência de trabalhar num projeto financiado pelo BID ou Banco Mundial? Como assim? .....
3. Você acha que tem diferença em trabalhar com uma das duas agências? Como assim?.....
4. Neste trabalho eu estudo os casos do PROMETRÓPOLE e do Habitar Brasil BID. Você poderia historiar um pouco sobre esses programas? Como assim?.....
5. Como surgiu a idéia inicial do programa (PROMETRÓPOLE – HBB)? Teve um problema que vocês queriam resolver? Como assim?.....
6. Como foi definido o local de ação do projeto? Como assim?.....
7. Como é o contato de vocês com o BID (Banco Mundial)? Como assim?.....
8. Você poderia falar um pouco sobre o processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação?.....
9. Como você acha que o objetivo foi atingido? Como assim?.....
10. Quais os órgãos que estão envolvidos nesse processo? De que maneira eles interagem?.....
11. O que tem acontecido ao programa com mudanças de Prefeito, Governador, e Presidente? E quanto ao corpo técnico e dos cargos comissionados? Como assim?.....
12. E com os órgãos metropolitanos, o que acontece de mudança entre vocês a partir dessas mudanças de governo? Como assim?.....
13. Como é a relação entre o município, estado e União num programa como o PROMETRÓPOLE (Habitar Brasil BID)?.....
14. Você acha que houve alguma mudança de atitudes, papéis e responsabilidades a partir da Constituição de 88 (municipalização da política urbana)?Como assim?.....

15. Você acha que a atuação das agências em intervir nos programas mudou após a Constituição de 88? Em que sentido?.....
16. O que você considera como principal entrave no desenvolvimento do programa? Como acedem?.....
17. O que você acha que poderia ser feito para melhorar tal situação?.....
18. Até que ponto você acha que o Banco Mundial (BID) interferiu nesse programa? E em outros passados? Há alguma diferença? Como assim?.....
19. Você acha que o Banco Mundial e o BID influenciam na política urbana brasileira? Como assim?.....
20. Você acha que Banco Mundial e o BID difundem suas políticas urbanas aqui? Como assim?.....
21. Os projetos comumente são localizados, especificamente numa dada região. Isto é um decisão originada pela prefeitura/estado, ou tal iniciativa partiu da agencia? Como assim? .....
22. Você acha que esse processo poderia ser diferente? Como assim?.....

Muito obrigada pela sua participação. Ela será de g

## Anexo E – Modelo de entrevista – Joachim von Amsberg

Data:...../...../.....

Órgão:.....

Local:.....

Entrevistado:.....

Esta pesquisa faz parte de minha pesquisa de doutorado em desenvolvimento urbano, que investiga as relações entre as agências multilaterais e a política urbana brasileira. As perguntas a seguir servem de base para guiar nossa conversa, que deve durar aproximadamente 45 minutos. Sua participação é de grande importância para a realização de minha pesquisa.

1. O Banco Mundial mudou sua posição de promover um Estado mínimo? Anos atrás havia um consenso e um discurso a favor da descentralização e redução do estado. Quem ganhou e quem perdeu?

.....

2. Após esse período de descentralização no Brasil. Qual sua opinião hoje? Foi positivo ou negativo? Por quê?

.....

3. Do ponto de vista econômico, é vantagem para os governos pegarem empréstimos com os Bancos de Desenvolvimento? .....

.....

4. Por quem é dado o primeiro passo para um programa/projeto, o Banco ou o governo?

.....

5. O Banco Mundial fala em fortalecimento institucional por parte dos governos, mas isso não parece mais uma adequação do quadro técnico ao sistema do Banco Mundial? .....

.....

6. A questão da habitação popular foi deixada a parte por parte do governo brasileiro, nos outros países e por parte do B.M. Hoje há sinais de um retorno. Por que foi deixada de lado por parte do Banco Mundial? Foram fatores econômicos? E por que o retorno? O fracasso do BNH-SFH – que conseqüências acarretaram para o Banco Mundial? .....

.....

7. Nos anos 70/80 houve ênfase para as regularizações metropolitanas e seus órgãos. Após a constituição de 88 no Brasil isso mudou. O Banco também, ênfase nas cidades. Hoje há um retorno. A metrópole. Olhando para o Banco Mundial, ele não foi favorecido? Hoje o poder de negociação favorece o Banco Mundial já que os órgãos metropolitanos ficaram enfraquecidos? .....

.....

8. Certos consensos a nível global como enfoque a educação e saúde e menos atenção para habitação popular. Qual o papel do Banco nesse processo? .....

.....

9. Na sua opinião o Banco tem alguma influência no corpo técnico a nível do governo federal? Talvez não diretamente, mas indiretamente como por exemplo, através da literatura, através da formação acadêmica desses técnicos. ....

.....

