

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

DEDALUS - Acervo - FAU-PGR



20300010776

O ajuste urbano:

as políticas do Banco Mundial e do BID para
as cidades latino-americanas

Pedro Fiori Arantes

definição 24/09/04

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Estruturas Ambientais Urbanas

Orientadora:

Profa. Dra. Ermínia Terezinha Menon Maricato

São Paulo, Julho de 2004

Agradecimentos

À orientadora Ermínia Maricato; aos interlocutores Plínio de Arruda Sampaio Jr., Laura Tavares, Malu Refinetti Martins, Jorge Fiori, Leda Paulani, Annik Osmont; aos entrevistados Maria Teresa de Souza, Priscila Izar, Yves Cabannes, Henry Cherquegian, Alex Abiko, Fernando Cavaliere, Cícero Petrica, Ana Ancona Lopes, Ricardo Araújo, Nádia Somekh, Solange Natacci, Maria Cláudia Brandão, Sílvio Boimel, João Luis Dias, Marcelo Ramponi, Eduardo Borba Jr., Renato Viegas, José Fagali, Milton Pasquote, Osvaldo Spuri, Helena Mena Barreto, Marcelo Vieira, Jaime Vasconez, Clara Braun; à turma da transcrição Jade Percassi (e Dora), Luciana Ceron (e Manuela), Daniel Sene, Marcela Souza, Michele Renart, Carine Previatti e Lucas Mônaco; à revisora Maria Eugênia Affonso; aos amigos Roberta e Rodrigo Asse, Luciana Royer, Luis Massoneto, Magda Jardim, Estela Aranha e Fábio Luis; aos companheiros da Usina (especialmente Bia Tone, Heloisa Diniz e João Marcos); aos colegas pesquisadores das políticas urbanas dos bancos multilaterais: Alexandre Frediani, Geraldo Browne Filho, Ana Cláudia Cavalcanti e Cíntia Portugal Viana; a Alzira, Vanda, Leonora e Silvana; e à família: Sílvia, Alexandre, Fernando, Ana, Sérgio, D. Ruth, Fanny, Mylena e especialmente aos meus pais, a Mariana e também ao Antonio (que não pode brincar muito com o papai nos últimos tempos).

Sumário

LISTA DE GRÁFICOS.....	5
LISTA DE QUADROS	6
LISTA DE SIGLAS.....	7
RESUMO	8
ABSTRACT	9
APRESENTAÇÃO	10
INTRODUÇÃO: BREVE BIOGRAFIA DO BANCO MUNDIAL E DO BID.....	15
CAPÍTULO 1: AS POLÍTICAS PARA AS CIDADES.....	29
A descoberta das cidades	31
O "self-help" e a urbanização com baixos padrões	41
O ajuste estrutural das cidades	52
A cidade como empresa	61
As novas políticas para os pobres	72
A "governança urbana" e a "good order"	82
Permanência da matriz discursiva.....	90
CAPÍTULO 2: PADRÃO DE FINANCIAMENTO	96
Das políticas de desenvolvimento ao ajuste estrutural em números.....	97
Perfil dos empréstimos para as políticas urbanas.....	111
Crítica à razão do tomador	120
1) Irracionalidade microeconômica.....	120
2) Irracionalidade do endividamento externo para políticas urbanas	124
3) Instabilidade cambial e perda da autonomia na política econômica.....	125
4) Condicionalidades do empréstimo ao padrão de gasto público	127
5) Problemas de continuidade	128

CAPÍTULO 3: PADRÃO DE NEGOCIAÇÃO	132
Ritual de aprovação e formato dos contratos	134
Embate e consenso entre tecnocracias (o caso de São Paulo)	141
1) Escolha recíproca.....	142
2) Modelos que vêm de fora	147
3) Quando a lógica local prevalece.....	152
4) A mentalidade financeira da recuperação de custos.....	156
5) A privatização que se quis e (ainda) não se fez	160
6) O poder das gerenciadoras privadas	164
A nova classe dos gestores de empréstimos e formuladores de "best practices" ...	167
CONCLUSÃO: O AJUSTE URBANO.....	174
ANEXO: PROJETOS URBANOS DO BANCO MUNDIAL E BID.....	189
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197
OBRAS CONSULTADAS	204

Lista de gráficos

Gráficos 1 e 2 – Empréstimos <i>per capita</i> por país no tempo	98
Gráficos 3 e 4 – Empréstimos para produção e exportações <i>per capita</i> no tempo	99
Gráficos 5 e 6 – Empréstimos para reforma do Estado e do sistema financeiro <i>per capita</i> no tempo	101
Gráficos 7 e 8 – Empréstimos para políticas sociais <i>per capita</i> no tempo	104
Gráficos 9 e 10 – Empréstimos para infra-estrutura <i>per capita</i> no tempo	105
Gráfico 11 – Porcentagem por setor ao longo do tempo (média dos três países)	108
Gráfico 12 – Porcentagem por setor ao longo do tempo (média dos três países)	108
Gráficos 13 e 14 – Empréstimos para políticas urbanas sobre população urbana, no tempo	112
Gráficos 15 e 16 – Empréstimos para desenvolvimento urbano sobre população urbana, no tempo	113
Gráficos 17 e 18 – Empréstimos para habitação sobre população urbana no tempo	115
Gráficos 19 e 20 – Empréstimos para saneamento e meio ambiente urbano sobre população urbana, no tempo	117
Gráficos 21 e 22 – Empréstimos para transportes sobre população urbana, no tempo	118
Gráfico 23 – Porcentagem por subsetor urbano ao longo do tempo (média dos três países)	119
Gráfico 24 – Porcentagem por subsetor urbano ao longo do tempo (média dos três países)	119

Lista de quadros

Quadro 1 – Apresentação do Banco Mundial e BID	27
Quadro 2 – Quadro-resumo das políticas urbanas dos bancos multilaterais.....	30
Quadro 3 – Três gerações do urbanismo no século 20.....	40
Quadro 4 – Mudança do paradigma na questão habitacional.....	43
Quadro 5 – Recorrências discursivas nas agendas urbanas dos bancos multilaterais.....	93
Quadro 6 – Empréstimos do Banco Mundial e BID por país	97
Quadro 7 – Gestores entrevistados de programas do BID e Banco Mundial em São Paulo.....	133
Quadro 8 – Entrevistas complementares.....	134
Quadro 9 – A nova classe de gestores de programas internacionais e boas práticas.....	172
Quadro 10 – Projetos urbanos do Banco Mundial no México	189
Quadro 11 – Projetos urbanos do BID no México	190
Quadro 12 – Projetos urbanos do Banco Mundial no Brasil.....	191
Quadro 12 – Projetos urbanos do BID no Brasil	193
Quadro 14 – Projetos urbanos do Banco Mundial na Argentina	195
Quadro 15 – Projetos urbanos do BID na Argentina.....	196

Lista de siglas

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIDs – *Business improvement districts*
- BM – Banco Mundial
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CA – *Cities Alliance* (Aliança de Cidades do Banco Mundial e Habitat)
- CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos
- CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
- CDS – Estratégia de desenvolvimento da cidade (CA)
- CAS – Documento de assistência estratégica ao país (Banco Mundial)
- CEF – Caixa Econômica Federal
- COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
- CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
- EMURB – Empresa Municipal de Urbanização da Prefeitura de São Paulo
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- Habitat – Agência para Assentamentos Humanos das Nações Unidas
- JBIC – Banco Japonês para Cooperação Internacional
- LED – Programa de Desenvolvimento Econômico Local
- Metrô – Companhia do Metropolitano de São Paulo
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PGU – Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas
- PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
- PPP – Parceria público-privada
- SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
- SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento
- USAID – Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

Resumo

Procuramos analisar como Banco Mundial e BID atuaram nas cidades latino-americanas e o tipo de “ajuste urbano” que pretenderam implementar nas últimas décadas. Para tanto, adotamos três ângulos de abordagem: a análise do discurso das instituições, especialmente no que diz respeito a suas políticas urbanas; a análise do padrão de financiamento, e a evolução setorial dos empréstimos para Brasil, Argentina e México; e a análise do padrão de negociação junto aos governos locais.

Os empréstimos dessas duas instituições financeiras carregam consigo uma agenda afirmativa: pretendem modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado, a rigor, um decalque dos métodos gerenciais da iniciativa privada – recuperação plena de custos, taxas de retorno, cidade administrada like business e for business. Na prática, tem sido difundido por meio dos projetos urbanos com financiamento externo um modelo de gestão pública terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado, e que tem entre seus principais objetivos estabelecer parcerias com a iniciativa privada, agências autônomas de investimento, e formas mais eficientes de cobrança e arrecadação. A pretensão é, possivelmente, transformar uma parcela dos governos locais, especialmente os que administram os territórios que dão suporte aos negócios transnacionais, em estruturas administrativas cada vez mais treinadas para dar resposta aos grandes interesses privados e desembaraçar-se de qualquer compromisso com a democracia real – como prega a doutrina da boa governança. Ao mesmo tempo que isso amplia a dívida externa, está produzindo não apenas “práticas bem-sucedidas”, mas desastres sociais e ambientais comandados pela mais absoluta indiferença, envolta numa aparência de racionalidade puramente técnica.

PALAVRAS-CHAVE

Financiamento público; Políticas urbanas; Banco Mundial; BID; América Latina.

Abstract

This is an attempt to analyse the World Bank and the IADB (Inter American Development Bank) actions in Latin-American cities as well as the type of “urban adjustment” they sought to implement over the past decades. In order to do so, we have adopted three approaches: the analysis of institutional discourse, particularly as to what concerns their urban policies; the analysis of financing patterns and the evolution of sector loans to Brazil, Argentina and Mexico; and the analysis of negotiation patterns with local governments.

The loans offered by these two financial institutions carry with them an affirmative agenda: they attempt to model a certain pattern of public resources use and State organization, based on the emulation of management methods developed in the private sector, aiming at full costs recovery and rates of return, the city being managed *like business* and *for business*. In practical terms, what has been divulged by urban projects financed with external loans is a model of outsourced public management at the beck and call of a private technical body whose main objective has been to establish partnerships with the private sector, autonomous investment agencies as well as more efficient forms of bill and tax collection. Arguably we witness the change of parcels of local governments, mainly those parts in charge of areas of the country providing support to transnational businesses, into management structures increasingly trained to respond to great private interests and neglect any links with real democratic interest, as preaches the doctrine of good governance. While increasing the external debts, these are not only “best practices”, but are responsible for social and environmental disasters guided by the most absolute indifference, shrouded by the appearance of a merely technical rationality.

KEY WORDS

Public financing, urban policies, World Bank, IADB, Latin-America.

Apresentação

As instituições financeiras multilaterais tiveram papel importante no rumo tomado pelo desenvolvimento dos países da periferia e semiperiferia do capitalismo, especialmente após a década de 1960. Participaram ativamente, do ponto de vista financeiro, ideológico e político, dos dois momentos que caracterizaram a história de muitos destes países no pós-guerra: a industrialização programada (de 1950 a 1980) e o ajuste estrutural (de 1980 até hoje).

Na América Latina, tanto o Banco Mundial como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) engajaram-se na sustentação do modelo econômico e dos regimes políticos que colaboraram para a contenção de uma suposta expansão soviética durante a Guerra Fria e, no período subsequente, comprometeram-se ativamente com a chamada transição para uma economia liberal de mercado e para os rituais da democracia representativa.

Nesse contexto, as políticas para as cidades defendidas por estes dois bancos não apenas representam uma dimensão relevante das iniciativas estratégicas do Norte em relação ao Sul, e as correspondentes respostas contraditórias deste último quando confrontado com o novo ambiente de estrangimentos sistêmicos, mas também ilustram, com excepcional clareza e contundência, o real significado das políticas preconizadas por tais instituições.

É na organização social do espaço urbano que se submetem as abstrações econômicas que inspiram esses programas a um teste decisivo de realidade. A própria consagração oficial do novo protagonismo da cidade já é em si mesma reveladora das escolhas públicas em jogo. O Brasil continua se ajustando e sendo ajustado – por definição, políticas de ajuste são intermináveis. Em nenhuma instância a materialidade bruta desse ajuste permanente é mais concretamente tangível do que na “cidade imaginada” pelos bancos multilaterais para o terceiro mundo.

Atualmente, apenas os técnicos e executivos que se relacionam diretamente com estas instituições têm informações mais aprofundadas e, mesmo assim, quase sempre relacionadas à operacionalização direta dos projetos. Esta dissertação pretende colaborar para ampliar o conhecimento a respeito da forma de atuação dos

bancos multilaterais nas cidades latino-americanas, tema ainda pouco pesquisado e discutido publicamente. Tal conhecimento pode ser importante para: a) técnicos do setor público que trabalham com habitação e planejamento urbano e estão envolvidos com projetos, requisitando financiamentos, participando de conferências e encontros organizados por esses organismos internacionais; b) pesquisadores que estudam as atuais transformações das cidades na América Latina e sua relação com a mundialização da economia, na qual organismos como o Banco Mundial possuem grande importância; c) populações e movimentos sociais que reivindicam ou podem vir a receber projetos financiados e definidos por estes organismos; d) pesquisadores que trabalham na avaliação da atuação dessas instituições financeiras internacionais noutros campos, como educação, saúde, alimentação, desenvolvimento, meio ambiente, etc.; e) ativistas e militantes que pensam uma nova ordem pós-capitalista e pretendem compreender como agem as instituições de governança global.

O principal objetivo desta dissertação é avaliar as relações entre os modelos de política urbana e de desenvolvimento econômico postulados e financiados pelos dois bancos multilaterais. O sentido do “ajuste urbano” encontra-se no intervalo, altamente conflituoso, entre a norma e os desvios a serem disciplinados, não excluindo a inversão dos termos dessa equação do ajuste, caso em que as anomalias da cidade periférica acabam normalizadas como regra. Como a palavra “ajuste” denuncia, trata-se, tanto no plano conceitual quanto no das políticas adotadas, de uma formação reativa de conformidade, como é da natureza passiva de todas as adaptações a uma situação de fato. Lidamos, enfim, com um dos capítulos fundamentais da institucionalização da nova ordem mundial, que sepultou o ciclo desenvolvimentista do pós-guerra.

Para tanto, historiamos a prática discursiva do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas e contextualizamos algumas de suas principais políticas. O escopo desta análise é identificar a forma como é construída a legitimação discursiva, as justificativas para a transição de uma agenda a outra e a maneira como se consolida um léxico específico. Estabelecem-se as agendas e políticas numa conjunção de saber gerencial e determinações estratégicas dos bancos multilaterais; isso quer dizer que têm como princípio metodológico uma *escolha política deliberada*, contrariando a alegação de seu caráter eminentemente “técnico”. Interpretar a construção da prática discursiva das instituições e de sua “matriz” é

tarefa necessária para evidenciar, por exemplo, a disparidade entre a fraseologia *pro-poor* e a prática política e econômica dos bancos.

Por isso, realizamos também uma análise dos interesses reais (internos e externos) que a política dos bancos atende, por meio da interpretação de seu padrão de financiamento e de negociação com os governos locais. Buscamos desvendar a forma como são estruturados os empréstimos e os projetos para as cidades, seus custos financeiros e sociais, as contrapartidas e condicionalidades, o que nos permite avaliar o grau de adequação entre meios e fins.

Por sua vez, as agendas dos bancos multilaterais são muitas vezes aplicadas com o consentimento ou a participação ativa das elites e tecnocracias locais. Ou seja, não são tão externas como parecem. Tais agendas são construídas por um *establishment* administrativo mundial, do qual os tecnocratas latino-americanos também fazem parte, mesmo que em evidente posição subordinada. Isso quer dizer que estabelecem relações de colaboração recíproca e interesses mútuos. Em linha com o “ajuste urbano”, dá-se um outro ajuste, uma espécie de “ajuste intelectual” – como já se caracterizou a conversão da inteligência crítica brasileira à agenda vencedora dos dominantes. Não é simples mudança de paradigma, como se diz. Nesse último ajuste se exprime a formação nada imaterial de todo um escalão formulador das políticas públicas, com a constituição de uma classe de consultores e *experts* nacionais e internacionais que assessoram os “projetos internacionais”.

Do ponto de vista econômico-financeiro, os empréstimos dos bancos multilaterais são comumente apresentados como soluções para a ausência de financiamento interno. Entretanto, suas contrapartidas e condicionalidades, os riscos cambiais (imensos para os países latino-americanos) e o fato de políticas urbanas (como habitação e saneamento) não demandarem dólares, produzem um evidente, e irracional, descompasso entre meios e fins. Tais empréstimos aprofundam nossa dependência de recursos externos e colaboram para que o padrão de financiamento interno siga travado, em grande parte devido à maneira como se deu a negociação da dívida e o ajuste estrutural, sob orientação do próprio Banco Mundial e do FMI. Ao mesmo tempo, ironicamente, são empréstimos destinados a realizar políticas que atenuem as conseqüências sociais e o desmanche das estruturas físicas decorrentes das reformas neoliberais.

Portanto, não parece descabido questionar a razão de ser dos empréstimos das instituições multilaterais. Tampouco será sem propósito perguntar se de fato, na prática, atendem aos reais interesses das sociedades latino-americanas, quais seus

propósitos e modo de operar. Neste sentido, procuramos não apenas realizar uma análise quantitativa dos empréstimos, mas também avaliar sua qualidade, uma vez que as instituições multilaterais buscam financiar o cerne da política pública, as ações “inovadoras” e as áreas que definem as estratégias – que fazem, enfim, literalmente, a cabeça dos gestores que tomam decisões.

Não se trata apenas de alinhar idéias e interesses, mas, sobretudo, de lembrar que situações de dependência se renovam e consolidam internamente. Nunca será demais recordar que o Brasil ajustado de hoje não se deve a uma imposição “imperialista” sem maiores mediações. A rigor nada foi feito – e assim continua – que não tenha sido igualmente uma escolha das elites e tecnocracias nacionais.

0



Introdução:

Breve biografia do Banco Mundial e do BID

“Não há motivo para desespero, mas sim para esperança: nas últimas gerações o mundo foi capaz de criar uma máquina produtiva que pode abolir a pobreza da face da terra.”

Robert S. McNamara, presidente do Banco Mundial
Discurso em Buenos Aires, 1968 (1981, p. 14)

A arquitetura da geopolítica mundial assenta-se, desde o fim da Segunda Guerra, em “instituições de governança global” – o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Gatt (posteriormente Organização Mundial do Comércio – OMC). Foram elas que lançaram, ao mesmo tempo em que caíam as bombas nucleares em Hiroshima e Nagasaki, as bases do novo “regime” internacional sob hegemonia norte-americana. Do nascimento, na Conferência de Bretton Woods, em 1944, às manifestações de Seattle – que iniciaram o movimento mundial antiglobalização, em 1999 –, o poder destas três instituições pareceu inquestionável. Associadas a elas estão uma dezena de outras instituições internacionais e regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, fundado em 1959.

Elas modelaram, durante décadas, as políticas financeiras, comerciais e de desenvolvimento dos países do terceiro mundo e, mais recentemente, do antigo bloco socialista. Sua permanência no tempo, mesmo acabada a Guerra Fria, deve-se à forma como souberam exercer seu domínio: por meio do poder do dinheiro e de uma grande habilidade discursiva – uma hegemonia na qual a coerção se constrói pela dependência financeira e o consentimento, pela “racionalidade” de um discurso que se pretende científico.

O discurso também soube incorporar e cooptar pensadores, idéias e mesmo palavras de ordem da esquerda – produzindo um léxico progressista que recheia os documentos da “ajuda internacional”. Não por acaso o promotor da vira-volta discursiva *pro-poor* nas instituições financeiras internacionais foi o ex-secretário de Defesa do EUA durante a guerra do Vietnã, Robert McNamara, o presidente mais influente da história do Banco Mundial (1968-81). Sua afirmação, reproduzida na epígrafe, poderia muito bem ser atribuída por um leitor desavisado a Karl Marx no Manifesto Comunista. Esses deslocamentos conceituais são armadilhas que tornam difícil avaliar todas as ambigüidades que cercam as instituições financeiras multilaterais. Enquanto o Banco Mundial e o BID, por exemplo, podem apresentar uma longa lista de projetos bem-sucedidos, seus críticos possuem listas igualmente longas de desastres. A discussão jamais poderá ser concluída e deve-se à natureza fundamentalmente contraditória dessas instituições (Enzensberger, 1995, p. 105).

As críticas de esquerda tendem a defini-las como instituições de ricos para beneficiar os ricos, uma crítica fácil, mas persuasiva – veja-se por exemplo os livros organizados por Kevin Danaher e os documentos das ONGs pela abolição das instituições financeiras internacionais. A direita, por sua vez, é contra qualquer tipo de regulação internacional e considera isso “quase socialismo” – visão expressa, por exemplo, no livro contra o Banco Mundial e o FMI, de ex-assessores de Ronald Reagan, coordenado por Doug Bandow e Ian Vásquez, e em cada parecer de um político Republicano solicitando corte da ajuda norte-americana ao banco.

As instituições vêm a quase simetria entre as críticas como prova de que estão no caminho certo, de virtude indiscutível. O que se encontra no meio, entretanto, explica o ensaísta alemão Hans Magnus Enzensberger, “não é a virtude, mas sim a lógica do capitalismo, que foi vitoriosa no mundo inteiro” (1995, p. 118). Nesse caso, segundo Hans Magnus, advogar a abolição dessas instituições simplesmente não faz sentido, a menos que se seja favorável ao colapso da economia mundial, com todas as suas conseqüências.

As instituições de governança global são a própria manifestação da ordem capitalista mundial – não podem ser integralmente responsabilizadas por algo que apenas operam. Para os governos do terceiro mundo, aliás, lembra Hans Magnus, por serem o Banco Mundial e o FMI “poderes anônimos”, tornaram-se alvos fáceis para transferir a responsabilidades de suas medidas impopulares e anti-sociais. As elites locais não são apenas cúmplices de suas ações, mas sócias da mesma

empreitada. Ocultam-se por trás de seus desentendimentos aparentes (quando ainda existem), rituais de harmonia e conciliação.

Talvez por isso se possa afirmar que as instituições financeiras multilaterais funcionam e sobrevivem até hoje em uma dialética de unidade entre os contrários – isto é, a capacidade de amalgamar interesses de credores e tomadores (J. Fox, 2001). Necessitam de clientes quase tão intensamente quanto de países que aportem recursos. Sua coesão interna é garantida, por isso e sobretudo, porque não há um grande racha entre credores e tomadores. Isso não quer dizer ausência de dominados e dominantes, mas presença de meios pelos quais essa correlação se perpetua.

A ascendência norte-americana sobre as instituições é evidente¹, mas talvez não maior do que em todas as demais esferas do sistema capitalista mundial: militar, produtiva, financeira, cultural, etc., embora existam nelas, inegavelmente, algumas facilidades suplementares para os Estados Unidos exercerem seu poder. Nas instituições financeiras, por exemplo, não vale o princípio solene da ONU, um membro, um voto. Como numa empresa de capital aberto, o poder de voto não é igual para todos os acionistas, mas equivalente à sua cota-parte, o que permite aos EUA uma força dezenas de vezes superior à de um país africano, bem como permanente poder de veto². Além disso, as instituições financeiras multilaterais localizam-se em Washington, são compostas por técnicos com pós-graduação nas universidades norte-americanas e fazem parte do sistema do *policy-making* do Tesouro norte-americano. Apesar dessa enorme influência, a ação das instituições financeiras multilaterais não pode ser confundida com uma ação direta dos EUA.

As instituições realizam muitas vezes um papel de intervenção em países devedores e em suas políticas, com um grau de ingerência que não seria bem-visto caso realizado sem mediações pelo governo norte-americano. Constituem, assim, um poder complementar, que possui características e dinâmica próprias. Um de seus objetivos é estabelecer mecanismos de negociação sob pressão com os diferentes países

¹ Não há personagem mais autorizado para reconhecer esse fato do que um ex-assessor de Ronald Reagan e ex-diretor dos EUA no Banco Mundial (1982-85), James Burhan: “O ponto de partida de qualquer discussão séria sobre o Banco Mundial deve ser o reconhecimento de que ele é um *bureau* do governo [norte-americano], apesar de sê-lo de uma forma bastante especial” (1994, p. 76).

² No Banco Mundial, todas as decisões devem ser aprovadas por 85% dos votos. Como os Estados Unidos possuem 16,5% dos votos, são o único país que pode, sozinho, exercer o poder de veto. Tal poder é exercido, por exemplo, no cancelamento de determinados projetos e iniciativas da instituição. James Burhan conta que, quando foi diretor dos EUA na instituição, procurou retirar dezenas de projetos do *pipeline* “sob critério do governo norte-americano”, definindo o que deveria permanecer ou não. Afirma também que vetou o apoio ao crescimento de capital do banco enquanto foi representante dos EUA na instituição (Burhan, 1994, p. 83).

membros, de modo a reduzir as conseqüências de crises sistêmicas e a criar um ambiente favorável à realização mundial do valor. Ou seja, são instituições preparadas para evitar o colapso global do sistema e perpetuar meios de ampliar a reprodução do capital. Se isso significa o aprofundamento do desenvolvimento desigual e combinado, reformas sociais e industrialização na periferia, ou o crescimento do fluxo de recursos dos países do sul para os do norte, não se trata de iniciativa autônoma dessas instituições, mas – voltamos a insistir – da resposta institucional que dão à própria dinâmica do capital mundializado sob hegemonia norte-americana.

Na divisão de trabalho entre as instituições de governança global, especialmente após os anos 1950, a missão do Banco Mundial e dos bancos regionais, como o BID, é estabelecer um padrão de desenvolvimento para os países do terceiro mundo. Nos termos de Robert McNamara, trata-se de atuar sobre “as conexões entre a pobreza mundial e as relações instáveis entre as nações” (McNamara, 1981, p. 3), de dirigir pois a ação das instituições multilaterais para a construção de sociedades estáveis na periferia e semiperiferia, de modo que não conduzam o sistema ao colapso – ou à revolução.

O tema do “combate à pobreza”, como já mencionamos, acompanhará o discurso das instituições até hoje, apenas com um breve interregno nos anos 1980. Não é estranho que o tema esteja no centro das atenções das instituições ao lado, paradoxalmente, da procura de meios para ampliar a reprodução do capital. Uma espécie de “natureza dupla”, segundo Hans Magnus Enzensberger.³ O objetivo é a sobrevivência e o equilíbrio do sistema, o que faz as instituições lutarem com todos os seus meios contra a previsão de Marx, segundo a qual o capitalismo produzirá seu próprio fim. Em outras palavras, é exatamente isso o que McNamara afirma, lembrando a frase de Kennedy que inspiraria sua gestão à frente do Banco Mundial: “Se uma sociedade livre não for capaz de ajudar os muitos que são pobres, não será capaz de salvar os poucos que são ricos” (1981, p. 28).

O fim dos anos 1950 e início dos 1960 foram de grande turbulência no terceiro mundo e em todo o planeta, em um contexto de acirramento da Guerra Fria: revoluções em Suez, Indochina, Iraque, Cuba, Argélia, Congo, Goa, Nova Guiné, República Dominicana, quase todas com desdobramentos em regimes socialistas; guerras de libertação nacional na África e na Ásia; e crescente pressão do

³ Hans Magnus afirma que essa “natureza dupla” também se reproduz nos técnicos das instituições: “De um lado os severos administradores que rejeitam perturbar-se por qualquer questão sentimental; de outro, os funcionários que se identificam, de forma mais ou menos secreta, com seus ‘países-alvo’” (1995, p. 106).

terceiro mundo “não-alinhado” e de seus líderes nacionalistas, configurada a partir da conferência (seguida de carta-manifesto) de Bandung, em 1957. Tudo parecia indicar o fortalecimento do bloco comunista e sua expansão para novas áreas no sul do planeta.

Na interpretação de Walt Whitman Rostow, estrategista político e presidente do Conselho de Planejamento Político do governo Kennedy, o conflito leste-oeste (países comunistas *versus* capitalistas) contaminava o conflito norte-sul (países ricos *versus* pobres): “Não é difícil perceber que os comunistas vêm nas áreas subdesenvolvidas uma arena de oportunidades” (1964, p. 36).

Durante a guerra fria, a meta da contenção do comunismo norteou a ação de agências internacionais como o Banco Mundial e o BID. Até os anos 1980, a “doutrina da contenção” prevalecerá em relação à “doutrina do alargamento” (*enlargement*) do livre mercado (Robert Wade, 2001, p. 126). Durante os anos 1960 e 1970, o Banco Mundial e o BID apoiariam diversos regimes ditatoriais que dessem garantias contra a expansão soviética. Nos anos 1970, por exemplo, o Banco Mundial aumentou o volume de empréstimos duas vezes mais rapidamente para os novos governos repressivos do que para os demais. Cortou imediatamente recursos para o governo democraticamente eleito de Allende, enquanto financiava Ceaucescu na Romênia, um dos governos mais autoritários do mundo. Em 1979, quinze dos governos mais repressivos do mundo recebiam um terço dos empréstimos do banco, ao passo que o próprio governo norte-americano já cortara recursos para quatro deles (Argentina, Chile, Uruguai e Etiópia), por flagrante violação dos direitos humanos (Bruce Rich em Danaher, 1994, p. 10).

A estratégia das instituições financeiras multilaterais, entretanto, não poderia restringir-se ao apoio a regimes ditatoriais. Procuraram construir sua hegemonia por meio de iniciativas para favorecer o desenvolvimento programado dos países da periferia e semiperiferia, uma vez que, como afirma McNamara “sem desenvolvimento não há segurança possível” (*without development there can be no security*). Na América Latina, a estratégia, iniciada em 1961, recebeu o nome de “Aliança para o Progresso”, da qual participaram o Banco Mundial, a Usaid e o recém-fundado BID.

Rostow explica a estratégia da Aliança: “Os Estados Unidos têm uma responsabilidade de liderança – fazer não só que seus próprios recursos, mas também os recursos de todo o mundo livre influam na ajuda a longo prazo para o desenvolvimento daquelas nações que se empenham seriamente na modernização de sua economia e de sua vida social. E, como o presidente Kennedy deixou claro,

nenhum programa de sua administração era considerado mais importante do que o programa de desenvolvimento a longo prazo, simbolizado, por exemplo, pela Aliança para o Progresso. A independência não pode ser mantida apenas pelas medidas militares. As sociedades modernas devem ser construídas, e estamos preparados para ajudar a construí-las” (1964, p. 148).

A meta econômica da Aliança para o Progresso era estimular um crescimento da renda *per capita* de 2% ao ano na América Latina, com o objetivo de “conduzir o continente a um grau de desenvolvimento intermediário”, segundo Enrique Iglesias, atual presidente do BID (1992, p. 28). Entre 1960 e 1980, a taxa de crescimento, apesar de maior do que a meta, foi inferior à dos países desenvolvidos, ampliando a distância que os separa.

Apesar de grandes defensores do crescimento econômico como prioridade (*growth first view*), o Banco Mundial e o BID percebiam que a modernização da América Latina não era, por si só, garantia de estabilidade social. O programa de “reforma social” e atendimento às “necessidades básicas” (*basic needs approach*) dos dois bancos nos anos 1960 e 1970 estabelecia um conjunto de investimentos em educação, saúde, água tratada, nutrição e habitação. Procuravam, nesse contexto, atuar como “força civilizatória” sobre o padrão social altamente desigual promovido pelas elites nacionais. Segundo McNamara: “Nós cobramos políticas sociais e econômicas que permitirão distribuição mais equitativa dos benefícios advindos do crescimento da produção e da produtividade” (1981, p. 25). Isso porque “os políticos devem pesar os riscos de uma impopular [para as elites, bem entendido] mas necessária reforma social e os riscos de uma rebelião social” (*idem*, p. 176).

Na sua gestão na presidência do Banco Mundial, o volume de empréstimos⁴ multiplicou-se por cinco e fortaleceu-se a associação de financiamento dirigida a empréstimos subsidiados para os países mais pobres (IDA). Entretanto, os impactos da política de “crescimento com redistribuição” (*redistribution with growth*) foram pequenos. Apesar da declarada “guerra contra a pobreza”, os projetos ligados a ela não chegaram a representar mais que um terço dos empréstimos no fim da gestão McNamara (Peet, 2003, p. 120). Diversos dos projetos de *basic needs* foram considerados “falhos”, tiveram dificuldades de implementação e foram ineficazes para

⁴ A literatura afirma (Bandow, Guillhot, entre outros) que McNamara teria multiplicado por 13 o total de empréstimos do Banco Mundial. Mas, se o valor for deflacionado para o período entre 1968 e 1981, no qual foi presidente, o aumento real foi de cinco vezes.

recuperação de custos – uma exigência da instituição financeira –, uma vez que estes deveriam ser pagos pela população de baixa renda beneficiada pelos projetos (idem, p. 120).

No fim dos anos 1970, a segunda crise do petróleo e a política norte-americana do dólar forte – resultado de uma ação unilateral dos EUA ao romper a conversibilidade dólar-ouro definida em Bretton Woods –, mudam a dinâmica do fluxo internacional de capitais, dirigindo-a sobretudo a seu favor (Fiori e Tavares, 1997). O resultado, para os países endividados do terceiro mundo, foi a multiplicação de suas dívidas, o corte do financiamento externo e a incapacidade de pagamento.

Diante da eminência do calote, o próprio McNamara, em seu discurso de despedida do Banco Mundial, em 1980, lançou a agenda do “ajuste estrutural”. Segundo ele, os objetivos imediatos dos programas de ajuste que o banco passava a financiar eram: “A reestruturação financeira dos países tomadores, para que possam pagar pelos recursos que tomaram emprestados; e a criação de uma matriz energética mais autônoma em relação às importações de petróleo” (1981, p. 629).

Em 1981, a dupla McNamara e Albert Fishlow é substituída por A.W. Clauson e Anne Krueger, num quadro de deslocamento dos principais países credores para a direita. Entre 1979 e 1982, Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha estariam sob controle de administrações liberais-conservadores, com Margareth Thatcher, Ronald Reagan e Helmut Kohl, permanecendo assim por uma década.

O Banco Mundial e, em menor escala, o BID, tornar-se-iam não apenas garantidores do pagamento da dívida no terceiro mundo, mas os principais credores do novo endividamento pós-1980, dado o desinteresse do capital em investir nos países de baixa renda. Segundo Nicolas Guilhot, “após 1982, com o esgotamento total dos empréstimos dos bancos comerciais aos países em via de desenvolvimento, o Banco Mundial voltou a se encontrar em posição de força, a do credor em última instância” (2000). Ser “credor em última instância” (*lender of last resort*) significa encontrar-se numa situação favorável para impor ao tomador todas as condições de sua escolha.

Nesse momento, o Banco Mundial e o BID passam a atuar associados ao FMI⁵ – é função dos primeiros financiar reformas estruturais que permitam aos países produzir divisas para o pagamento da dívida, e, do último, propiciar estabilização econômica e ajuda financeira emergencial. Trata-se de circunstância na qual a ação das instituições adquire feição de intervenção ostensiva.

⁵ Como afirma o presidente do BID, Enrique Iglesias: “O líder em matéria de soluções internacionais sempre é o FMI. Estamos em consulta permanente com o FMI e o Banco Mundial e tratamos de somar assessoria técnica e recursos.” *Gazeta Mercantil*, 11 de março de 2002, p. 9.

Os empréstimos de ajuste estrutural vêm associados a um pacote de “condicionalidades” que devem ser cumpridas pelos tomadores. O preço pela ajuda exigido pelas instituições financeiras não pode mais ser expresso somente em números. Um banco comercial quer ter garantias ao emprestar dinheiro, mas Estados e Nações não podem ser penhorados ou executados. Conseqüentemente, amarram-se os tomadores a obrigações que afetam substancialmente suas políticas econômicas e sociais, visando a ampliar a capacidade dos países endividados para pagar suas dívidas, por aumento das exportações ou corte nos gastos públicos.

A respeito do poder de sua instituição, um funcionário do Banco Mundial diz: “Não temos metralhadoras, não podemos senão persuadir, fazer recomendações, fornecer conselhos técnicos.” Mas, retruca Hans Magnus Enzensberger, “o que é uma metralhadora comparada com a mão capaz de abrir ou fechar a torneira de dinheiro? E onde está o limite entre uma recomendação e uma chantagem?” (1995, p. 1997)

Descrivendo com ironia os programas de ajuste estrutural, o jornalista francês Bernard Cassen afirma que são sempre iguais: “É mais ou menos como no caso de um contrato pré-redigido de aluguel de carro. Falta apenas acrescentar o nome do país, alguns dados orçamentários e monetários, os objetivos de reembolso da dívida a serem atingidos, etc.” (2000)

A nova geração de economistas que assume os bancos multilaterais é próxima à Harvard Business School e à Escola de Chicago, centros de difusão das idéias liberais norte-americanas. Como afirma Nicolas Guilhot, “as avaliações de projeto, bem como a necessidade de quantificar os desempenhos, levariam pouco a pouco os economistas do banco a utilizar abordagens e modelos neoclássicos, sob a aparência de rigor metodológico”. (2000). Os bancos tornam-se importantes difusores da forma de pensamento liberal hegemônica. Com a desmobilização da Guerra Fria, a doutrina da contenção do comunismo deu lugar à doutrina da expansão do livre mercado (Wade, 2001, p. 126).

O uso da ciência, a habilidade na produção discursiva e a inegável capacidade de realização (*get the things done*) – que muitas outras agências e mesmo governos não têm – são instrumentos poderosos da hegemonia das instituições financeiras multilaterais. Segundo Richard Peet, as afirmações de “racionalidade”, “eficiência” procuram passar uma reputação de ciência por trás de um pensamento “de classe”⁶, o que ele chama de “sistema estreito de pensamento” – onde apenas

⁶ O pensamento de classe não necessariamente é formulado pelos próprios banqueiros, mas pelos “intelectuais orgânicos” da burguesia, no termo de Gramsci. Tais intelectuais fazem seu serviço não apenas

um discurso é efetivamente permitido e os demais são tidos como irresponsáveis. Tal discurso, originário dos poucos “centros de comando discursivos”, têm a capacidade acadêmica de traduzir uma posição política em termos técnicos. Por sua vez, “deve renovar-se e empregar novos e persuasivos vocabulários, utilizando sempre termos inovadores” (Peet, 2003, p. 21).

O discurso hegemônico produzido e promovido nesses centros de comando e nas instituições financeiras internacionais dominou fortemente a formulação do chamado Consenso de Washington, segundo o qual é preciso “diminuir por todos os meios os custos – todos os custos, incluindo os políticos e sociais – de transação” (Osmont, 2001, p.5) –, ou seja, subordinar as conquistas das políticas de bem-estar social aos interesses dos negócios. O Consenso de Washington, na verdade, poderia ser mais bem descrito como uma “Aliança entre Washington e Wall Street” – isto é, uma aliança entre o poder e o dinheiro –, “um complexo institucional centrado no Tesouro norte-americano, no FMI e no Banco Mundial, com a cobertura intelectual da Harvard Business School” (Peet, 2003, p. 209). Pela perspectiva dos banqueiros, é possível entender que todas as medidas propostas pelo Consenso maximizam a capacidade de endividamento dos países do terceiro mundo e garantem, na maior extensão possível, a capacidade econômica de pagar os juros e o principal das dívidas.

Na América Latina, o Chile de Pinochet foi o laboratório número um das políticas liberais, dirigido por economistas da Escola de Chicago, como Milton Fridman. A combinação que ali se deu entre liberalismo e ditadura (“fascismo de mercado”, como disse Paul Samuelson, prêmio Nobel de Economia) entusiasmou as instituições financeiras multilaterais, antecipando as restrições à democracia real que o ajuste neoliberal produzirá em toda a América Latina – governo longos, corruptos e autoritários, infensos a qualquer tipo de mudança de rumo, sob a alegação de que provocaria irreparável fuga de capitais e desestabilização das economias. O próprio John Williamson, que cunhou a expressão “Consenso de Washington”, chegou a afirmar que o novo sistema democrático na América Latina “dependia da possibilidade de eliminar o debate político-econômico das disputas eleitorais” (Fiori, J. L., 2001, p. 215).

Entretanto, é difícil distinguir o que foi influência de Washington e o que foi iniciativa das próprias elites latino-americanas. O presidente do BID, o uruguaio

por convicções ideológicas. Como conta o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn: “No banco há 140 nacionalidades, gente que gosta de trabalhar aqui, que tem uma bela vida, que mora na Virgínia, com seus filhos na escola americana. Muitos não querem assumir o risco de perder seu emprego, e portanto seu visto norte-americano de permanência, e ter que voltar a seus países de origem” (citado em Bernard Cassen, 2000).

Enrique Iglesias, e o chileno Sebastian Edwards, economista-chefe do Banco Mundial para a América Latina, afirmam, em dois livros lançados na primeira metade dos anos 1990, que o ajuste estrutural e a liberalização das economias é, na verdade, um “consenso latino-americano” – ou seja, protagonizado pelas elites locais e não por Washington. Esse consenso, segundo Iglesias e Edwards, se assentaria na idéia de uma “transição” histórica nos países do continente, de economias centralizadas e estados autoritários para economias liberais e democracias formais (Iglesias, 1992 e Edwards, 1995). Os dois, entretanto, não fazem qualquer crítica a suas instituições em função do apoio que deram a ditaduras e seu modelo desenvolvimentista.