Muito obrigada pela sua participação. Ela será de grande importância para minha Tese.

Gostaria de saber se poderia utilizar essas informações na minha Tese e citar seu nome nela? .....



## Anexo F – Lista dos Entrevistados

### Entrevistas realizadas em Washington D.C.

Data	Entrevistado	Agência	Cargo e local de trabalho	Local da entrevista
11/04/02	Antonio Rocha Magalhães	Banco Mundial	Principal Country Officer Banco Mundial (Brasil)	Austin, Texas.
27/06/02	John Redwood, III	Banco Mundial	Director, Sector Management Unit Environmentally and Socially Sustainable Development Latin America and The Caribbean Region	Washington, DC
01/07/02	Vitor Serra	Banco Mundial	Task manager -PROMETRÓPOLE	Washington, DC
15/02/03	Maria Emilia (Mila) Freire	Banco Mundial	Sector Manager, Urban Finance Private Sector and Infrastructure Latin America and the Caribbean Region	Washington, DC
21/02/03	Roberto Chavez	Banco Mundial	Knowledge and Learning Program Transport and Urban Development Department Lead Urban Specialist	Washington, DC
21/02/03	John Garrison	Banco Mundial	Civil Society Team	Washington, DC
20/02/03	Joachim von Amsberg	Banco Mundial	Lead Economist	Washington, DC
26/06/02	Charles Fortin	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Evaluation Officer Office of Evaluation and Oversight	Washington, DC
27/06/02	Elcior Santana	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Inter-American Institute for Social Development -INDES Social Development Specialist- Lecture	Washington, DC
21/02/03	Elcior Santana	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Inter-American Institute for Social Development -INDES Social Development Specialist- Lecture	Washington, DC
25/06/02	Alvaro Cubillos	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Social Development Specialist Social Programs Division 1	Washington, DC
27/06/02	Paulo Paiva	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Vice-Presidente BID	Washington, DC
01/07/02	Jose Frederico Álvares	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Alternate executive Director (Direção do Brasil)	Washington, DC
01/07/02	Eduardo Rojas	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Divisão de Programas Sociais e Regionais. Departamento de desenvolvimento Sustentável	Washington, DC
28/06/02	Amy Gray	Bank Information Center (BIC)	Project Manager	Washington, DC

### Entrevistas realizadas em Austin, Texas

Data	Entrevistado	Agência	Cargo e local de trabalho	Local da entrevista
/11/02	Pedro Luiz Barros Silva	UNICAMP	Acadêmico UNICAMP	Austin, Texas
/11/02	Geraldo Marinho	UFPE	Acadêmico UFPE	Austin, Texas
27/02/03	James K. Galbraith	The University of Texas at Austin	LBJ Public Affairs Acadêmico	Austin, Texas
26/02/03	Peter Ward	The University of Texas at Austin	LBJ Public Affairs Acadêmico	Austin, Texas
23/02/03	Raul de La Madrid	The University of Texas at Austin	Department of Government Acadêmico	Austin, Texas
23/02/03	Wendy Hunter	The University of Texas at Austin	Department of Government	Austin, Texas
03/03/03	Robert Wilson	The University of Texas at Austin	Director, Urban Issues Program Mike Hogg Professor of Urban Policy	Austin, Texas
04/03/03	Bryan Roberts	The University of Texas at Austin	Department of Government Acadêmico	Austin, Texas
05/03/03	Kurt Weyland	The University of Texas at Austin	Department of Government Acadêmico	Austin, Texas