Novamente, entre o consenso de lá ou o de cá, a resposta está no meio, mas não como virtude. A efetiva aliança entre o poder e o dinheiro em Washington e Wall Street teve como sócia menor as elites latino-americanas e sua tecnocracia. A experiência do “ajuste intelectual” na América Latina e a transição dos intelectuais “do contra, porém a favor” para a gestão das reformas liberais foi importante componente para o sucesso do ajuste econômico.⁷

A influência dos governos e elites latino-americanas é sensivelmente superior no BID, em relação ao Banco Mundial. Os países latino-americanos possuem maioria na instituição, 51%, contra 8,5% no Banco Mundial, indicam o presidente e alguns deles ocupam cargos importantes – o Brasil, por exemplo, exerce historicamente a vice-presidência de planejamento e administração. Os tomadores, no BID, são maioria (não o são no Banco Mundial), representando 46% do poder de voto. Isso não significa que o Bando Interamericano seja uma instituição financeira dirigida por tomadores, com autonomia em relação aos Estados Unidos – que é o maior acionista, com 30% dos votos, e indica o vice-presidente –, nem que deixe de atuar como uma instituição facilitadora da acumulação privada e do pagamento da dívida. Além disso, entre os interesses das elites latino-americanas e norte-americanas as diferenças podem não ser relevantes, dada a prevalência de um padrão de conciliação e divisão de tarefas no qual os ganhos são repartidos.

No fim dos anos 1980 e início dos 1990 já fica claro que o ajuste estrutural produzia estagnação econômica e impactos sociais negativos. O diagnóstico é comum aos relatórios anuais dos vários organismos internacionais. Em 1990, o

⁷ Ver a respeito do “ajuste intelectual” dois livros de Paulo Arantes: *O fio da meada*. São Paulo, Paz e Terra, 1996 e *Dicionário de Bolso do Almanaque Filosófico Zero à Esquerda*. Petrópolis, Vozes, 1997. Coleção Zero à Esquerda.

relatório de desenvolvimento do Banco Mundial é dedicado ao tema da “Pobreza” e, em 1993, o BID lança seu documento sobre “Reforma social e pobreza”. Tais documentos eram cartas de intenções que propunham um “ajuste com face humana” (Laura Tavares, 2000, p. 20). Mais uma vez as instituições renovavam suas agendas, mas sem realizar qualquer autocritica da agenda anterior – neste caso, sobre o brutal esforço pagador que impuseram ao terceiro mundo.

Na América Latina, o acontecimento que efetivamente alertou os bancos multilaterais no sentido de que as coisas realmente não iam bem foi a crise do México, em 1994. O país, considerado um dos melhores alunos do ajuste neoliberal, sofreu com um ataque financeiro que levou a economia a uma queda no PIB de 6,6% e de 35% nos investimentos (Cano, 1999, p. 443), enquanto assistia ao levante zapatista em Chiapas, a maior ação popular desde a revolução mexicana de 1910.

O governo dos Estados Unidos, agora sob comando de Bill Clinton e dos Democratas, decide fazer algumas correções nas estratégias de ação do Banco Mundial, fortalecendo sua capacidade de construir hegemonias com base em mais consensos e menos coerções. Em 1995 é empossado como novo presidente um banqueiro democrata de Wall Street, James Wolfensohn, com a missão de aprofundar as reformas e retomar o lema do “combate à pobreza” da Era McNamara. Wolfensohn institui um “Quadro de desenvolvimento compreensivo” (*Comprehensive development framework*), cujos quatro princípios são: as questões econômicas e sociais devem ser consideradas simultaneamente, numa visão de longo-prazo; os países que receberem empréstimos devem ter o controle do processo (e não o banco); os países devem estabelecer parcerias entre governos, sociedade civil e setor privado, e realizar adequadamente a cobrança de impostos, para garantir a responsabilidade em relação aos objetivos definidos pela sua visão de longo-prazo (Peet, 2003, p. 130).

O “ajuste do ajuste” parecia ganhar contornos mais radicais com a admissão de Joseph Stiglitz, um neokeynesiano progressista, no cargo de economista-chefe do Banco Mundial, em 1996. Stiglitz propõe uma nova agenda, o “Pós-Consenso de Washington”, baseada em maior atenção ao combate à pobreza, à equidade social e ao desenvolvimento sustentável. Em sua gestão se preparou um novo e polêmico relatório anual dedicado ao tema da pobreza. O documento de 2000 (*World Development Report*)⁸ fala

⁸ O documento sobre desenvolvimento mundial anual é a principal publicação do Banco Mundial, onde este fixa as prioridades, difunde a terminologia, os conceitos e as problemáticas que orientam a própria idéia de desenvolvimento. Segundo alguns autores, trata-se de uma “forma de catequismo”, de um documento que pode ser comparado, dentro da “teologia do desenvolvimento econômico”, às encíclicas papais.

em equidade, redistribuição de renda e combate à desigualdade, e dá a entender que o crescimento econômico não reduz a pobreza – contrariando uma das máximas da instituição. O relatório sofreu fortes críticas dentro do banco e por parte do governo norte-americano, que exigiu mudanças. Seu relator, Kanbur, foi demitido, por não concordar com elas (o caso é narrado em detalhes por Robert Wade, 2001).

A queda de Stiglitz consumir-se-ia logo após, com a crítica pública que fez à ação do FMI na crise financeira asiática. O Secretário do Tesouro norte-americano, Lawrence Summers, o mais influente membro do governo Clinton, foi pessoalmente solicitar a Wolfensohn a demissão de Stiglitz (idem, p. 129). Um ano após sua saída, Stiglitz recebe o prêmio Nobel em Economia e logo após lança o livro *A Globalização e seus descontentes* (2002), no qual afirma ter havido uma confusão fundamental entre “o que é bom para a comunidade financeira e o que é bom para a economia global” (Stiglitz, 2002, p. 195). Segundo ele, o Banco Mundial deveria perdoar parte das dívidas e substituir as suas condicionalidades por uma seletividade que permitisse aos países tomadores determinar suas próprias estratégias. Além disso, Stiglitz questiona se instituições pouco democráticas, como o FMI e o Banco Mundial, devem ser reformadas – “talvez o melhor seja reconstruí-las do zero” (citado em Peet, 2003, p. 217)

Outro exemplo dos limites da “abertura” do banco foi o fracasso da experiência da “Revisão participativa do ajuste estrutural” (*Structural adjustment participatory review initiative* – SAPRI). A iniciativa partiu diretamente do recém-empossado James Wolfensohn para um grupo de 250 ONGs, no sentido de que realizassem uma revisão “de baixo para cima” (*bottom-up*) dos empréstimos de ajuste. O processo de revisão teve início em 1997 e um relatório-rascunho foi apresentado ao banco em julho de 2001. No mês seguinte o banco renunciou à sua participação na iniciativa – ao que o grupo SAPRI respondeu: “A instituição não está acostumada a se relacionar em igualdade senão ditando os termos da relação.” A combinação de inércia institucional (e autoproteção) com a pressão de interesses externos limita fortemente iniciativas como a da SAPRI, que poderiam resultar em mudanças fundamentais da política do banco (o caso é analisado em Peet, 2003, p. 142).

Os *affairs* Stiglitz e SAPRI mostram a impossibilidade do dissenso, mesmo moderado, dentro destas instituições, e os limites para sua “reforma”. Os bancos multilaterais são estruturas que têm uma cultura corporativa essencialmente antidemocrática e antiparticipativa. Se não faz sentido advogar a abolição destas instituições, como afirma Ezensberger, a menos que se tenha em mente a abolição do próprio sistema, também parece indefensável sua simples “reforma”, como reconheceu

Stiglitz. De qualquer modo, seja para reconstruí-las do zero ou não, seja para pensar uma nova ordem pós-capitalista⁹, uma coisa ao menos é certa: a indiscutível necessidade de conhecê-las e decifrar o enigma ideológico de sua perpetuação.

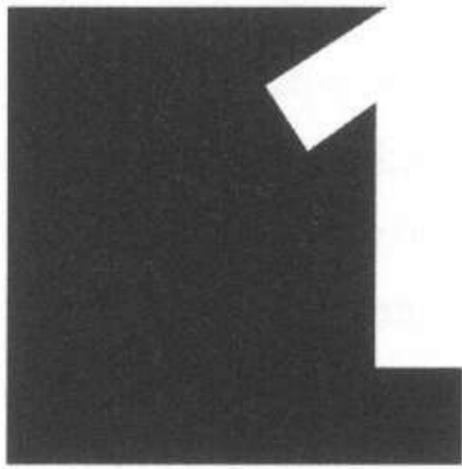
Como afirma a pesquisadora francesa Annik Osmont, “a prioridade das prioridades nos parece ser uma retomada das pesquisas críticas, tendo por objetivo descrever metódica e sistematicamente as prescrições e os discursos das instituições internacionais e seus *experts, hélas, incontornáveis*” (2001, p. 13).

Quadro 1 – Apresentação do Banco Mundial e BID

	Banco Mundial	BID
Ano de fundação	1944	1959
Instituições que compõem o banco	BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento); IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento); IFC (Corporação Internacional Financeira); MIGA (Agência Multilateral de Garantia de Investimentos) e ICSID (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos).	BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); IIC (Corporação de Investimentos Interamericana); FUMIN (Fundo de Investimento Multilateral).
Presidente atual	James Wolfensohn (desde 1995)	Enrique Iglesias (desde 1988)
Número de países-membros	182	46
Poder de voto dos credores	57%	46%
Poder de voto dos tomadores	43%	54%
Poder de voto dos EUA	16,5%	30%
Poder de voto do Brasil, México e Argentina somados	4,3%	28,4%
Volume total de empréstimos por ano (ref. 2003)	11,2 bilhões de dólares	6,8 bilhões de dólares
Porcentagem de empréstimos para Brasil, México e Argentina somados	23,5% do total	53% do total

Fonte: BID e Banco Mundial (*Annual Reports* de 2003)

⁹ Quando preconizam a abolição pura e simples das instituições de “governança” da ordem econômica mundial, os movimentos anti-globalização não estão obviamente apostando no colapso fulminante que adviria caso a tomada fosse desligada da parede. Pelo contrário, apenas constataam que tais macro-agências estão elas mesmas contribuindo para que um certo caos sistêmico se instale de vez: afinal elas existem para isso mesmo, para gerir crises. Quanto mais graves estas últimas, mais imperativas novas rodadas de ajuste.





As políticas para as cidades

As políticas para as cidades¹⁰ representam 14% do total de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial para a América Latina¹¹ e vêm ganhando importância nas duas últimas décadas. Tais investimentos foram acompanhados, especialmente no caso do Banco Mundial, por um grande esforço programático. Isso quer dizer que se produziram diversas publicações, *papers* e documentos setoriais para definir quais políticas os dois bancos multilaterais passariam a difundir e apoiar por meio de empréstimos e assistência técnica. Como veremos, o BID, apesar de pioneiro no financiamento de políticas habitacionais e urbanas, tem um “déficit discursivo”, o que o coloca, a despeito da competência de seus técnicos e do volume de recursos emprestados, a reboque do poderoso setor de pesquisas e formulação programática do Banco Mundial.¹²

Neste capítulo, interpretamos as diferentes estratégias discursivas adotadas pelos dois bancos ao longo das últimas quatro décadas e algumas das principais políticas urbanas que apoiaram na América Latina. Acompanhamos como e quando as instituições financeiras iniciam seus empréstimos para políticas urbanas e por que defenderam a “urbanização de baixos padrões” e o “*self-help*” (auto-ajuda). A seguir,

¹⁰ O termo “políticas para as cidades” refere-se aqui ao conjunto de políticas de saneamento, habitação, transportes, desenvolvimento e meio ambiente urbanos.

¹¹ Tomando-se como referência os recursos destinados para Argentina, Brasil e México. O Banco Mundial emprestou 148 bilhões de dólares (valor atualizado para janeiro de 2004) aos três países e 17,8 bilhões (12%) para políticas urbanas. O BID emprestou 108 bilhões de dólares (valor atualizado) aos três países e 17,2 bilhões para políticas urbanas, o equivalente a 16% do total. Veremos em detalhes os financiamentos dos dois bancos multilaterais a esses três países no Capítulo 2.

¹² O que foi confirmado por uma das especialistas do setor de política urbana do BID, Maria Teresa Souza, em entrevista ao autor.

analisamos as políticas de “ajuste estrutural das cidades”, a partir dos anos 1980, quando os dois bancos apresentam um programa de reforma fiscal dos municípios, reestruturação do setor habitacional, mudança na política tarifária e redefinição do padrão de financiamento público local, em nome de cidades “auto-sustentáveis”. Nos anos 1990, os dois bancos adotam uma agenda mais ampla e complexa, que englobará, além da economia urbana, os campos social e político. Essa agenda tripla (econômica, social e política) será composta por: a) estratégias de desenvolvimento local, num quadro de competição entre cidades e gestão urbana empresarial; b) novas políticas compensatórias de combate à pobreza, com a reabilitação das intervenções em favelas; e c) reforma do estado, dentro da concepção de “governança” e “boa ordem” (*good order*).

Quadro 2 – Quadro-resumo das políticas urbanas dos bancos multilaterais

Período	Política para as cidades	Principais propostas
1960-1971	Provisão habitacional (apenas BID)	Organização dos sistemas nacionais de provisão habitacional; construção de modernas povoações; remoção de favelas; institucionalização da autoconstrução (ajuda mútua).
1972-1982	<i>Self-help</i> e urbanização com baixos padrões	Urbanismo de projeto; empréstimos para projetos-demonstração; lotes urbanizados (<i>site and service</i>), urbanização de favelas (<i>slum upgrading</i>); ajuda mútua (<i>self-help</i>); redução dos subsídios; redução e desregulação dos padrões construtivos e urbanísticos para responder à capacidade de pagamento da demanda; substituição da idéia moderna de espaço habitacional mínimo pela de custo mínimo.
1983 até hoje	Ajuste estrutural das cidades	Empréstimos para políticas setoriais; reforma do setor financeiro habitacional; ajuste nas políticas tarifárias (<i>cost recovery</i>); mudança no padrão de financiamento das cidades (por meio de agências financeiras de intermediação de crédito); descentralização; aumento de impostos locais; programas de fortalecimento institucional; defesa de cidades “auto-suficientes”.
1995 até hoje	Cidade-empresa; Novas políticas de combate à pobreza; Governança urbana e “boa ordem”	Competição entre cidades; retomada do planejamento, em moldes empresariais; planos de ação estratégicos; parcerias público-privadas; mercado de títulos municipais; mercantilização de serviços públicos; políticas sociais focalizadas; retomada da urbanização de favelas; mercado das “ <i>best-practices</i> ”; ONGs e municípios como parceiros privilegiados; blindagem institucional; boa governança; participação restrita e pacificação social.

Fonte: Autor, a partir de bibliografia consultada (Osmont; Pugh; Melo e Moura; Werna; Rossetto; Fiori, Ramirez e Riley; Burgess; Cohen; Kessides; Freire; Rojas; e documentos do Banco Mundial e BID)

A caracterização das diferentes fases das políticas para as cidades será empreendida em conjunto com a análise de suas continuidades no tempo, de modo

a delinear uma “matriz discursiva”¹³, para além dos curtos intervalos entre agendas. Em nossa revisão bibliográfica, verificamos que é postura recorrente na literatura sobre as políticas urbanas dos bancos multilaterais ressaltar as distintas agendas no tempo sem, entretanto, verificar suas linhas de permanência.¹⁴ Temos como hipótese a existência de importantes convergências entre as agendas, muitas vezes encobertas por vocabulário e fraseologia específicos de cada década, mas cuja identificação nos traz elementos para reconhecer uma linha programática duradoura. A nosso ver, há recorrência na prática discursiva e nos fundamentos das políticas formuladas pelas duas instituições, o que confere coerência estrutural à sua ação, a despeito de variâncias secundárias. Procuraremos sistematizar os elementos que compõem essa “matriz” no último tópico deste capítulo, após revisarmos as diferentes agendas.

A descoberta das cidades

Ao contrário do Banco Mundial, que apenas em 1972 – vinte e seis anos após a fundação – voltará sua atenção para a urbanização do terceiro mundo, o BID já nasce, em 1959, de olho nas cidades e, mais especificamente, nas ‘favelas’, ‘vilas miseria’ e ‘barrios’ latino-americanos – considerados focos de instabilidade social. Em 1961, o BID recebe, dentro das ações da Aliança para o Progresso, um aporte de 394 milhões de dólares (2,5 bilhões em valores atuais) para a criação de um fundo de financiamento à produção de novas habitações e erradicação de favelas (BID,

¹³ Adotamos o termo “matriz discursiva”, de Pierre Bourdier, por considerarmos não ser o caso de empregar o termo clássico “ideologia” para caracterizar a sucessão de agendas do Banco Mundial e do BID. Não estamos lidando com uma visão de mundo e seu respectivo ponto cego (como na ideologia burguesa descrita por Marx), mas com um discurso institucional que parece tanto mais “razoável” na medida em que tem por trás forças capazes de moldar a realidade em função do que é dito – numa circularidade de reforço mútuo. Segundo Bourdier, “o discurso neoliberal não é um discurso entre outros. À maneira do discurso psiquiátrico no asilo, segundo Erving Goffman, é um ‘discurso forte’, que só é tão forte e tão difícil de combater porque tem a seu favor de si todas as forças de um mundo de relações de força, que ele contribuiu para fazer tal como é, sobretudo orientando as escolhas econômicas daqueles que dominam as relações econômicas e acrescentando assim a sua força própria, propriamente simbólica, a essas relações de força” (1998, 136-7).

¹⁴ Segundo revisão da literatura realizada para esta dissertação, os principais intérpretes das políticas urbanas do Banco Mundial são os ingleses Cedric Pugh e Rod Burgess, a francesa Annik Osmont e, entre pesquisadores brasileiros, Marcus André Melo, Alexandrina Moura, Rossela Rossetto, Edmundo Werna e Jorge Fiori. Internamente ao banco destacam-se Michael Cohen, Christine Kessides e Mila Freire. No caso do Banco Interamericano, dado o déficit discursivo mencionado, a empreitada motivou apenas a pesquisadora Rossela Rossetto. Internamente ao BID, o esforço de sistematização foi realizado, sobretudo, por Eduardo Rojas.

1963). Esses recursos provinham da “Lei do Trigo”, segundo a qual parte do valor arrecadado com a venda do cereal norte-americano deveria ser destinada a programas habitacionais na América Latina (Rossela Rossetto, 1993).

A iniciativa habitacional da Aliança para o Progresso pode ser entendida como uma resposta às inovações que a Revolução Cubana anunciava nesse setor, em seu programa de governo – o célebre texto de autodefesa de Fidel Castro, *A história me absolverá*, instituía o direito à habitação digna como princípio social fundamental. Logo após o triunfo da Revolução, as medidas tomadas indicavam grandes avanços na efetivação do direito à moradia. Ainda em 1959 promulga-se uma lei contra despejos, no ano seguinte funda-se o Instituto Nacional de Habitação e, em 1961, implementa-se a lei de reforma urbana, a mais audaciosa das Américas, a qual, entre outras ações, extinguiu os aluguéis, cancelando a separação entre proprietários e não-proprietários. No encontro da UIA (União Internacional dos Arquitetos) em Havana, em 1963, Fidel anuncia o ambicioso programa de produção habitacional em massa da Revolução, que viria alguns anos depois a receber suporte material e tecnológico dos países do bloco socialista (Nossa América, 2002).

O BID e a Usaid (*United States Agency for International Development*) passam a trabalhar intensamente no início dos anos 1960, procurando fazer frente às conquistas da revolução socialista. Em publicação de 1963, intitulada *El BID y la vivienda*, o banco reconhece que “a falta de habitação adequada para mais de dois terços das populações da América Latina é o problema social mais evidente do hemisfério” (p. 1) e que os governos latino-americanos estavam, irresponsavelmente, descuidando do problema e subestimando suas conseqüências sociais e políticas. Para enfrentá-lo, o recém-fundado Banco Interamericano inicia uma ação vigorosa e coordenada, dando apoio técnico e financiando a produção de 160 mil novas unidades em apenas dois anos, a reforma e adaptação de planos nacionais de habitação em quinze países, a criação de novos organismos nacionais em quatro, a revisão de práticas operacionais em doze e a introdução de sistemas de poupança e empréstimo em oito.

Os recursos fornecidos pelo BID deveriam funcionar como capital inicial para deslanchar programas massivos de habitação no continente. Por isso o banco foi agente indutor e estruturador dos organismos nacionais, de forma a torná-los aptos a receber os empréstimos do seu fundo fiduciário. O papel modernizador do banco deveria afetar tanto as estruturas institucionais quanto impor um padrão de abrigo disciplinado e decente dos pobres urbanos.

Para tanto, a Aliança para o Progresso implementará, por meio do BID (e também da Usaid), um modelo de provisão habitacional baseado em práticas de “esforço próprio” e “ajuda mútua”. O banco destinou, na época, aproximadamente dois terços de seus financiamentos a tal modalidade de produção (cerca de 100 mil unidades entre 1961 e 1963). Ou seja, a Aliança trouxe para o âmbito da política pública uma prática de produção de subsistência, a autoconstrução, institucionalizando-a. Se a construção por ajuda mútua em loteamentos irregulares constituía resposta espontânea à falta de moradias e “ação consentida” pelo Estado (Erminia Maricato, 1979), a novidade era sua aplicação em grande escala patrocinada por governos nacionais e agências multilaterais.

A autoconstrução como política oficial fora até então apenas objeto de iniciativas restritas e pontuais, como a levada a cabo pelos EUA em Porto Rico nos anos 1940. A Aliança para o Progresso produziu, no início dos anos 1960, “um resultado histórico sem precedentes de encorajamento do apoio estatal à construção por ajuda mútua” (Burgess, 1992, p. 77), mas apenas na década de 1970 o Banco Mundial e a ONU, como veremos, viriam a transformar o *self-help* em verdadeiro “paradigma” para as políticas habitacionais no terceiro mundo.

A justificativa do Banco Interamericano para a adoção da ajuda mútua como política oficial era sobretudo de caráter econômico – redução de custos para tornar a moradia mais acessível aos pobres –, mas também moral, pois o trabalho comunitário estimula a cooperação e dignifica (BID, 1963). O ganho econômico de tal política é, na verdade, ainda maior do que parece. A redução do custo da moradia promovida pela autoconstrução resulta em igual redução no custo de reprodução da força de trabalho e num rebaixamento correspondente dos salários, como explicou Engels há cem anos e mais recentemente, entre nós, Francisco de Oliveira (1973). O trabalho não pago do construtor produz dupla economia dentro do modo de produção vigente: no custo da mercadoria casa e no custo da mercadoria trabalho. De um lado, o salário no setor moderno não arca com todos os custos da habitação; de outro, a provisão da moradia se dá ainda de forma arcaica, baseada em relações de subsistência (voltaremos à questão no próximo tópico). A publicação do BID a que fazemos referência é clara sobre os “ganhos” promovidos pela dupla jornada de trabalho: ao lado de foto na qual um grupo de trabalhadores assenta tijolos à luz de uma lamparina, lê-se a seguinte afirmação: “Com o sistema de ajuda mútua os trabalhadores de Chimbote (Peru) edificam suas casas empregando as horas da noite, uma vez que durante o dia dedicam-se a seu trabalho cotidiano.” (p. 14)

O sentido social “edificante” da construção da casa própria é questão relevante e explorada simbolicamente pelo banco. Graças, talvez, ao sentido de “perenidade” que se pode atribuir-lhe, a casa própria é o ícone mais poderoso da “inclusão” dos despossuídos nos benefícios da modernidade, ainda que esta seja alcançada por meio de trabalho não pago. A mesma publicação conclui: “Para milhares de trabalhadores da América Latina, a quimera da casa própria se tornou realidade. Alguns já vivem nela, outros estão contribuindo para edificá-la. A nova casa convida a maior conforto. E as famílias, com afincos, cada uma de acordo com sua renda, vão acrescentando ao lar as pequenas comodidades com que lhes brinda a vida melhor que o empregado, o operário, o artesão e o camponês desejam para si e para seus filhos.” (p. 28)

Desejava o BID que o “poder de cooptação” produzido pela propriedade da casa funcionasse como previra Friederich Engels em *A questão da habitação* (1872): reduzindo o ímpeto revolucionário da classe trabalhadora na luta pela superação do capitalismo. Na América Latina abalada pela Revolução Cubana e pelo fantasma do comunismo, essa não era questão menor, mas central na ação de promoção habitacional patrocinada pela Aliança pelo Progresso.

A influência norte-americana nessa estratégia não se dissimulava – ao contrário, era alardeada. Por exemplo, no Rio de Janeiro, em dois conjuntos habitacionais financiados pelo BID para receber a população de favelas retiradas da área central da cidade, o nome de batismo já denunciava os padrinhos: Vila Aliança e Vila Kennedy.¹⁵ O banco comportava-se então como intermediário da política externa norte-americana, cujo objetivo, como dissemos na introdução, inseria-se na estratégia de contenção do comunismo, adotada pelas agências de ajuda ao terceiro mundo.

Em resumo, a criação de sistemas institucionais modernos de organização da produção habitacional nos países latino-americanos, apoiados pelo BID, pela Aliança para o Progresso e pelo governo norte-americano, com base em formas de ajuda mútua na produção de “modernas povoações”, constituiu o modelo pioneiro de intervenção urbana multilateral nos anos 1960.

¹⁵ Ambos os conjuntos, segundo Rossetto, não foram realizados por ajuda-mútua – provavelmente resultado da influência das empreiteiras brasileiras, contrárias ao mutirão. Entretanto, outro projeto habitacional do BID no Brasil, em Pernambuco (1962), foi realizado por ajuda-mútua. Segundo informa a publicação do BID de 1963, a maioria dos projetos por ajuda-mútua implementados com o apoio do banco concentrou-se nos países mais pobres do continente: América Central, Caribe e países andinos.

Como já mencionamos, apenas mais de uma década após a iniciativa do BID, o Banco Mundial entra em cena com um programa de políticas urbanas e habitacionais. Ao contrário do Banco Interamericano, cuja publicação de 1963 não estabelece um programa de ação e restringe-se a prestar contas dos processos em andamento, o Banco Mundial lança, em 1972, uma agenda setorial estruturada e ambiciosa, que reitera e amplia em 1975. Seu princípio norteador será a extensão dos benefícios da urbanização aos mais pobres, com os custos dos quais possam arcar, se possível integralmente, cortando ao máximo os subsídios públicos, adotando padrões urbanísticos modestos e recorrendo à ajuda mútua, como veremos no próximo tópico.

O que interessa, por enquanto, é analisarmos a justificativa dada pelo Banco Mundial para a descoberta tardia da questão urbana, no programa de “reforma social” e *basic needs* para os países do terceiro mundo, que marca a gestão de McNamara na presidência do banco. Essa mudança na agenda da instituição – consequência da crescente e vertiginosa urbanização do terceiro mundo, e especialmente da América Latina – fará das cidades o *locus* da própria doutrina de “reforma social” (Osmont, 1995, p. 13).

A reestruturação do Banco Mundial nesse momento, com a criação de diversas políticas setoriais, tinha como objetivo estabelecer relativo equilíbrio entre investimentos tradicionais em produção e infra-estrutura econômica, e investimentos de novo tipo para a melhoria das condições de reprodução social da força de trabalho, ou seja: habitação, saneamento, transportes, saúde e educação. Essa disposição não pode ser entendida como mero surgimento de uma “preocupação social” na instituição, mas como parte de uma ação estratégica para “tornar os pobres mais produtivos”, como declarou McNamara em discurso de 1972, no Chile.

Até então, a cidade era vista pelo banco como um “mal”, porque entendida como o espaço da não-produção e de gastos sociais que queimavam economias. Num segundo momento, no entanto, obrigado a reavaliar o papel das cidades, o banco passa a entendê-las como o lugar por excelência de concentração da produção moderna e reservatório privilegiado de mão-de-obra. É dessa forma que, embora continuando a perseguir o desenvolvimento das forças produtivas, o banco se dá conta de que o aumento da produtividade também passa por investimentos em setores não produtivos (Osmont, 1995).

O Banco Mundial também inverterá o sentido negativo com que eram vistas as favelas e os assentamentos informais, os quais, ao invés de problema, passarão a ser entendidos como parte da solução (Rossela Rossetto, 1993). Como mostraremos a seguir, dará continuidade às políticas habitacionais de ajuda mútua iniciadas pelo BID, mas não à política de remoção de favelas. A intervenção na favela e em assentamentos precários (*slum upgrading*) será, para o Banco Mundial, o meio mais eficaz para aproveitar e potencializar os investimentos já realizados pelos pobres, e evitar a insatisfação social decorrente da sua remoção forçada para bairros distantes. Diante do *Board of Governors*, em 1975, McNamara dedica seu discurso ao tema da redução da pobreza nas cidades, com ênfase nesta posição: “As favelas se tornaram o maior símbolo da pobreza que impregna dois terços do globo. É uma imagem que fica gravada na memória de qualquer visitante (...) Mas há uma coisa pior do que viver numa favela: é vê-la removida por um buldôzer.” (p. 320)

A reabilitação da favela como espaço funcional dentro da economia urbana insere-se em uma leitura mais ampla que o banco faz a propósito do papel da “informalidade”. A cidade subdesenvolvida passa a ser descrita segundo o esquema dualista da oposição entre setores formal e informal, mas sem as ilusões de que o primeiro incorporará, ao fim, o segundo (BM, 1972, p. 15). No mesmo discurso de 1975, McNamara afirma que o banco apoiará decisivamente políticas que fortaleçam o setor informal, contrariando a posição modernizadora dos estados nacionais que o viam como um “mal” a ser combatido. “É compreensível o entusiasmo dos governos em ‘modernizar’ suas economias, mas é preciso reconhecer as virtudes do setor informal. (...) O governo tende a ver o setor informal com pouco entusiasmo (e mesmo com preconceito, prejudicando-o freqüentemente), mas ele é estratégico e deve ser potencializado.” (McNamara, 1981, p. 318). Desde esse momento, o Banco Mundial passa a “nutrir a ilusão de que o setor informal pode eficientemente substituir o setor formal no processo de acumulação”, posição que se acentuará nas décadas do ajuste (segundo Alain Dubresson, citado em Davis, 2004, p.26).

Do ponto de vista econômico, são diversas as políticas que o banco passará a advogar em favor do setor informal: desregulação das relações trabalhistas (e mesmo extinção do salário mínimo), simplificação de cobrança de impostos, descriminalização de eventuais irregularidades, apoio ao microcrédito, melhorias em assentamentos informais, segurança na posse, programas de ajuda mútua, desregulação dos códigos de obra e uso do solo, etc.

Do ponto de vista político, o Banco Mundial, tal como o BID, reconhece como estratégica a intervenção nos setores informais urbanos. Ainda no discurso de 1975, dedicado às cidades, McNamara é taxativo: “Historicamente, violência e convulsão civil são mais comuns na cidade do que no campo. Frustrações que se acumulem nos pobres urbanos são rapidamente exploradas por extremistas políticos. Se as cidades não começarem a tratar da pobreza de forma mais construtiva, a pobreza poderá igualmente começar a tratar as cidades de forma mais destrutiva.” (p. 316)

O presidente encerra seu discurso de 1975 solicitando ao Conselho de Governadores do Banco Mundial que aprove um redirecionamento dos fundos da instituição para as cidades, como “o maior objetivo do programa de cinco anos de investimentos (1976-1980)”. Como analisaremos no capítulo 2, o volume de investimentos do banco para as cidades crescerá efetivamente a partir desse momento, alcançando seu apogeu na década de 1980.

Um dos diretores de políticas urbanas do Banco Mundial, Michael Cohen, comenta que o motivo da decisão de McNamara foi a pressão dos países tomadores, ao perceberem a impossibilidade de darem conta sozinhos dos processos de urbanização pelos quais passavam. Também a ONU viu-se pressionada e decidiu realizar sua primeira conferência sobre assentamentos humanos em 1976 (Cohen, 1983). Cedric Pugh, um dos principais historiador das políticas urbanas do Banco Mundial, recapitula, no mesmo sentido, que “o banco estava incerto em relação a seu papel potencial em políticas sociais de desenvolvimento, mas os países em desenvolvimento realizaram um *lobby* na ONU e o banco, num contexto de rápida urbanização e problemas com loteamentos ilegais, definiu que iria intervir nessa área” (Pugh, 2001, p. 403).

A constatação nos ajuda a entender que o programa de reforma social e investimentos urbanos do Banco Mundial não partiu de uma iniciativa unilateral: também é fruto do poder de barganha dos governos do terceiro mundo que, aproveitando-se da estratégia declarada de contenção do comunismo, cobravam mais recursos. Como vimos, McNamara multiplicou por cinco o volume de empréstimos anuais do banco. Isso se deu não apenas como disposição interna da instituição e de seu presidente, mas também como meio de fazer frente à alta temperatura política de uma década de grandes turbulências na periferia do capitalismo.

Apesar de tudo, os recursos do Banco Mundial ainda eram limitados para complementar os escassos fundos públicos de urbanização da maioria dos países em

desenvolvimento. Assim, a estratégia inicial de intervenção adotada pelo banco baseou-se no princípio do “efeito-demonstração” de projetos urbanos “inovadores” (Banco Mundial, 1978). A questão é relevante, pois estabelece como princípio de ação projetos pontuais e não mais planos e políticas nacionais. Distingue-se, por exemplo, do modelo de atuação do BID nos anos 1960, que consistia em estruturar organismos nacionais de políticas públicas, os quais aplicariam os recursos por ele emprestados.

Num contexto mais amplo, referimo-nos à transição da matriz modernista do urbanismo do Plano para a do urbanismo do Projeto ou “desenho” urbano, que sucedeu aquela a partir de meados dos anos 1970. Essa transição, segundo Annik Osmont, “foi em grande parte promovida pelos organismos multilaterais” (Osmont, 2002), embora viesse de encontro a reivindicações de urbanistas de esquerda, nos anos 1950 e 60, e seu “programa de resistência” à urbanização *tabula rasa* propugnada pelos arquitetos modernos.¹⁶

Grosso modo, o urbanismo do Plano, associado à modernização programada da periferia do capitalismo, foi importado pelos governos do terceiro mundo com o objetivo de reproduzir os padrões urbanos dos países centrais. Caracterizou-se pela intervenção ampla e direta do Estado, pela normatividade e regulação, pela produção em massa e pela organização da cidade em zonas funcionais. Essa matriz serviu na periferia, segundo Ermínia Maricato, como “importante instrumento de dominação ideológica: contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo” (Maricato, 2000, p. 124).

O urbanismo do Plano consistiu num “enorme esforço de normatividade”, que “tinha como norte paradigmático enquadrar a exceção e transformá-la em norma” (Francisco de Oliveira, 2003b). O excepcional a ser enquadrado era o não-capitalista, o não-formal, o não-moderno. Nessas circunstâncias, a coerção estatal seria tanto uma força ordenadora quanto propulsora do aprofundamento do capitalismo e de suas relações sociais de produção. Entretanto, como afirmou

¹⁶ Como expõe Otilia Arantes, acreditava-se na época que a alternativa aos malefícios do Plano consistia em intervenções “modestas” e pontuais, de forma a devolver à cidade a antiga dignidade do *locus* – na acepção forte do termo. Tudo isso “conduzido discretamente, passo a passo, por assim dizer em *migalhas*, a partir de pontos nevrálgicos escolhidos a dedo, seja por sua deterioração, seja, ao contrário, pelo significado de que poderia se revestir para a população local, servindo de ponto de irradiação que viesse a requalificar o entorno”. O programa da esquerda urbanística, como se viu, acabou redundando no seu contrário, numa forma de administrar as contradições por parte do *establishment* e, no geral, num processo de gentrificação-expulsão das populações locais (Otilia Arantes, 1998, pp.134-5).

Francisco de Oliveira, “não se logrou normatizar o excepcional, enquadrando a exceção (...); foi a exceção que enquadrou o planejamento” (idem).

Não é pois casual que o ponto de partida da ação urbana do Banco Mundial seja o reconhecimento da exceção, da favela, do setor informal, da ajuda mútua, como partes relevantes da economia urbana. Para o banco, a exceção deve ser estudada e potencializada, pois parece não haver horizonte para sua superação dentro dos mesmos padrões civilizatórios dos países centrais – o que converge, paradoxalmente, com os antimodernistas referidos acima, movidos pelo desejo de “respeitar as diferenças”.

Embora a crítica ao urbanismo modernista date pelo menos da década de 1950 (X CIAM), sua crise como paradigma de ação pública, no entanto, ocorre de fato a partir da segunda metade da década de 1970, quando deixa de ser hegemônica em grande parte dos órgãos de planejamento. É nessa época, segundo David Harvey, que a recessão mundial coloca as economias capitalistas em dificuldades para manter os padrões de investimento do pós-guerra. Ao mesmo tempo, é o momento-chave da transição do regime de acumulação fordista-keynesiano para o que Harvey denominou “acumulação flexível” (1989).

Em sintonia com essa mudança de “paradigma”, a crise do Plano dará origem a intervenções restritas, em pretenso respeito à diversidade e às diferenças locais. No entanto, “a fraseologia da modéstia a todo custo”, que as acompanha, leva, no mais das vezes, à defesa de um “urbanismo anárquico ou à apologia da cidade caótica” – na verdade, escamoteando os conflitos por “uma espécie de estetização do heterogêneo”, segundo Otilia Arantes, ou da “exceção”, nos termos de Oliveira.

De certo modo, o urbanismo de Projeto, adotado pelo Banco Mundial, reconhece e reafirma isso em sua prática, pois elege para intervenção apenas o que considera a “cidade útil”. Permanecem assim fora dos limites do campo das políticas urbanas – na contramão das intervenções “localizadas”, pretensamente tidas como geradoras de “metástases benignas” (Bohigas, citado em Arantes, 1998) – as zonas de “não-direito” e “não-intervenção” (Osmont, 2002). Muda-se a matriz urbanística, mas a cidade real permanece “fora das idéias”, como afirma Ermínia Maricato (2000).

No urbanismo de Projeto, a exceção é mais importante que a norma, o projeto pontual mais importante que o plano e o caráter de intervenção exemplar predomina. Como notou Annik Osmont, “isso se encaixa perfeitamente na modalidade de ajuda ao desenvolvimento que é a ‘ajuda-projeto’ (*aid-project*)” (2002, p.6).

A abordagem por projeto se impôs, contraditoriamente, em nome da eficácia que os planos não eram capazes de alcançar, especialmente em países desiguais e pobres. O Projeto é supostamente mais eficiente do ponto de vista econômico porque pode ser aferido com precisão. Por ter limites claros no tempo e no espaço, a intervenção pontual pode ser analisada com instrumentais que avaliam o desempenho de cada investimento localizado. Para isso, os técnicos do banco passaram a utilizar cálculos de microeconomia e diversos indicadores para definir e monitorar as taxas de retorno de cada projeto urbano. Respondem com isso, inclusive, a uma exigência interna, de controle da rentabilidade em cada empréstimo e das taxas de sucesso em cada setor.

O urbanismo de Projeto teve vida curta, prosperou durante o interregno de pouco mais de uma década em que o capitalismo central se ajustava, transitando para a acumulação flexível. Será substituído, no fim dos anos 1980 e em pleno triunfo do neoliberalismo, pela retomada do “planejamento” urbano, mas sob a forma de planejamento empresarial (“estratégico”) das cidades – portanto não mais nos termos dos Modernos.

Entretanto, alguns importantes elementos do Urbanismo de Projeto sobreviverão e estarão presentes no planejamento estratégico das décadas seguintes: a escolha da “cidade útil” como objeto de projeto, a desregulação urbanística, a intervenção pontual de renovação urbana, a aferição econométrica da lucratividade das ações públicas e iniciativas focalizadas de combate à pobreza, com projetos em favelas. De forma geral, ainda prevalece a política de “exceção” sobre as políticas universais.

Quadro 3 – Três gerações do urbanismo no século 20.

Gerações	Principais características	Período aprox.
1) Urbanismo do Plano (ou moderno)	Intervenção ampla e direta do Estado, normatividade e regulação, produção em massa e organização da cidade em zonas funcionais. Na periferia do capitalismo, a norma pretende enquadrar a exceção, enquanto a cidade real é ocultada.	1930-1975
2) Urbanismo de Projeto	Intervenções pontuais, com caráter exemplar, reconhecimento da exceção, da favela, do setor informal, da ajuda mútua, como partes relevantes da economia urbana. Exceção vira norma.	1975-1990
3) Planejamento estratégico	Retorno ao planejamento, mas sob a modalidade de gestão empresarial da cidade. Competição entre cidades, busca de “oportunidades”, coesão cívica, cidade como mercadoria. Mercado quer enquadrar a norma e a exceção.	1990 até hoje

Fonte: autor, a partir de Arantes, Vainer e Maricato, 2000 e Francisco de Oliveira, 2003b

O “self-help”¹⁷ e a urbanização com baixos padrões

O documento fundador do setor de políticas urbanas do Banco Mundial, de 1972, abre com uma afirmação fundamental: os países do terceiro mundo não terão como bancar os custos econômicos elevados do processo de urbanização, pois padecem de dupla insuficiência de renda – de governos e populações. Fazer cidades nos “padrões ocidentais” é um empreendimento caro, inacessível para a grande maioria dos países pobres. A constatação levará o banco a formular um modelo de intervenção urbana específico para o terceiro mundo, que garanta a produtividade das cidades e a equidade social dentro de padrões de urbanização mais modestos (“*minimum utility standards*”). Isso quer dizer que os sistemas de serviços urbanos e a política habitacional deverão adotar *standards* inferiores ao dos países centrais e adequados às suas possibilidades financeiras.