## Entrevistas realizadas em Recife

Data	Entrevistado	Agência	Cargo e local de trabalho	Local da entrevista
06/06/01	Daniele Rocha Melo	URB- Recife	Diretora do Departamento de Projetos Especiais	Recife
06/06/01	Nora Neves	URB- Recife	Departamento de Projetos Especiais Gerente do Habitar Brasil BID	Recife
13/06/01	Suzana Japiassu	FIDEM	Coordenadora do PROMETRÓPOLE	Recife
12/03/03	Aldineia Oliveira	URB Recife	Divisão de levantamento Fundiário Coordenadora do levantamento fundiário	Recife
13/03/03	Verônica Freire	URB Recife	Divisão de Gestão das ZEIS Coordenadora da Divisão de gestão das ZEIS	Recife
13/03/03	Áurea Macedo	URB Recife	Divisão de Levantamento Fundiário Assistente Social	Recife
14/03/03	Aurino Teixeira	URB Recife	Diretoria de Integração Urbanística Coordenador do Departamento de Desapropriação	Recife
22/04/04	Barbara Kreuzig	FIDEM	Coordenadora PROMETRÓPOLE	Recife
22/04/04	Norma Lacerda	UFPE	Acadêmica	Recife
22/04/04	Maria Helena Maranhão	FIDEM	Gestor técnico	Recife
23/04/04	Nora Neves	URB- Recife	Departamento de Projetos Especiais Gerente do Habitar Brasil BID	Recife
23/04/04	Romildo Vasconcelos	SEHAB	Técnico SEHAB, Membro executivo	Recife
26/04/04	Maria Jose de Biase	URB- Recife	Gerente do PROMETRÓPOLE	Recife
26/04/04	Aderbal Azevedo	URB – Recife	Departamento de Projetos Especiais Coordenador de capacitação institucional Habitar Brasil BID	Recife
31/08/06	Kleber do Valle Melo Filho	Ministério das Cidades	Diretor do Habitar Brasil BID no Ministério das Cidades	Recife
01/09/06	Junia Santa Rosa	Ministério das Cidades	Diretora de Cooperação Técnica e Desenvolvimento Institucional da Secretaria de habitação do Ministério das Cidades.	Recife
21/09/06	Aderbal Azevedo	Secretaria de Habitação PCR	Departamento de Projetos Especiais Coordenador de capacitação institucional Habitar Brasil BID	Recife
21/09/06	Amélia Reinaldo	Gabinete do Governo do Estado PE	Coordenadora do Projeto Recife-Olinda Ex-Presidente da agência CONDEPE/FIDEM de 2000-2003	Recife
21/09/06	Patrícia Alexandre	Secretaria de Habitação PCR	Coordenadora Social Habitar Brasil BID	Recife
22/09/06	Maria Helena Maranhão	FIDEM	Gestor técnico	Recife
22/09/06	Suzana Japiassu	FIDEM	Coordenadora Técnica do PROMETRÓPOLE	Recife
12/12/06	José Arlindo Soares	UFPB	Acadêmico, ex-Secretário de Planejamento do Governo do Estado de Pernambuco de 2000-2003	Recife

## **Anexo G - Limitações da Metodologia**

Apesar de esta pesquisa ser de natureza indutiva, algumas relações entre as variáveis foram feitas a partir de teorias preexistentes, tais como: 1) difusão acontece com o propósito de propagar uma inovação; 2) difusão depende de canais de comunicação; 3) indução depende de um sistema social; e 4) indução acontece ao longo do tempo.

Estas foram as variáveis “temporárias” que serviram de base para o desenho das entrevistas. As variáveis foram codificadas preliminarmente, e foram modificadas ao longo das entrevistas e coleta de dados secundários.

Num segundo momento, dois grupos de variáveis foram codificados de forma a se agrupar em termos de construção de uma agenda das agências, e identificação de relações entre os atores. Estas variáveis foram recodificadas para identificar os níveis de difusão relativos à política internacional e à local.

A partir dessa etapa, os códigos foram agrupados para formar os conceitos que balizavam tais níveis de intervenção, para tentar compreender as forças invisíveis que produziam tais níveis de intervenção.

Os conceitos que surgiram a partir dessa análise foram batizados como indicadores de classes de eventos, e foram agrupados em termos de similaridades e diferenças. Os temas e conceitos foram comparados para formar categorias que precisavam ser refinadas até a formulação de proposições teóricas, acerca do fenômeno da difusão da política urbana do Banco Mundial e do BID de forma consistente e confiável.

Aparentemente, o uso de uma abordagem qualitativa de pesquisa auxiliou no

As entrevistas não foram limitadas por tempo, uma vez que os entrevistados reagiram diferentemente às perguntas, estendendo ou reduzindo o tempo para respondê-las. É possível que algumas das perguntas não tenham sido respondidas de forma espontânea, ou seja, sem um prévio julgamento tendencioso por parte do respondente sobre o que realmente poderia ser respondido, as razões que levariam o entrevistado a responder tal pergunta, assim como ao grau de profundidade das respostas dadas. Entretanto, esta pesquisa considera que os indivíduos que foram entrevistados expressaram a verdade, dentro de suas limitações sobre o que revelar.

Uma vez que não foi apresentada restrição por parte dos entrevistados quanto à divulgação de seus nomes e funções nos órgãos de trabalho, as questões de confidencialidade e proteção de identidade não foram necessárias. Em todos os trechos de entrevistas utilizados como evidência nesta tese, estão identificados os nomes, local de trabalho, funções e data da realização das entrevistas.

Entretanto, em alguns casos, foi bastante difícil para a pesquisadora revelar o entrevistado, ou os nomes citados por ele, pois parte das informações poderiam comprometer outros atores envolvidos na difusão de inovações, e esta pesquisa não possui caráter de denúncia. É reconhecida aqui a limitação na apresentação dos resultados, mas que ao mesmo tempo denota que os procedimentos utilizados e a metodologia adotada deixaram, aparentemente os entrevistados à vontade para revelar assuntos que revelam as peculiaridades no processo de difusão. Apesar de não-citadas explicitamente nesta tese, tais informações

# 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](#)