O banco resume a questão nos seguintes termos: “Deve ser feita a escolha entre realizar serviços em padrões convencionais para uma porção limitada da população ou para uma larga porção, em níveis mais baixos e com menores custos unitários” (BM, 1972, p. 6).

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

Na distribuição da energia elétrica, por exemplo, o banco advoga a utilização de sistemas mais baratos do que os normalmente utilizados, mesmo sob o risco de aumento nas quedas de fornecimento (BM, 1972, p. 47), e considera necessário fazer um cálculo econômico entre o custo e o benefícios das redes em diversos patamares de qualidade de atendimento. A adoção do padrão ocidental de fornecimento de energia irá restringir o atendimento apenas às camadas de renda mais elevada, além de ocasionar impacto na balança comercial, devido à necessidade de importação de equipamentos. Pode-se conseguir localmente padrões mais baixos de fornecimento, estendendo-os à maioria da população. Levar a energia para grande parte dos pobres urbanos, mesmo com inevitáveis “apagões”, é uma ação

¹⁷ Utilizo o termo original inglês, *self-help* (auto-ajuda), para fazer referência às políticas oficiais de habitação por ajuda mútua ou esforço próprio defendidas pelo Banco Mundial na década de 1970.

estratégica de integração econômica, por ampliar sua produtividade e possibilidade de consumo.

Essa proposição de patamares diferenciados de urbanização no centro e na periferia do capitalismo produz uma inversão crucial nos postulados do urbanismo moderno, revelando-lhe ao mesmo tempo a incapacidade de cumprir suas promessas. O planejamento urbano baseado no estudo e na definição de requisitos mínimos e universais, que deveriam ser atendidos pela cidade moderna, não era aplicável a três quartos da humanidade – dada a insuficiência de recursos nos países pobres. Sem superar evidentemente essa contradição, mas procurando responder a ela, a nova matriz urbanística adota um ponto de partida mais pragmático: as necessidades mínimas não ditam mais o modelo de urbanização, são as possibilidades financeiras (*ability to pay*) que estabelecem o que pode ser feito e para quem.

Assim, no caso da habitação, o parâmetro mais importante passa a ser a *renda* familiar e não mais o estudo dos espaços mínimos para abrigar uma família (BM, 1975, p. 4). Contrariando tudo o que havia sido proposto pelos arquitetos modernos no II CIAM (Bruxelas, 1930) – quando se definiu, a partir do estudo das necessidades da vida moderna, como deveria ser o espaço habitacional mínimo –, a nova matriz defendia que qualquer consideração sobre a qualidade do espaço era secundária e deveria submeter-se à capacidade de pagamento do futuro morador. Com um eufemismo, fez-se uma virada metodológica do espaço mínimo para o “custo mínimo” (BM, 1978, p. 61).

Tal inversão se justificava devido à diferença constatada entre o custo da casa produzida pelo poder público e a capacidade de pagamento das famílias de baixa-renda: segundo o Banco Mundial, 70% dos pobres nos países do terceiro mundo não tinham possibilidade de acesso nem ao produto habitacional mais barato produzido pelo governo. O fracasso das políticas oficiais de provisão habitacional, segundo o banco, decorria em grande parte do fato de terem desconsiderado uma avaliação da “solvabilidade da demanda” (BM, 1975, p. 19). Com isso, a oferta pública errava o alvo e acabava apropriada pelos setores de renda média (especialmente funcionários públicos), que possuíam também maior influência sobre seus governos.

Quadro 4 – Mudança do paradigma na questão habitacional

Paradigma Moderno	Paradigma do Banco Mundial
Padrão universal de urbanização moderna	Urbanização com baixos padrões no terceiro mundo
Estudo da habitação segundo a necessidade humana (2.º CIAM) (<i>housing needs</i>)	Estudo da habitação segundo a capacidade de pagamento individual (<i>ability to pay</i>)
Espaço mínimo (exige regulação)	Custo mínimo (exige desregulação)
Casa padronizada para todos os trabalhadores	Padrões de acordo com a renda de cada trabalhador
Produção em massa pela industrialização da construção	Produção em massa pelo desbloqueio da capacidade de empreendimento individual (<i>self-help</i>)
Subsídio público na oferta do bem e serviço.	Ação pública norteadada pelo <i>full cost recovery</i> , e subsídio eventual à demanda comprovadamente incapaz de pagar (abaixo da linha da pobreza)
Zoneamento da cidade segundo funções e critérios de eficiência	Desregulação do solo urbano para intensificar seu " <i>highest and best use</i> " pelo mercado
Visão produtivista e econômica da cidade como um todo	Visão produtivista e econômica da cidade "útil"

Fonte: autor, a partir de bibliografia consultada (Arantes; Maricato; Kopp; Harvey; Werna e documentos do Banco Mundial, em especial *Housing* (1975) e *Enabling housing markets to work*. (1993))

O primeiro documento do Banco Mundial dedicado exclusivamente ao tema da habitação, de 1975, afirma que “a renda é o determinante mais importante da habitação”, que “o *único* modo de levar a habitação para um número crescente de pessoas num relativamente curto período de tempo é baixando os custos da oferta”, e, novamente, que “isso pode ser alcançado, em primeira instância e rapidamente, reduzindo-se os padrões”. Para tanto, deve-se “permitir e encorajar o uso de materiais de baixo custo e baixa qualidade de acabamento; prover encanamentos e instalações sanitárias comunitárias mais do que individuais; encorajar ou prover construções mais adensadas, com menos terra por unidade habitacional; prover menor área útil (*living space*) por unidade habitacional; adotar o *self-help* como meio óbvio de reduzir os custos” (BM, 1975, p. 5).

Michael Cohen, um dos principais urbanistas do Banco Mundial, descreve o procedimento adotado pelos técnicos da instituição para a formulação dos novos projetos habitacionais: “Partindo da renda dessas famílias, os padrões e custos de infra-estrutura são desenvolvidos assumindo que os moradores serão responsáveis pelo seu pagamento integral, não subsidiado ao longo do tempo. Assim, a renda torna-se a parâmetro prioritário sobre o qual os arquitetos, engenheiros e especialistas em habitação irão trabalhar. Assume-se então que o abrigo inicial será bastante modesto, mas que deverá progressivamente ser ampliado ao longo do tempo, de acordo com as prioridades, preferências e capacidade de investimentos de

cada família. Para dar conta da variedade de grupos homogêneos de renda identificados no momento inicial, uma ampla variedade de tipos de loteamento é projetada (...) Na maioria dos projetos, as famílias são as únicas responsáveis pelo desenho, financiamento e construção de suas casas individuais. O governo provê, quando possível, empréstimos para a construção ou materiais.” (Cohen, 1983, pp. 94-95)

A proposta do banco estabelece uma circunstância nova e relevante: quando afirma pretender incluir populações desatendidas na política pública, propõe decompor o direito à moradia em modalidades de atendimento estritamente submetidas ao cálculo econômico. “Políticas realistas de habitação”, nos termos do banco, são as que compreendem a capacidade de pagamento dos pobres (*affordability*) e seu trabalho gratuito (*self-help*).

O resultado, como apontou estudo de Yves Cabannes, é que projetos de habitação apoiados pelo Banco Mundial começaram a ter “padrões inferiores aos de celas de prisão” (citado em Mathey, 1992, p. 386). A racionalidade que parte da análise da solvabilidade da demanda simplesmente não está preocupada com essa eventual consequência – absolutamente reveladora do padrão de inclusão e satisfação dos *basic needs* que passou a ser advogado pelo Banco Mundial.

O banco propõe decompor as políticas habitacionais ao menos nas seguintes modalidades de acesso: 1) primeiro, a reabilitação de bairros espontâneos (*slum upgrading*), como a “urbanização de favelas” e sua “integração” à cidade, por meio da cobrança de taxas municipais e tarifas de serviços urbanos; 2) depois, os lotes urbanizados nas periferias (*site and service*), que exigem renda mínima suficiente para a aquisição do lote, enquanto a casa é autoconstruída; 3) a seguir, no mesmo modelo, acrescenta-se uma unidade habitacional do tipo “casa evolutiva” (ou “embrião”), a ser ampliada pelos moradores em ajuda mútua; 4) por fim, o modelo tradicional de produção de novas moradias, possível de ser implementado apenas em países de renda média (como foi o caso do Brasil). O acesso à moradia e à cidade, nessas circunstâncias, passa a realizar-se nos moldes dos seguros privados de saúde e seus diferentes “planos”, que definem a qualidade de atendimento médico em função da renda familiar (ou da “disponibilidade a pagar”, o que envolve a possibilidade de comprometer mais ou menos renda com determinado gasto – isso significa, por exemplo, reduzir o padrão de alimentação da família para empenhar os escassos recursos na construção da casa).

Nas três modalidades iniciais, que caracterizam a política “alternativa” por oposição à “convencional”, é elemento fundamental o trabalho não pago dos

moradores, seja na construção da casa ou de parte da infra-estrutura urbana. Para o Banco Mundial, o Estado deve estimular políticas que desbloqueiem os esforços privados e mobilizem o que os pobres têm de mais abundante e como único ativo: a sua força de trabalho, um “recurso ainda subutilizado” (BM, 1975, p. 18). O *self-help* é, provavelmente, a melhor síntese do modelo de políticas sociais que o banco faz nesse momento e que voltará a propor no final da década de 1990. Significa, em resumo, que a urbanização de baixos padrões exige que a solução do problema da moradia e mesmo da infra-estrutura em bairros populares se dê por meio da mobilização de esforços físicos adicionais e gratuitos da população. Aliás, como bem diz o termo inglês, *self-help* (auto-ajuda) é a própria negação da política pública – no limite, um modelo cínico de política social e de combate à pobreza, que Rod Burgess chamou de “ajudar os pobres a ajudarem-se a si mesmos” (1992).

Como já mencionamos, o momento fundamental da transição das políticas de provisão tradicional para a autoconstrução institucionalizada foi a experiência da Aliança para o Progresso e de suas agências na América Latina durante a década de 1960, entre elas, o BID. No entanto, apenas na década de 1970 essa mudança irá se configurar como novo paradigma para as políticas habitacionais no terceiro mundo, tendo como principais defensores o Banco Mundial e a ONU. O Banco Mundial produzirá um discurso e uma justificativa para as práticas do *self-help*, do *site and service* (lotes urbanizados) e do *slum upgrading* (urbanização de favelas), incorporando idéias da esquerda, e difundindo-as amplamente por meio do seu crescente poder como formulador de políticas em escala global.

No final dos anos 1960 e início dos 1970, o Estado modernizador e sua modalidade de provisão habitacional convencional passaram a ser alvo das críticas tanto de liberais quanto da esquerda. Produziu-se, nesse momento, inusitada convergência entre grupos opostos, mas que reivindicavam algo parecido: a livre organização dos “usuários” na produção de sua moradia, a defesa da provisão pública de “terra urbanizada” e a manutenção das populações em seus territórios.

O programa de “reforma social” e *basic needs* do Banco Mundial tinha pontos de contato com algumas das bandeiras históricas dos movimentos sociais e da luta por reforma urbana no terceiro mundo. O projeto de lotes urbanizados, no qual se provê terra com infra-estrutura, e o de urbanização de favelas, em que as populações são mantidas onde moram, por meio de melhorias urbanísticas, regularização fundiária e segurança na posse, eram defensáveis por todos aqueles que pretendiam democratizar o acesso à terra.

Por meio dessas iniciativas, o banco apresenta-se como agente imbuído de uma ação “civilizatória” na periferia do capitalismo, no sentido de conduzir estes países a formas minimamente eqüitativas e, sobretudo, socialmente estáveis, de desenvolvimento. A “reforma social” do Banco Mundial seria aplicada por meio de um necessário enfrentamento entre sua tecnocracia “esclarecida” e as atrasadas elites locais – tidas como corruptas, incompetentes e irresponsáveis –, que estariam ampliando a insatisfação social e conduzindo seus países a situações latentes de insurreição popular.

A posição do Banco Mundial, contrária à remoção de favelas, prática tradicional dos governos latino-americanos naquele momento, insere-se nesse contexto, não por humanitarismo deslocado, mas porque os moradores de assentamentos precários eram vistos como um dos principais focos de instabilidade política no terceiro mundo. Para fortalecer sua posição no tema, o Banco Mundial decide, inclusive, impor como “condição de [seu] envolvimento” no financiamento a políticas urbanas, “a interrupção da prática de erradicação de favelas” (BM, 1978, p. 14).

Vê-se que a ação do Banco Mundial nas cidades, nos anos 1970, está carregada de ambigüidades. Sua crítica aos grandes conjuntos habitacionais e a defesa do direito de permanência dos moradores de favelas e assentamentos precários, bem como da provisão de terra urbanizada para habitação popular, são exemplos contundentes de um paradoxo: as propostas da esquerda e as reivindicações de movimentos sociais (como o direito à terra e à auto-organização) são aceitas e incorporadas no momento em que se reconhece que o horizonte urbano para grandes parcelas da população no terceiro mundo talvez não possa ser muito melhor do que o de um “*mega-slum*” (mega-favela) – na expressão de Mike Davis (2004). Ou, noutros termos, dada a instabilidade política na periferia do capitalismo, o Banco Mundial entende que o *apartheid* urbano e social imposto pelas elites locais à sua população tem conseqüências que podem não estar sendo corretamente avaliadas – repetindo a frase de McNamara: “os políticos [do terceiro mundo] devem pesar entre os riscos de uma impopular [para as elites, bem entendido] mas necessária reforma social contra os riscos de uma rebelião social” (McNamara, 1981, p. 176).

Nas agendas e documentos do Banco Mundial nos anos 1970 parece ocorrer uma espécie de cooptação de idéias e palavras de ordem da esquerda. A prática é recorrente e ganha importância sempre que o banco precisa renovar e fortalecer seu discurso social, o que virá a ocorrer novamente na segunda metade da

década de 1990. A tática de cooptação discursiva, que Vera Telles caracterizou como um “deslizamento semântico” (as mesmas palavras passam a significar outras coisas), também foi empreendida na construção do léxico gerencial-solidário dos anos 1990, como veremos. Não apenas o banco seqüestra palavras da esquerda, mas esta passa a reproduzir seu discurso gerencial e de “boas práticas”, formando uma espécie de “língua única”, na qual não se distingue mais quem a profere (Paulo Arantes, 2004).

Se podemos afirmar a existência, na defesa da provisão de terra urbanizada e da urbanização de favelas, de uma convergência (ou semelhança discursiva) entre o Banco Mundial e a esquerda nos anos 1970, no caso do *self-help*, por onde iniciamos nossa análise, ela é menos clara. Enquanto os liberais e anarquistas defendiam a “informalidade”¹⁸ e o “poder dos usuários”¹⁹, a esquerda socialista era, em geral, crítica em relação à autoconstrução, entendendo-a apenas como uma opção conjuntural e não como ideal a ser perseguido.²⁰ Para o Banco Mundial, entretanto, o *self-help* está no coração de sua agenda urbana, como um modelo que pretendia “formalizar” o trabalho compulsório e não pago dos pobres urbanos na provisão habitacional e de parte da infra-estrutura das cidades. O *self-help* deixaria de ser apenas uma prática consentida pelo Estado para ser por ele organizada e potencializada: ou como meio regular de mobilização da força de trabalho excedente, ou obrigando-a a uma dupla jornada.

¹⁸ Como, por exemplo, o peruano Hernando de Soto, um dos mais conhecidos intérpretes do “informal”. Para ele, os “ativistas” do setor informal são indivíduos movidos pelo mesmo sentido empreendedor que os demais indivíduos e, por isso, lhes deve ser dada uma chance concedendo-lhes direitos formais de propriedade e um espaço competitivo desregulado. Ver, em especial, *The other path*. Nova York, Basic Books, 1989.

¹⁹ O principal defensor do “poder dos usuários” foi o inglês John Turner. As teorias de Turner, que viriam a ser parcialmente incorporadas pelo Banco Mundial (segundo Burgess, 1992, Pugh, 2001 e Cohen, 1983), expressam a ambigüidade da discussão em torno do *self-help housing* naquele momento. O filósofo inglês tornou-se internacionalmente conhecido por ter enfatizado os aspectos positivos da habitação espontânea e dos assentamentos auto-organizados, como as “barriadas” no Peru dos anos 1960, em oposição ao programas estatais de provisão em massa, como os super-blocos “23 de Enero” na Venezuela (Mathey, 1992). Teve grande influência internacional na virada dos anos 1960 para os 1970, na defesa de políticas habitacionais alternativas, fez diversos seminários nas universidades mais importantes dos EUA e persuadiu líderes de governos locais e do BID quanto às virtudes econômicas e sociais do *self-help approach*.

²⁰ Ver, por exemplo, os textos de Sérgio Ferro “A Casa Popular” (1969) e de Ermínia Maricato “Autoconstrução: arquitetura possível” (1979). Segundo Ermínia: “se a habitação, a chamada infra-estrutura urbana, e os equipamentos constituem mercadorias, se a política habitacional é centralizadora e elitista, e se por outro lado o salário é mantido abaixo daquele que permitiria a compra desses bens, as necessidades são em grande parte supridas pela prática da autoconstrução ou não são supridas” (p. 82).

Francisco de Oliveira foi um dos primeiros autores latino-americanos a fazer a crítica da autoconstrução e a indicar, em 1973, os benefícios desta prática para os setores modernos da economia. Para Oliveira, ela funciona nas cidades como uma espécie de “acumulação primitiva” de capital. A casa autoconstruída, mesmo tendo valor de uso para seus moradores e não sendo desapropriada pelo capital, “contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários” (1973, p. 59). Assim, “uma operação que é na aparência de sobrevivência de práticas de ‘economia natural’ dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho” (idem).

A originalidade da incorporação desse processo como elemento funcional da urbanização na periferia do capitalismo é o estabelecimento de uma lógica, aparentemente paradoxal, segundo a qual “a expansão do capitalismo se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo” (Oliveira, 1973). Essa dupla articulação entre moderno e arcaico, em que um repõe o outro ao invés de superá-lo (como queria a teoria da modernização), nos permite entender que a produção habitacional por ajuda mútua não apenas colabora com a redução de custos do setor moderno, mas também passa a ser permeada por elementos mercantis novos, como afirma Rod Burgess (1992), um dos principais críticos das políticas habitacionais do Banco Mundial (e de John Turner).

Jorge Fiori e Ronaldo Ramirez, dois latino-americanos interlocutores de Burgess, desenvolvem essa perspectiva, afirmando que “as políticas de *self-help housing* tendem a acentuar a lógica do mercado, numa espécie de mercantilização da habitação em velocidade lenta (*slow commodification*)” (Fiori e Ramirez, 1992, p. 26). Sua institucionalização significa a expansão do processo de mercantilização do urbano (da terra, da casa, do trabalho, etc.). Isso nos permite entender que não existe contradição entre a defesa de política de ajuda mútua pelo banco e sua missão inequívoca de expansão da economia de mercado. Ao contrário, o apoio do Estado à racionalização da ocupação dos lotes populares (por meio dos programas de *site and service*) e à produção por ajuda mútua pretende expandir processos de mercantilização das cidades.

Fiori e Ramirez, por sua vez, consideram que a articulação entre moderno e arcaico ocorre também no âmbito da política, o que lhes permite verificar uma

“dimensão política do *self-help*, como arena de negociação, muitas vezes subestimada ou esquecida pelos críticos que adotam uma perspectiva economicista” (idem, p. 29). Ao ser incorporado como política pública, o *self-help* ganha um “potencial de politização”, no qual abre-se margem para mecanismos de negociação e criação de um quadro institucional mais democrático e aberto à participação.²¹ De acordo com esses autores, “as mesmas condições que são necessárias para uma efetiva cooptação em larga escala e manipulação pelo estado são as que politizam a situação e permitem outros desdobramentos” (idem, p. 29).

A política de *self-help* tende, assim, a acentuar a presença do mercado, ao mesmo tempo em que gera condições sociais de organização e negociação entre Estado e usuários: “Isso significa que para os planejadores progressistas é importante maximizar o potencial de transferência e redistribuição de recursos que existe nas políticas de *self-help*. Ao contrário do que o Banco Mundial crê, isso significará um aumento da intervenção estatal e do subsídio” (idem, p. 30).

Na perspectiva do Banco Mundial, a política de *site and service* e *self-help* era uma solução que deveria progressivamente ser incorporada pelo mercado – e não por qualquer forma de organização política popular. A redução dos padrões urbanísticos e construtivos, a desregulação, o corte dos subsídios e a escolha da demanda de acordo com seu *ability to pay* estabeleciam um modelo de provisão no qual a presença do Estado seria cada vez mais desnecessária. Nesse sentido o banco se propunha “criar a base de um mercado de massas” nas cidades da periferia do capitalismo (BM, 1972, p. 17).

É assim que, contraditoriamente, enquanto a pobreza tornava-se um objeto sistemático e alvo das políticas urbanas e habitacionais, houve uma ênfase, promovida particularmente pelo Banco Mundial, em reduzir os subsídios públicos e garantir a recuperação de investimentos nos projetos e programas habitacionais. Trata-se do nascimento de um modelo de política pública que estará crescentemente baseado no “*full cost recovery*” (recuperação plena de custos) e que implicará numa desconstrução dos patamares mínimos de satisfação dos direitos sociais e de seu caráter de universalidade.

Em resumo, o paradoxo consiste no fato de que, no momento em que as políticas habitacionais tornavam-se instrumento mais explícito de “política social”, o

²¹ Esse o caso de algumas das políticas de ajuda mútua que foram “politizadas” pela ação dos movimentos populares a administrações progressistas, tais como a Vila El Salvador em Lima, as cooperativas de ajuda mútua no Uruguai, as microbrigadas em Cuba e os mutirões autogeridos em São Paulo.

Banco Mundial pretendeu introduzir soluções de eficiência de mercado onde o mercado não estava operando (na habitação de baixa renda) (Fiori, Ramirez e Riley, 2000, p. 19). Rod Burgess alerta para a questão chave que consideramos estar em questão: “o desligamento dos padrões urbanos habitacionais das considerações sociais, morais e técnicas – que foram resultado de cento e cinquenta anos de luta dos trabalhadores e profissionais comprometidos com eles –, foi obtido ao submetê-las ao cálculo de linhas de pobreza, recuperação plena de custos e capacidade de pagamento da população, sob condições de crescente austeridade fiscal” (Burgess, 1992, p. 88). Segundo o autor, do ponto de vista da acumulação capitalista, “a redução dos padrões habitacionais e urbanos defendida pelas agências internacionais teve como objetivo redefinir o que é ‘socialmente necessário’ para o trabalhador do terceiro mundo reproduzir sua força de trabalho, reduzindo as altas expectativas produzidas pelos processos de descolonização e luta por independência” (idem, p. 88).

A redução dos padrões de urbanização e moradia representa a redução na qualidade e quantidade dos bens e serviços tidos como socialmente necessários para a reprodução da força de trabalho. O que nos permite afirmar, em última instância, que o Banco Mundial esteve empenhado em promover um padrão de urbanização capaz de colaborar na redução do custo de sobrevivência dos trabalhadores do terceiro mundo, projeto que se enquadra na perspectiva de uma “proletarização global”, descrita por Mike Davis e Paul Cammack, e que analisaremos mais adiante.

Do ponto de vista do saldo concreto, as políticas de *self-help* e urbanização de baixos padrões defendidas pelo Banco Mundial na década de 1970 tiveram resultado modesto. Em dez anos, o banco apoiou mundialmente cerca de setenta projetos com essas características, somando 310 mil lotes saneados (programa *site and service*) e 780 mil lotes irregulares reabilitados (programa *slum upgrading*) (Osmont, 1995). O fracasso da iniciativa urbana do Banco Mundial nos anos 1970 foi, entretanto, “relativo”, como afirmam seus técnicos (Cohen, 1983 e Kessides, 1997). Isso porque o Banco Mundial, em suas análises microeconômicas, conseguiu provar que a “taxa de retorno” dos projetos de lotes urbanizados e melhoria em favelas foi relativamente alta – em média 18,8% ao ano (calculados após a execução), isto é, claramente superior ao custo do empréstimo financeiro (Kessides, 1997, p.6). Ou seja, o banco parece ter acertado a respeito das potencialidades econômicas do seu modelo de urbanização de baixos padrões e *self-help* (entendido dentro dos pressupostos já mencionados), mas não obteve resultados na escala desejada.

Na América Latina, apenas nove projetos, entre 1974 e 1984, foram implementados pelo Banco Mundial envolvendo *site and services* e/ou *slum upgrading*.²² Os pioneiros foram os projetos de El Salvador e da Jamaica (1974), que fizeram parte do primeiro pacote mundial do banco para essa modalidade de política urbana. O maior projeto na América Latina foi o brasileiro (Profilurb/Promorar), com empréstimo de 93 milhões de dólares em 1979 (250 milhões em valores atuais).

As razões apontadas pelo Banco Mundial para o relativo fracasso da experiência foram quase todas de ordem gerencial, como incapacidade ou indisposição dos governos locais para a implementação dos projetos (Osmont, 1995). No caso brasileiro, houve uma recusa do BNH em seguir as exigências do banco. Numa auditoria para avaliar o fracasso do Profilurb (Programa de financiamento de tramas saneadas), o Banco Mundial avaliou que “o BNH tinha restrições a trabalhar com o banco no subsetor de habitação por considerá-lo excessivamente rígido, lento e demasiado exigente. Os termos de empréstimo do banco eram considerados muito duros” (citado em Melo e Moura, 1990, p. 115). Como notaram Marcus André Melo e Alexandrina Moura, na verdade, o BNH não dependia do Banco Mundial para implementar sua política habitacional: os recursos do banco multilateral representavam apenas 1% dos investimentos do banco brasileiro.

Esse quadro mudará radicalmente, depois da crise da dívida externa na América Latina e da quebra do padrão de financiamento interno das políticas públicas. A partir do agravamento da crise da dívida, o governo brasileiro foi perdendo seu poder de barganha: “com o fechamento do mercado internacional privado de crédito, os empréstimos do Banco Mundial (e do BID) passaram a constituir uma das poucas alternativas de ingresso de divisas”, ao mesmo tempo em que “a crise solapava a autonomia decisória das agências públicas e promovia a dependência dessas em relação às agências internacionais” (idem, p. 120). Como afirmam os dois autores citados, o BNH em crise passará, na avaliação do Banco Mundial, de instituição *unenthusiastic e hostile a cooperative e interested*.

A justificativa do insucesso das políticas urbanas do Banco Mundial como resultado de resistência e incapacidade técnica dos governos locais é, entretanto, apenas protocolar. O real fracasso das políticas oficiais de *self-help* é, na verdade, decorrente de seu tremendo sucesso como política não-oficial. Ou seja: melhor do

²² O BID não mais financiará políticas habitacionais na década de 1970, voltando a realizar projetos de *self-help* e *site and services* apenas no início dos anos 1980 (Rojas, 1995).

que a retirada parcial do Estado da provisão da política habitacional – apoiando um modelo híbrido de solução de livre iniciativa e intervenção pública, que é a autoconstrução institucionalizada – é sua retirada completada. A autoconstrução consentida já era e continuava sendo a “melhor alternativa” para os que estão à margem da urbanização formal, sendo desnecessária a intermediação estatal para sua promoção. A interpretação é coerente com o desdobramento que acompanharemos a seguir, na década de 1980.

O ajuste estrutural das cidades

A partir do início dos anos 1980 ocorre uma mudança na estratégia do Banco Mundial, apesar de seu objetivo continuar o mesmo – a contenção do comunismo e a expansão da economia de livre mercado por todo o planeta. É nesse momento que ocorre a transição do paradigma do “desenvolvimento programado” (Aliança para o Progresso) para o do “ajuste estrutural” (Consenso de Washington) a qual, já ressaltamos, ocorre numa circunstância em que mudanças geopolíticas e financeiras importantes estavam em curso no mundo, com a guinada liberal-conservadora nos governos dos países centrais e a alteração do padrão de financiamento global, em decorrência da política do dólar forte. Tais medidas redirecionaram os fluxos de capital em favor dos EUA, quebrando o padrão de financiamento da periferia do capitalismo. Como consequência, estoura, naquele início de década, a crise da dívida no terceiro mundo, afetando os três maiores países tomadores: México, Brasil e Argentina.

Como vimos, o novo foco das políticas do Banco Mundial, associado agora mais estreitamente ao FMI, será a reestruturação financeira e institucional dos países do terceiro mundo para que estes possam cumprir com o pagamento da dívida. Entram em cena as políticas de “ajuste estrutural”, que estabelecem nova dinâmica de relação entre governos nacionais e organismos multilaterais. Os empréstimos de ajuste passam a estar amarrados à “condicionalidade” de reformas pró-mercado. Segundo Annik Osmont, “nos acordos de ajuste estrutural há um brutal aumento da interferência direta do Banco Mundial na gestão dos negócios e serviços públicos em cada país” (Osmont, 1995, p. 148).

Ao mesmo tempo, o combate à pobreza passa a ser tema nitidamente secundário e mesmo descartado. O banco também reduz suas operações nos países mais pobres para financiar os países de renda média, que possuem um setor

financeiro mais desenvolvido e onde se concentra o grosso da dívida do terceiro mundo. Como explica o documento setorial de habitação de 1993, “o banco passou do financiamento de países com renda *per capita* em torno de 400 dólares (1972-80) para 900 (1981-90)” (p. 57). Essa mudança não teria sido “uma decisão operacional deliberada”, afirma o documento, mas uma “conseqüência do tipo de projeto que estava sendo financiado”.

Na década de 1980, o banco torna-se uma instituição preocupada primordialmente com a reprodução do capital, mais do que com a reprodução da força de trabalho. Tal guinada tática (e não de estratégia, repetimos) redundará em uma mudança nas políticas para as cidades – mesmo que baseadas na auto-ajuda dos pobres, como vimos –, entendidas até então como lugar privilegiado das políticas de reprodução social da força de trabalho. As novas políticas urbanas estarão orientadas para aumentar a produtividade urbana e estabelecer relações positivas entre as cidade e a macroeconomia.

Do mesmo modo que os países endividados, as cidades também sofrerão um “ajuste estrutural”. A correspondência e complementaridade dos ajustes é enfatizada no documento setorial de políticas urbanas para os anos 1990 (*An agenda for the 1990s*), que afirma ser necessário “um processo correspondente de ajuste das cidades” (p. 33). O ajuste das cidades consiste em “estabelecer mecanismos financeiros de captação de recursos e mobilização de recursos privados locais; realizar reforma no sistema financeiro habitacional; reduzir o papel público no fornecimento de serviços urbanos; fortalecer a manutenção da infra-estrutura urbana; estabelecer sistemas regulatórios que promovam incentivos ao mercado ao invés de restrições; aplicar conceitos de gestão corporativa à gestão urbana” (BM, 1990, p. 28).

Na década de 1980, o “ajuste fiscal das cidades” será peça importante da reforma fiscal macroeconômica para eliminação do déficit público. O banco diagnostica que os governos subnacionais (municípios e estados) são o elo de arrecadação mais frágil nos países em desenvolvimento, com performance fiscal fraca, que contribui para consolidar o déficit orçamentário nacional. Por sua vez, a incapacidade de mobilizar recursos privados conduz os municípios a realizarem aportes de recursos públicos na forma de subsídios. Forma-se, assim, um “círculo vicioso” que deve ser quebrado.

O ajuste fiscal das cidades proposto pelo Banco Mundial calca-se num modelo de “auto-suficiência” das contas municipais, num momento em que

diversos países descentralizam seus antigos sistemas nacionais de políticas públicas de bem-estar social. Em poucos anos, Argentina, Brasil e Colômbia tornaram-se os países mais descentralizados do mundo (Freire, Darche e Huertas, 1998, p. 3). Para o banco, este momento crítico é justamente aquele no qual se deve romper a “dependência da transferência de recursos dos governos centrais aos locais e estabelecer um sistema de empréstimos com taxas próximas ou iguais às de mercado” (BM, 1990, p. 32). Os técnicos do banco também são claros ao afirmar que “a descentralização foi adotada como um mecanismo explícito de redução das dívidas dos governos centrais, cortando recursos do setor público” e que “atividades altamente subsidiadas, como habitação e saneamento, também foram sendo cortadas ou reduzidas” (Freire, Darche e Huertas, 1998, pp. 3-4).

A teoria que norteia a descentralização defendida pelos bancos multilaterais é a do “federalismo competitivo”, segundo a qual “os governos estaduais e locais competem pelos consumidores e contribuintes através da oferta da melhor gama possível de bens e serviços públicos pelo menor custo possível” (Kenyon e Kinkaid citados em Affonso, 2003, p.62). O que se pretende neste federalismo é forçar os governos a melhorar os serviços e reduzir custos, numa analogia entre competição pública e privada.

Neste sentido, os empréstimos para o ajuste das cidades passam a ser crescentemente realizados na modalidade *policy-based* ao invés de *project-based*, e a exigir como “contrapartida” ações de fortalecimento municipal (*capacity building*), com o objetivo de enxugar e profissionalizar as máquinas locais e estimular a auto-suficiência financeira. A “capacidade a ser construída”, neste caso, não é a da ação pública que responde ao interesse público, mas que emula a *rationale* de uma empresa privada: na capacidade de satisfazer e extrair o máximo dos *voter tax-payers* (“eleitores-pagadores de taxas”); e na agilidade de cobrança e ampliação da arrecadação local.

Por sua vez, as cidades devem colaborar ativamente na obtenção do superávit primário para o saldo da dívida pública, ou seja, deixar de ser o elo mais fraco na performance fiscal do país. Para isso, o ajuste fiscal das cidades adota as seguintes medidas: corrigir as distorções de preços dos serviços públicos e passar a cobrar o preço real (*get the prices right*); reduzir os custos da máquina pública; retirar o subsídio ao consumo de produtos *non-tradables* (não-exportáveis, tais como alimentação, água, habitação, transporte e energia); transferir investimentos públicos para apoiar os produtos *tradables* (exportáveis); e ampliar as taxas e impostos urbanos (BM, 1990, pp. 32-33). Segundo Tim Campbel, especialista do banco em

políticas urbanas para a América Latina, o ponto crucial é garantir o “*fiscal linkage*” quebrado há décadas pelos governos “centralizados” do continente, o que quer dizer garantir que a realização de obras e serviços solicitados pela população esteja claramente condicionada ao reembolso integral de seus custos pelos beneficiários (Campbel, 1997, p. 18).

A indisciplina fiscal das políticas urbanas e habitacionais teria sido, para o Banco Mundial, uma das grandes causas da crise latino-americana dos anos 1980. Na interpretação de um dos principais técnicos em finanças urbanas do banco, Bertrand Renaud, “os pesados subsídios financeiros dos investimentos urbanos na América Latina contribuíram significativamente para a desestabilização do sistema financeiro como um todo” (Renaud e Buckley, 1988, p. iv). Por isso mesmo, afirma ele, “os financiamentos urbano e particularmente habitacional têm um importante papel a cumprir na restauração da estabilidade” das economias latino-americanas e são mesmo um “pré-requisito” da restauração do crescimento e da estabilidade econômica (idem, p. 1).

Para Bertrand, a crise da dívida na América Latina teve razões internas e sobretudo vinculadas ao padrão insustentável de financiamento habitacional e urbano posto em prática nos anos 1970. O rápido crescimento permitia que os custos dos investimentos de longo prazo em habitação e infra-estrutura se amortizassem, pois as obrigações eram pagas em ritmo mais rápido que o da deterioração dos ativos. Com a interrupção do crescimento, afirma Bertrand, a capacidade de amortização dos investimentos urbanos, por meio de uma renovação permanente do *cash-flow*, desapareceu. Como resultado, o impacto da crise afetou sobretudo as cidades, com progressiva deterioração do estoque habitacional, dos serviços e da infra-estrutura.

As conseqüências foram ainda mais graves porque se administrou a crise por meio de anistias da dívida, desconto inflacionário, altas taxas de subsídio e incapacidade de taxar adequadamente os ativos urbanos. Isso teria produzido, ainda segundo Bertrand, uma verdadeira “bomba de desestabilização fiscal” (idem, p. 10). No rearranjo macroeconômico que se seguiu, o padrão de financiamento das cidades desmontou-se. Na avaliação de riscos para o capital, passava a ser mais interessante financiar a altos juros a reciclagem permanente da dívida pública.

Em meados dos anos 1980, o Banco Mundial define duas prioridades imediatas no ajuste fiscal das cidades: a reforma e indexação do sistema de tarifas de serviços urbanos e a reestruturação dos “pesados e ineficientes” sistemas financeiros

habitacionais (Pugh, 2001, p. 406). Ambos passarão a ser alvo de recomendações políticas ortodoxas, sendo que a reforma do sistema habitacional “se inseria dentro da reforma do sistema financeiro como um todo, na linha de frente das novas políticas de globalização” (Fiori, Ramirez e Riley, 2000, p. 19).

Na questão das tarifas, o programa brasileiro Prosanear (1988) torna-se o projeto-piloto em escala mundial do novo modelo de gestão e financiamento do saneamento do Banco Mundial (Kessides, 1997, p. 11). A característica que o distingue dos programas anteriores é que “o planejamento da expansão do serviço é feito em sintonia com as preferências das comunidades e sua disposição de pagamento”, ou seja, a prestação do serviço não é mais orientada por um modelo de oferta único (de tipo fordista), mas de análise da demanda e provisão flexível, o que “implica em os consumidores escolherem o nível de serviços em um menu de opções com preços associados” (p. 11), explica Christine Kessides, especialista do Banco Mundial em infra-estrutura urbana. O programa tinha como objetivo estabelecer um modelo auto-sustentável do tipo “*user pay*” (usuário paga), cortando subsídios e transferindo o ônus da escolha por serviços piores e mais baratos para o usuário (a chamada autofocalização).

Nos anos 1990, o governo brasileiro vai mais longe, com novos acordos junto ao Banco Mundial para reestruturação do sistema de transportes urbanos e de saneamento. Previa-se descentralização dos sistemas, redução de subsídios, auto-sustentação tarifária, abertura das companhias no mercado de capitais, investimentos submetidos a empréstimos privados e eventual privatização²³.

A reforma do sistema habitacional brasileiro, entretanto, não chegou a se consumir, realizando-se apenas um saneamento financeiro do FGTS na Caixa Econômica Federal, que herdara a carteira do extinto BNH, e a redução drástica no volume de empréstimos. O governo FHC, no fim de seu segundo mandato, esteve próximo de fechar um acordo com o Banco Mundial para reestruturação ampla do sistema financeiro habitacional, o que não se concretizou²⁴. O banco pretendia implementar no país um modelo próximo ao sistema chileno, que considerava o mais bem-sucedido na América Latina, e que estava sendo transplantado para o

²³ Segundo João Luis Dias (CBTU) e Ricardo Araújo (Sabesp), em entrevistas ao autor.

²⁴ Segundo Henry Cherquegian (consultor), em entrevista ao autor.

México com o apoio de dois empréstimos do próprio Banco Mundial, em 1988 e 1992, no total de 1,1 bilhão de dólares (valores atuais).²⁵

A reforma do setor habitacional chileno teve início em 1977 e foi apoiada e financiada tanto pelo Banco Mundial quanto pelo BID. Ocorreu dentro do quadro pioneiro das reformas liberais implementadas no governo Pinochet, o principal laboratório das políticas neoliberais na América Latina. À reforma habitacional associaram-se as reformas do sistema financeiro e previdenciário, que colaboraram para constituir os fundos privados de investimento do novo mercado de hipotecas.

O modelo habitacional chileno baseia-se numa oferta flexível de moradias, segundo a renda, a capacidade de poupança e o valor pretendido por família. O subsídio é então dirigido exclusivamente à demanda, e não mais à oferta ou à redução dos juros (medidas que “distorciam o mercado”). Para focalizar o subsídio, estabelecem-se critérios que medem a característica pró-ativa das famílias, recompensando as que constituírem maior poupança prévia e que solicitarem menor valor – ou seja, as que representam menor risco financeiro. O subsídio é entregue como um “vale”, descontado na primeira prestação da casa, o que abate parte do valor do financiamento. Este, por sua vez, passa a ser tomado junto a bancos privados, em bases de mercado. As carteiras habitacionais são administradas por instituições privadas de crédito, constituindo um mercado secundário de hipotecas no qual investem os fundos de pensão e demais aplicadores (Rojas, 1999 e Vial, 1997).

Tal como na questão tarifária dos serviços urbanos, os tomadores têm acesso a bens e serviços de acordo com sua capacidade e disposição de pagamento (*ability and wiliness to pay*) diante de escolha num menu de opções precificadas – novamente a “autofocalização”, obviamente dentro do que permite a renda do usuário. Do mesmo modo que nas tarifas, o sistema de hipotecas também deve ser indexado a uma unidade de correção monetária diária, de forma a reduzir riscos e incertezas quanto ao investimento privado de longo prazo. Isso significa que os devedores cujas rendas não se reajustem de acordo com a indexação inflacionária terão sérios problemas em quitar suas prestações.

O “milagre” habitacional chileno se deu, entretanto, sem que o mercado resolvesse a provisão para baixa renda – pois “os bancos sempre tiveram reticências

²⁵ O BID realiza atualmente (2004) um estudo para implementar a reforma financeira habitacional ao menos no Estado de São Paulo, transferindo a carteira de mutuários da CDHU para bancos privados, reestruturando a companhia e adotando o formato de subsídio *one time grant* (pago de uma só vez), como já vem fazendo no Programa de Ação em Cortiços (Maria Cláudia Brandão (CDHU), entrevista ao autor).

em relação aos pobres” (Vial, 1997). A eles, atende exclusivamente o Estado, produzindo extensos bairros segregados e periféricos, com sérias conseqüências urbanas e sociais (Rojas, 1995). A permanência da provisão pública, mesmo que parcialmente baseada no *self-help*, é uma “anomalia” na ótica liberal, mas foi posta em prática pelos próprios liberais, dado o crônico desinteresse do mercado pelos cidadãos insolventes, como único modo de atender a população de baixa renda em sua limitada capacidade de poupança e pagamento.

As altas taxas de inadimplência (60%) produziram insatisfação do Banco Mundial, que financiava o Programa de Habitação Básica (Rojas, 1995) e passou a questionar a própria viabilidade da provisão para a baixa renda, mesmo sob a modalidade de *self-help*. Desde esse momento, o banco definiu não mais financiar o setor da moradia, a não ser na modalidade de sistemas financeiros habitacionais. Para as populações “infinanciáveis” por estes sistemas, o banco defenderá iniciativas como a aplicada no Peru, em seu programa de titulação em massa nos assentamentos irregulares, o Cofopri. O programa peruano distribuiu um milhão de títulos, em quatro anos, para favelas e loteamentos irregulares, que se encontravam, em sua quase totalidade, sobre terras públicas.

Descartando a viabilidade da provisão pública para baixa renda, o banco passou a defender que, no fundo, o mais importante é garantir a “segurança da posse” e o “direito de propriedade” dos mais pobres (BM, 1993, p. 23). Para o Banco Mundial, a regularização e titulação da urbanização informal, eliminando o risco do despejo, permitem libertar as forças empreendedoras e as economias da população pobre, bem como despertar-lhe o espírito de “pequeno proprietário”. Tal como no *self-help*, mas agora sob a modalidade de intervenção mínima do Estado, a outorga de um mero título cartorial restabelece o princípio de “ajudar os pobres a ajudarem-se a si mesmos”. Assegurados pelo novo direito de propriedade recém-adquirido, “os pobres estarão livres para investir em si mesmos e na manutenção de suas comunidades” (BM, 1993, p. 31). Trata-se, na verdade, de oficializar um processo de privatização consentida de terras públicas que já foram historicamente ocupadas e que não interessam ao mercado. Sabidamente são áreas inadequadas à ocupação, insalubres e sujeitas a risco. Ou seja, os programas de segurança na posse, se não acompanhados de importantes intervenções de melhoria urbana e provisão de serviços e amenidades públicas, muitas vezes reiteram e oficializam enormes desigualdades sociais e fundiárias, em nada colaborando para superá-las.

De forma mais ampla, o que vemos nos documentos do banco e nas “práticas bem-sucedidas” do Chile e do Peru, é uma separação crescente das políticas habitacionais de sua função social, em favor de uma gestão de mercado, cada vez mais financeirizada. O banco é taxativo a respeito dessa opção: “O problema-chave é gerir um importante setor econômico que possui ligações cruciais com a performance do restante da economia, e não geri-lo simplesmente como um componente do sistema de bem-estar social (...) Os governos estão cada vez mais entendendo que o setor habitacional é dirigido por uma variedade de forças de mercado, por oferta e demanda, e que essas forças são poderosas” (BM, 1993, p. 13).

Tal como na teoria da modernização, mas agora de forma mais cínica, a redução da pobreza volta a ser entendida como possível apenas num quadro de crescimento econômico e de eficiência dos mercados. Mais uma vez, o banco associa a qualidade de satisfação de um direito ao grau de renda individual e desenvolvimento econômico do país, posição questionada por diversos autores, entre eles o prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen. Segundo ele, a pobreza interpretada como questão de renda e consumo (como faz o Banco Mundial) nos induz a pensar que sua resolução está sempre no campo do crescimento econômico (Sen, 1992, p.107).

Concomitantemente à reestruturação dos sistemas de habitação e serviços urbanos, o ajuste fiscal das cidades consoma-se com a redefinição do modelo de financiamento público urbano (*urban development finance*) e o estabelecimento de novos arranjos institucionais, criando-se agências privadas de intermediação financeira (*enclave agencies*). O país pioneiro na América Latina será, dessa vez, o Brasil, com a montagem de um fundo de desenvolvimento municipal no Paraná. Iniciado em 1983 com o nome de *Paraná Market Towns* (hoje chama-se ParanáCidade), nos seus 21 anos de existência o fundo recebeu dois empréstimos do Banco Mundial e dois do BID, num total de 650 milhões de dólares (valores atualizados para janeiro de 2004).

O sistema paranaense funciona por meio de repasses onerosos aos municípios, eliminando as transferências não-reembolsáveis e estabelecendo um fundo rotativo – que recebe recursos de municípios, estado e de captação no mercado. Segundo o gestor do ParanáCidade, Lubomir Dunin, o modelo funciona como mola para aumentar a arrecadação local (em Daughters e Rojas, 1998, p. 278). Além disso, os municípios têm interesse em recuperar os investimentos feitos para seguirem na condição de potenciais tomadores, o que os leva a optar cada vez mais

por obras e investimentos que apresentem taxas de retorno no mínimo equivalentes aos custos do capital emprestado. Ou seja, o fundo atua não só como mola de arrecadação, mas de estímulo a uma concepção empresarial da ação pública, como veremos mais detalhadamente no próximo tópico.

O objetivo do novo sistema de financiamento, segundo Lubomir Dunin, é “tornar as municipalidades auto-sustentáveis” (idem, p. 278) e, no limite, autofinanciáveis no mercado privado. O fundo paranaense, não por acaso, foi progressivamente tornando-se um intermediário de crédito que opera sob regras de mercado. A partir de 1996, estabeleceu-se, por iniciativa do BID, uma “agência” privada para gerir o fundo, a ParanáCidade. A agência, em cujo conselho o governo do estado tem participação minoritária, tem um contrato de gestão com o governo e autonomia para gerir o fundo sob critérios mercadológicos de rentabilidade.

Os “projetos urbanos programáticos” dos anos 1980 e 1990 passaram a requisitar cada vez mais esse tipo de agências intermediárias semifinanceiras, legalmente independentes.²⁶ A agência é responsável pela implementação do projeto, pela supervisão e pelo monitoramento, faz acordos de subprojetos com municipalidades e subempréstimos. As agências também estão comumente habilitadas a recorrer a crédito privado, com o objetivo de se transformarem progressivamente em “instituições de intermediação financeira autônomas, com a participação privada na gestão e no capital (...) vindo a se tornarem ‘companhias de gestão de ativos municipais’ (*company asset management*)” (Kessides, 1997, p. 24).

Como veremos a seguir, o “ajuste das cidades”, iniciado nos anos 1980 com as reformas fiscal e habitacional, terá importantes desdobramentos nas décadas seguintes. As agendas dos organismos multilaterais para as políticas urbanas na América Latina introduzirão novos elementos do modelo de gestão empresarial das cidades. É nesse momento que o neoliberalismo triunfante ressuscitará o vocabulário descartado do “planejamento”, posto em descrédito pelo urbanismo de

²⁶ Além da ParanáCidade, outras agências de intermediação financeira mencionadas nos documentos do Banco Mundial e do BID são a FundaComun da Venezuela, o Banobras do México e o Findeter da Colômbia. Este último, apresentado como o modelo latino-americano mais promissor, foi fundado em 1989 e teve apoio técnico e financeiro do BID. Segundo o gestor do fundo, Antonio Gómez, sua carteira segue normas de rentabilidade estritas, segundo a capacidade de endividamento do município. Os empréstimos devem destinar-se a serviços e obras que “forçosamente produzam rendas futuras” (em Daughters e Rojas, 1998, p. 285). Mais uma vez, o objetivo explícito é o “autofinanciamento das cidades”. O Findeter ainda assessora os municípios na qualificação dos projetos, como fazem o Banco Mundial e o BID, de forma a garantir eficácia e retorno financeiro.

Projeto, com o intuito de gerar respostas “competitivas” aos desafios da globalização (Otilia Arantes, 2000, p. 13).

A cidade como empresa

A crise das dívidas e o ajuste estrutural dos países em desenvolvimento na década de 1980, associados à mundialização financeira e à terceira revolução industrial (ou molecular-digital), estabeleceram um quadro adverso para os Estados nacionais na periferia do capitalismo. O economista Celso Furtado afirmará, no início dos anos 1990, que a possibilidade de uma “construção nacional” estava, enfim, “interrompida”. O novo padrão de dependência a que éramos submetidos reduzia a perspectiva do crescimento econômico e cancelava a possibilidade da formação do país como nação. Sob a integração forçada do capital internacional, produzia-se uma “modernização sem desenvolvimento” e um desmanche dos territórios nacionais (Furtado, 1992).

Nesse quadro adverso, as cidades passarão a ser apresentadas, sobretudo pelo pensamento liberal, como o *locus* do desenvolvimento globalizado: elas são as “novas máquinas de produzir riquezas” (Peter Hall, 1988, p. 407). Ao invés dos planos de regulação, o principal objetivo do novo planejamento urbano é “azeitar a máquina”. Como lembra Peter Hall, nesse momento “o planejador foi-se confundido cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo” (idem, p. 407).

Nos países centrais, como diagnosticaram, entre outros, Peter Hall e David Harvey, a “ideologia da localidade” e as políticas de “empresariamento urbano” datam de meados dos anos 1970. O “sucesso” das experiências pioneiras, como foram as de Baltimore e Londres, consolidará mundialmente o modelo de gestão empresarial das cidades, produzindo uma segunda onda de difusão, no início dos anos 1990. É nesse momento que o discurso da “cidade competitiva” e da “produtividade urbana” passa a constar nas agendas dos organismos multilaterais dirigidas ao terceiro mundo e ao leste europeu, ambos em “transição” para “democracias de mercado”.

A idéia mais ampla de “governo empresarial” e de provisão privada dos serviços públicos foi posta em prática pela primeira vez em grande escala nos governos Thatcher e Reagan. A principal característica desse estilo de governar é “compartilhar muitas das qualidades das organizações de negócios” e “pensar nos

eleitores (*voter taxpayers*) como consumidores” (Freire e Stren, 2001, p. 194). Nos anos 1980, a linguagem do “reinventar o governo” e da aplicação de experiências privadas e da cultura de negócios nos governos locais começa a definir uma nova abordagem para a administração pública no mundo em desenvolvimento. Essa mudança se deu, segundo Stren, “com o apoio das agências internacionais, como o Banco Mundial, a Habitat, o PNUD e o PGU” (idem, p. 194). Os administradores locais passaram a se chamar de *urban managers* e à administração, *urban management*. Essa mudança traz consigo todo um novo vocabulário e conhecimentos de administração; é, por isso, operacional e, sobretudo, simbólica.

Os organismos internacionais, e especialmente o Banco Mundial, adotarão novamente a tática de incorporação discursiva a que já fizemos menção, nos anos 1970. Ela se dará, desta vez, em duas frentes: a incorporação do léxico financeiro-corporativo para as políticas de gestão empresarial das cidades, e a incorporação do vocabulário solidário-participativo para as novas políticas compensatórias de combate à pobreza (analisadas no próximo tópico). Essa dualidade aparente expressa-se também nas duas coalizões que o Banco Mundial encabeça internacionalmente: a *Cities of Change*, mais orientada a estratégias gerenciais de desenvolvimento econômico local, e a *Cities Alliance*, mais voltada para políticas de combate à pobreza urbana. As duas coalizões são responsáveis por assessorar os países em desenvolvimento (antigo bloco socialista e terceiro mundo) na formulação de planos estratégicos para suas cidades. A *Cities of Change* adota a denominação “Plano de Ação para o Desenvolvimento Econômico Local” (LED) e a *Cities Alliance*, “Estratégia para o Desenvolvimento da Cidade” (CDS). A CDS é composta por um LED e uma “estratégia de governança urbana” (BM, 2000b).

A agenda da gestão empresarial das cidades aparece dispersa em diversos documentos e publicações do banco, mas está consolidada em seu principal documento setorial vigente, o *Cities in Transition* (2000) e no texto sobre desenvolvimento econômico local produzido pela *Cities of Change* (2003). Em ambos os casos, a idéia de “transição” e “mudança” refere-se à passagem, entendida em termos evolutivos, da gestão centralizada pelo estado (*state-based*) para a gestão de mercado (*market-based*), com alterações qualitativas no padrão de provisão dos serviços públicos, de financiamento das cidades e de “governança”.

O coração da agenda urbana “da transição”, como nos anos 1980, é a compreensão da cidade como local privilegiado de reprodução do capital, num contexto de competição entre cidades, ou de “cidades competitivas”. O *leitmotiv* é

“fazer cidades competitivas e empresariais no mercado global”, promovendo um “clima positivo para os negócios” (BM, 2000, p. 9). O discurso da competitividade local reproduz a teoria ricardiana das “vantagens comparativas”, agora entre cidades (BM, 2003, p. 8 e Freire e Polèse, 2003, p. 3).

A problemática da “competitividade”, que Harvey afirma ter sido relegada pela crítica (mesmo a marxista), é o nexos central das novas políticas urbanas do Banco Mundial e do BID. A competição interurbana irá operar como um “poder coercitivo externo” (tal como fazem os dois bancos) sobre cada uma das cidades, “para alinhá-las mais fortemente à disciplina e à lógica do desenvolvimento capitalista” (Harvey, 1996, p. 52). A questão, segundo Harvey, pode ser considerada sob vários ângulos, tais como o do capital multinacional altamente móvel ou dos eventos e feiras internacionais (as melhores “oportunidades”). A escolha locacional do capital – na qual pequenas diferenças na oferta de mão-de-obra, serviços, infraestrutura, taxas podem afetar a decisão, lembra Harvey – é definida segundo uma análise criteriosa das “economias de aglomeração”, forçando os governos locais a empenharem-se, acima de tudo, na redução das suas “ineficiências urbanas para os negócios” (Freire e Polèse, 2003, p. 12).

A cidade, nessas condições, passa a ser vista e administrada nos moldes de uma empresa, a começar pelo *marketing* agressivo, à cata de novos investimentos, que por sua vez venham potencializar suas vantagens comparativas. Segundo Otilia Arantes e Carlos Vainer – que analisam em detalhe o urbanismo de “terceira geração”, ou o Planejamento Estratégico (especialmente na versão que os “consultores catalães”, com destaque para Jordi Borja e Manuel Castells, difundiram entre nós) –, esta é a alma dos novos “negócios urbanos”. Como afirma Vainer, “a analogia cidade-empresa constitui a condição mesma da possibilidade de transposição do planejamento estratégico (a corporação privada) para o território (público) urbano”. Trata-se de uma mudança – explica ele – que não é superficial, nos termos de mera reforma administrativa ou operacional, “é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido”. Ingressamos no terreno da “reforma político-institucional” (como quer o Banco Mundial), em que “serão asseguradas as condições, agora sim, estáveis e permanentes da produtividade e da competitividade” (Vainer, 2000, p. 95).²⁷

²⁷ O texto de Otilia Arantes, “Estratégias Fatais”, centra-se na reconstituição do quadro histórico (onde são discutidos pontos de vista como o de Hall, Harvey, entre outros), bem como no papel da cultura, especialmente a cultura de imagens, neste novo tipo de planejamento empresarial. Já Carlos Vainer, em “Pátria, empresa, mercadoria”, analisa a transposição dos conceitos e metodologias elaborados na Harvard

O Banco Mundial chega ao mercado do planejamento estratégico das cidades com quase uma década de atraso em relação aos consultores catalães. Isso se deve ao fato de que apenas recentemente o banco definiu como prioridade o diálogo direto com governos municipais e prefeitos – seus “novos clientes”, atendidos no balcão da *Cities Alliance* (BM, 2000b). O BID, por sua vez, apesar de emprestar recursos a governos subnacionais desde sua fundação e, mais intensamente, a partir dos anos 1980, não possui uma agenda própria de planejamento estratégico das cidades (o já citado déficit programático (mas não prático) da instituição).

Dentro do programa de “transição” das cidades para um quadro de desenvolvimento de mercado, o Banco Mundial afirma que cabe aos líderes locais e suas coalizões público-privadas estabelecer “visões de futuro”, traçar estratégias e planos de ação, de forma a perceber “oportunidades” de mercado e antecipar-se a elas – ou seja, atuar como gestores de uma empresa (BM, 2000 e 2003). Cada município, de acordo com suas potencialidades, deve estabelecer uma unidade de gestão do LED que emule a atuação de um *Board* (conselho empresarial). Este deve ser presidido pelo prefeito – “um líder local inovador, enérgico, proativo, vocacional e executor” (Campbel, 1997, p. 1) – e operado por um CEO (*chief executive officer*) altamente capacitado e bem pago, conhecedor das necessidades do mundo dos negócios, fortemente apoiado pelo governo e contando com uma equipe multidisciplinar e intersecretarial à sua disposição. Por isso é importante que o LED seja “apadrinhado” por um político de renome ou pelo secretário de Finanças. Da unidade de gestão do LED participam também os *stakeholders* – termo cunhado pela governança corporativa para o “conselheiro esclarecido”, que não é apenas um acionista (*stockholder*), mas representante de um grupo de interesses mais amplo (que inclui, no caso das empresas, fornecedores, clientes, empregados, etc.) (BM, 2003, pp. 15-17).

Do ponto de vista gerencial, as estratégias traçadas pelo LED devem utilizar a metodologia de análise empresarial chamada SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities and threats* – forças, fraquezas, oportunidades e ameaças). O diagnóstico

Business School para as cidades, numa ação conjunta dos organismos multilaterais e consultores internacionais. Daí resultaria uma cidade articulada por três analogias constitutivas (de acordo com resumo da introdução ao livro): “a cidade é uma mercadoria e como tal está à venda num mercado em que outras cidades igualmente são vendidas; a cidade é uma empresa, e como tal resume-se a uma unidade de gestão e de negócios; a cidade enfim é uma pátria, entendamos uma marca com a qual devem se identificar seus usuários,

SWOT realiza, entre outras coisas, uma pesquisa sobre a “atitude dos negócios” na cidade, procurando saber o que a “comunidade de negócios pensa”, e como se posiciona num plano de ação para o desenvolvimento econômico local (BM, 2003, p. 11).

De forma geral, o diagnóstico e a formulação do plano deverão contar com ampla participação dos “homens de negócio, pois eles sabem muito mais do que o governo local eleito a respeito da verdadeira situação de competitividade da ‘comunidade’, dos problemas e oportunidades (...), eles trazem profissionalismo para a mesa de negociações, eles previnem problemas ao estarem engajados, podem dar apoio financeiro ao governo e apoio voluntário à implementação de programas nas comunidades – no fim das contas, são eles que criam o crescimento econômico e o emprego (o governo apenas pode facilitar isso)” (BM, 2003).

Seu ponto de partida deve ser a criação de uma “visão” (*vision*), estabelecida pelos *stakeholders* por meio de forte consenso sobre o futuro que se quer para a cidade. Um exemplo de *vision* pode ser “termos uma cidade globalmente competitiva até 2020”. Segundo o banco, “enquanto a ‘visão’ não for completamente definida, a comunidade ficará sem um claro senso de direção. É sobre as bases da ‘visão’ que as metas, objetivos, programas e planos de ação serão desenvolvidos” (BM, 2003, p. 27).

O impasse imediato a ser enfrentado pela coalização público-privada formalizada no *Board* municipal é a disparidade entre metas a serem alcançadas e escassez de recursos público para realizá-las. Um tema crucial será o da “solvabilidade” das cidades (numa tradução do termo *bankability*). Os técnicos do Banco Mundial e também do BID formularão em diversos documentos a proposta de transformar os municípios em grandes tomadores de empréstimos do mercado privado de capitais, tal como hoje fazem os estados nacionais. Ao pressionar os governos locais a terem um comportamento de responsabilidade fiscal, como vimos na agenda de reformas dos anos 1980, o banco pretende “encorajar a *transição* para um sistema municipal de crédito de mercado” (BM, 2000, p. 12, grifo nosso). A cidade-empresa deve amplamente sustentar-se num modelo de parcerias público-privadas (PPPs) para a implementação de novas infra-estruturas, bem como na sua capitalização pela emissão local e internacional de títulos (*municipal bonds*), avaliados conforme indicadores de credibilidade (*rates*) e do “risco-cidade” (BM, 2000, p. 69).

cuja fidelidade ao produto, vendido como civismo, requer algo como o exercício bonapartista do poder municipal” (p. 8).

Como analisou David Harvey, o empresariamento urbano “tem como característica central a noção de ‘parceria público-privada’, na qual as tradicionais reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos locais para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego” (Harvey, 1996, p. 52). Ainda segundo Harvey, “a atividade da PPP é empresarial precisamente porque ela tem uma execução e uma concepção especulativas e, em consequência disso, sujeita a todas as dificuldades e perigos inerentes aos empreendimentos imobiliários especulativos (...); em muitos casos isso significou que o setor público assumisse o risco e a iniciativa privada ficasse com os benefícios” (idem, p. 53).

Para o Banco Mundial e o BID, a forma de captação de recursos privados é importante para a manutenção e ampliação de “ativos tangíveis” da cidade, que contribuem para a economia local – como estradas, trens, aeroportos, telecomunicações, energia, etc., todos projetos muito caros, competindo por recursos municipais que podem estar sendo alocados em áreas sociais e de combate à pobreza (BM, 2003). Assim, as privatizações e PPPs seriam a oportunidade para envolver fundos privados na gestão e abertura de infra-estruturas de interesse do mercado, preservando o fundo público para a área social.

Na prática, entretanto, as privatizações e PPPs foram o contrário disso, afirmam David Harvey e outros pesquisadores que estudaram casos específicos (Fix, 2001): acabaram sendo adotadas quase sempre para implementar as infra-estruturas urbanas exigidas para a ampliação da produtividade urbana e dos negócios locais, uma vez que poderiam ter maiores taxas de retorno. Muitas vezes, isso significou “subsídios locais ao capital, o que colaborou para diminuir o subsídio aos menos privilegiados” (Harvey, 1996, p. 53).

O Banco Mundial substituiu na sua agenda o programa de “urbanização de baixos padrões” que, vimos, destinava-se à reprodução social da força de trabalho, em nome da “urbanização concentrada de alto padrão” nos trechos das cidades de interesse do mercado, como forma de ampliar a base de acumulação do capital.

Não foi por acaso que o modelo de empresariamento urbano das PPPs definiu a intervenção urbana como uma operação de negócio (*business*). As estratégias de “regeneração” ou “revitalização” de áreas focalizadas passaram a estar no centro das intervenções apoiadas pelos organismos internacionais e, no caso da América Latina, especialmente pelo BID. Para Eduardo Rojas, urbanista sênior do Banco Interamericano, o abandono e a deterioração das áreas centrais deve ser

entendido como uma grande “oportunidade” para o crescimento urbano (Daughters e Rojas, 1998). A falta de “demanda solvente” por espaços nas zonas centrais mantém baixos os preços da terra, o que erode a base tributária local, reduzindo a massa de recursos disponível para investir em obras de infra-estrutura e nos espaços públicos. Segundo Rojas, esse ciclo precisa ser rompido por iniciativas de renovação das áreas com potencial de reversão, com a atração de usuários providos de dinheiro e a revalorização imobiliária.²⁸

O modelo empresarial de reforma do centro histórico de Quito, amplamente apoiado pelo BID, tornou-se um “projeto pioneiro na América Latina, um modelo demonstrativo”, afirma Teodoro Peña (em Daughters e Rojas, 1998). Peña é gerente da empresa de renovação do centro histórico de Quito (ECH), entidade de economia mista e regime privado que iniciou seus trabalhos em 1996. Segundo ele, o município espera atrair investimentos privados no centro histórico e para isso criou um “ambiente de confiança e segurança aos investidores”. A ECH constituiu um Centro de Informações e Negócios, que traz dados atualizados das oportunidades locais, facilitando o êxito dos investidores. Para Peña, “a ECH pretende gerar uma cultura empresarial eficiente, que se sinta orgulhosa do que somos e do que fazemos”.

O modelo Quito foi parcialmente transportado para outras cidades latino-americanas, como Santiago, Buenos Aires e São Paulo. No caso da cidade brasileira, o modelo de agência ou empresa de desenvolvimento acabou não sendo adotado por uma questão institucional local: a lei de responsabilidade fiscal em vigência no Brasil bloqueia novos empréstimos privados para o município nos próximos trinta anos e atingiria também a agência, tornando-a supérflua²⁹.

As iniciativas de “requalificação” urbana com investimento concentrado, não apenas nas áreas centrais mas nos distritos de negócio como um todo, tem cada vez mais como protagonistas governos locais que atuam como jogadores (*players*) no mercado, captando ganhos direta ou indiretamente com a valorização imobiliária e a retomada dos negócios em determinada zona. Evidentemente, tais ganhos só são “realizáveis” em áreas nas quais uma ação concentrada do mercado imobiliário é viável, o que define zonas “elegíveis” ou não para a intervenção pública empresarial.

Para avaliar as oportunidades que os investimentos podem gerar para a arrecadação local, os dois bancos desenvolveram instrumentos de avaliação

²⁸ Para uma versão crítica sobre os processos de renovação urbana e gentrificação, ver Neil Smith (1996).

²⁹ Segundo Nádia Somekh (Emurb), em entrevista ao autor.

microeconômica, tais como pesquisas de disponibilidade a pagar, avaliação de incremento potencial da atividade econômica, pesquisas junto a líderes empresariais, expectativa de valorização imobiliária, etc. As análises econométricas permitem aferir as taxas de retorno (lucro) para cada “cenário” de intervenção estudado ou “área” a ser priorizada. As taxas de retorno são avaliadas em função do incremento de receita tributária proporcionado pelo projeto.³⁰

O modelo de renovação urbana (*urban redevelopment*) defendido pelos bancos multilaterais, com investimentos focalizados, agências gestoras semipúblicas e expectativa de captação tributária em áreas localizadas, inspira-se em grande parte nos BIDs norte-americanos (*business improvement districts*) (Petersen e Cihfield, 2000). Os BIDs foram implementados nos EUA a partir do início dos anos 1980, como forma de fazer frente à crise fiscal das cidades. A redução dos serviços públicos nos distritos comerciais motivou as associações empresariais a assumirem a manutenção de seus distritos e a cobrarem por isso. O modelo serviu para que os distritos mais ricos conseguissem superar a crise e assumir obras públicas, contratar seguranças e mesmo empregar lobistas para obtenção de fundos adicionais (em detrimento dos bairros mais pobres, bem entendido). Alguns BIDs começaram a emitir títulos para tomada de empréstimos no mercado e a receber *ratings* maiores do que suas cidades. Contudo, como observa Sharon Zukin, os BIDs aparentam estar trazendo melhorias palpáveis para os cidadãos e espaços públicos, ao mesmo tempo que visam descaradamente à exclusão, do desenho urbano à segurança privada. Segundo Zukin, os BIDs podem generalizar-se como forma de gestão da cidade, com alto controle privado sobre os espaços públicos e aumento das disparidades entre regiões ricas e pobres (Fix, 2004, p. 124-5).

A cidade-empresa é um fenômeno urbano composto por alguns ou vários BIDs (Nova York tinha 26 deles em 1993) e passa a ser, em si, um grande *Business improvement district* que procura viabilizar-se no mercado por meio de uma estratégia de *bankability* (BM, 2000). Um dos meios mais enfaticamente defendidos pelo banco para isso é a emissão de títulos municipais no mercado local e internacional de capitais, seguindo, novamente, o modelo norte-americano de financiamento das

³⁰ No caso dos estudos feitos por um consultor do BID para a renovação do Centro de São Paulo, o “cenário social”, no qual se investiria em habitação de baixa renda para repovoar a área central, foi mal avaliado e descartado, com taxa de retorno de apenas 4% ao ano, três vezes inferior ao custo do capital (12%). Entretanto, na análise de “custo-eficiência”, os projetos de “recuperação urbana” – abrangendo iluminação, segurança e zeladoria urbana (os mais reivindicados pelos empresários) – tiveram a maior taxa de retorno, estimada em 35,5% ao ano, o que levou o BID a recomendá-los amplamente (Procentro, 2003).

idades. De acordo com Petersen e Crihfield, especialistas em finanças urbanas do banco, são diversas as vantagens no estabelecimento de vínculos entre governos locais e mercados financeiros: melhor alocação de recursos (induzida pelo mercado), mais flexibilidade e maior estabilidade nas regras do jogo. O objetivo geral é “ampliar a capacidade de acesso dos governos subnacionais, de forma consistente com a saúde fiscal geral dos governos, e viabilizar os mercados financeiros domésticos”. Um sistema de “empréstimos subnacionais será ditado amplamente pela operação do mercado, trabalhando num quadro de regras necessárias para manter as condições para a livre e eficiente alocação de recursos entre usos competitivos” (Petersen e Crihfield, 2000, p. 2).

O Banco Mundial pretende colaborar com os governos locais para abrir-lhes a porta do mercado de capitais. Atualmente, segundo Benjamin Darche, outro especialista em finanças do banco, “existe desproporção muito grande entre o volume de tomada de recursos dos governos nacionais (na casa de bilhões de dólares por ano) e quase insignificantes tomadas por governos subnacionais (no qual destacam-se as províncias argentinas, alguns estados brasileiros e as províncias chinesas)” (Darche, 1997, p. 3).

Para tanto, “os governos subnacionais devem ser liberados para emprestar sob sua livre vontade e amparados por suas próprias fontes de recursos (não dependendo dos governos nacionais)” e “os mercados devem atuar com liberdade para fazer a alocação de recursos na base de risco e recompensa” (ibidem, p. 1). Por isso é necessário que os governos locais dêem “total acesso” (*disclosure*) à informação “de forma consistente, completa, atualizada e comparável” para que o mercado julgue a condição financeira do tomador.

Existem três modalidades de tomada de crédito subnacionais, segundo os técnicos do banco: a) vinculada à receita orçamentária (*general obligation*), com a tomada de empréstimo e/ou emissão de títulos lastreados nos impostos municipais; b) vinculada à receita específica (*revenue obligation*), em geral decorrente da arrecadação de taxas e/ou tarifas de serviço pelas empresas prestadoras (municipais, mistas ou privadas); c) vinculada ao financiamento de projetos (públicos ou privados). Todas elas estabelecem crescente financeirização da ação pública no urbano, no sentido de que a lógica financeira passa a prevalecer como definidora da escolha de intervenções públicas e privadas rentáveis.

Por sua vez, as instituições financeiras dividem os governos subnacionais em três categorias de tomadores, as duas primeiras “elegíveis” para o crédito privado: a) os que já tomam empréstimos no mercado de capitais; b) os que têm

apenas acesso limitado, mas podem gerar receita suficiente para honrar os empréstimos – esse o grupo que interessa atualmente ao mercado e ao Banco Mundial e que precisa ser ajudado a desenvolver sua *creditworthiness* (credibilidade); c) e os “não-elegíveis”, que não conseguem gerar receita suficiente para prover os serviços e infra-estruturas que requerem, não têm acesso ao mercado de capitais e devem continuar a não tê-lo (Petersen e Crihfield, 2000)

De modo geral, o mercado classifica as cidades entre “merecedoras de crédito” ou “desacreditadas”, “sem crédito”. Para tanto, adotam-se “*ratings*” publicados por agências independentes (não oficiais). Fora dos EUA, os *ratings* subnacionais ainda são muito pouco desenvolvidos. Variam de AAA para C ou D em caso de *default*. Os *ratings* subnacionais usualmente têm como teto o *rating* nacional – não podem estar acima dele, uma vez que as garantias são dadas, em última instância, pelo governo federal.

As agências de *rating*, entretanto, podem criar uma dependência perigosa e deixar governos nas mãos de um punhado de *experts*. Têm metodologias fechadas (das quais são proprietárias), que não são transparentes e nem abertas (*disclosed*), em contradição com o que se exige dos governos. Além disso, podem errar (como na crise asiática, não prevista), inclusive obtendo vantagens para si (como nos escândalos da Enron e WorldCom, que tornaram importantes agências desacreditadas).

Mesmo com altos *ratings* não há garantia contra o *default*, porque o sistema de financiamento local por mercado de capitais torna as cidades vulneráveis a ataques especulativos ou a gestão especulativa, como aconteceu na Califórnia nos anos 1990. Para minimizar esse risco estabeleceram-se avanços no sistema de crédito público, com programas de seguro (*bond insurance*) e garantia dos níveis superiores de governo (como a retenção automática de transferências). Isso significa custo adicional ao empréstimo de mercado e a geração de um mercado secundário de seguros, como ocorre nos EUA. O desafio do Banco Mundial, segundo o especialista em finanças Samir El Daher, “é desenvolver esses mercados nos países em desenvolvimento, onde os empréstimos dos governos locais são restritos a empréstimos bancários com garantias dos governos centrais” (El Daher, 1997, p. 4).

Na América Latina, a experiência de títulos municipais e estaduais é ainda bastante restrita e sofreu uma regressão nos últimos cinco anos, dada a crise argentina e a promulgação da lei de responsabilidade fiscal no Brasil – apesar de os técnicos do banco frisarem que “acesso ao mercado de capitais não é incompatível

com disciplina fiscal, ao contrário, tem como pressuposto tal disciplina” (Freire e Darche, 1998, p. 33). Na segunda metade da década de 1990, várias cidades e estados importantes nesses dois países lançavam títulos em seus mercados locais e mesmo internacionais. Foi o caso, por exemplo, das cidades do Rio de Janeiro – que em 1996 lançou 125 milhões de dólares em papéis de médio prazo no *Eurobond market* – e de Buenos Aires – que em 1997 lançou 400 milhões de dólares e 1 trilhão de liras em títulos no mesmo mercado (ibidem).

Segundo Mila Freire e Benjamin Darche, não teria sido casual que apenas essas duas cidades e mais alguns estados tivessem conseguido lançar com sucesso seus títulos no mercado internacional. Buenos Aires e Rio conseguiram financiar-se porque são cidades internacionalmente conhecidas e desempenham papel importante na política nacional de seus países. As cidades e províncias menos conhecidas e menores (*unfamiliar cities*), não poderão ter o mesmo tipo de acesso ao mercado de capitais internacional: “será difícil num futuro próximo que as cidades acessem o mercado internacional de capitais com títulos do tipo *general obligation* a menos que sejam internacionalmente conhecidas”. Daí que as estratégias de “*marketing* urbano” – pregão do tipo “vendo cidades” (Otília Arantes, 1998) – passem a ser fundamentais também para viabilizar o acesso das mesmas ao mercado de capitais.

Enquanto ainda existem limitações importantes para que as cidades do terceiro mundo acessem o mercado global de capitais, as empresas privatizadas ou que receberam concessão podem fazer essa mediação. Têm a possibilidade de tomar empréstimos corriqueiros no mercado ou lançar títulos em função da previsão de receita da empresa, com base apenas na sua gestão econômica saudável e numa política de preços correspondente ao custo dos serviços. Numa situação de restrição fiscal pública, as empresas privadas colaboram para ampliar a capacidade de endividamento da cidade como um todo, superando as limitações dos governos para fazer novos investimentos. Foi dessa forma que o capital acabou acessando a infraestrutura urbana nos países em desenvolvimento que não possuem um mercado de títulos municipais.

As concessionárias de serviço, sejam elas privadas, públicas ou mistas, ficam amarradas a critérios de desempenho de mercado, de maneira a garantir sua “credibilidade” como tomadoras no mercado de capitais, de tal forma que o lema do “*full cost recovery*” aplica-se de modo ainda mais ortodoxo. O Banco Mundial e o BID definem como financiáveis apenas os projetos que comprovadamente tenham

condições de obter taxas de retorno e que garantam ou mantenham a lucratividade das empresas públicas ou privadas (o que, muitas vezes, é exigido em contrato). Nas palavras do técnico de infra-estrutura do banco, Sumila Gulyan, “essa nova abordagem afirma que é legítimo à empresa prestadora não prover o serviço num bairro que não tenha disposição a pagar” (Mila e Stren, 2001, p. 183). Isso significa que “nos bairros onde não há disponibilidade a pagar por qualquer melhoria, ou ela é baixa, a estratégia recomendada é não fazer nada (*to do nothing*)” (em *ibidem*, p. 188).

A afirmação é sugestiva o suficiente para passarmos a analisar, afinal, quais as novas políticas para os pobres (os “não-elegíveis” pelas políticas de mercado) recomendadas pelos bancos multilaterais em compasso (ou contradição) com a agenda da cidade-empresa.

As novas políticas para os pobres

O ajuste estrutural dos países em desenvolvimento e o “ajuste das cidades” produziram impactos sociais que passaram a ser diagnosticados por vários organismos internacionais em seus relatórios anuais sobre o desenvolvimento. A estagnação econômica da década de 1980, o aumento do desemprego e a queda nos salários, o corte nos subsídios, o aumento de tarifas sob o lema do *full cost recovery*, a redução de recursos nas políticas sociais (em especial habitação e saneamento) produziam um quadro de crescente “desajuste social” e urbano na América Latina (Laura Tavares, 2000). Em resumo, a renda dos trabalhadores caía, enquanto os custos de sua reprodução social aumentavam, num quadro de baixo crescimento econômico. Tal impasse ocasionava instabilidade política, redução da governabilidade, aumento da violência e queda na produtividade.

O ajuste das cidades foi, em grande parte, um processo de “produção em massa de favelas”, segundo Mike Davis (2004, p.11) – em São Paulo, por exemplo, em pouco mais de uma década, a população moradora de favelas passou de 1% para 19% do total de habitantes (Fipe/Sehab, 1994). Segundo Mike Davis, o que passamos a assistir a partir dos anos 1980, foi uma “urbanização dissociada da industrialização” ou, em outra expressão mais contundente: *urbanization-without-growth* (urbanização sem crescimento) (Davis, 2004, p.9).

A partir do início dos anos 1990, a agenda social retorna timidamente aos documentos dos bancos multilaterais. Algumas das velhas prioridades dos anos

1970 voltam a ser mencionadas (Smolka, 1995) – afinal, não estariam em contradição com os princípios do ajuste estrutural e poderiam dar-lhe uma “face mais humana”. Os documentos passam a apresentar, como parte integrante do ajuste, algumas políticas *pro-poor*, que atuariam como formas de “alívio” ou “compensação” das conseqüências sociais negativas do ajuste estrutural, procurando minimizá-las.

Mas será apenas na segunda metade da década que tais políticas sociais passarão a ser apresentadas de forma mais sistemática e “agressiva”, segundo o economista-chefe do Banco Mundial para a América Latina, Sebastian Edwards. O estopim dessa virada, ao menos em nosso continente, deu-se no México, em 1994 (Edwards, 1995, pp. 295-313). Naquele ano, o país, considerado um dos melhores alunos do ajuste neoliberal, sofreu duplo revés: forte crise econômica, decorrente de um ataque especulativo, que produziu a mádesvalorização do peso e novo ciclo de endividamento do país, agora lastreado em suas reservas de petróleo; e, o que assustou mais ainda, o levante zapatista em Chiapas, o maior (e mais inesperado) movimento social que o país presenciou desde a Revolução de 1910 – tudo isso logo ao lado dos EUA.

Em 1995, James Wolfenson, o multimilionário banqueiro de Wall Street que assume a presidência do Banco Mundial, retoma como missão prioritária da instituição o combate à pobreza, com o slogan “*our dream is a world free of poverty*” (nosso sonho é um mundo livre da pobreza) (Wolfensohn, 2002). Este é também o momento em que o Partido Democrata norte-americano e o Partido Trabalhista inglês retornam ao poder, após uma década e meia de hegemonia conservadora neoliberal. Mas, como já dissemos no “*affair-Stiglitz*”, a subida política da “terceira via” não foi a garantia para que a retomada da agenda social pudesse impor limites à ortodoxia econômica do ajuste. O caráter original, “compensatório”, das políticas sociais postas em marcha vem até os dias atuais.

Antes de analisarmos as novas políticas para os pobres, cabe entender, afinal, quem são os pobres (*the poor*) para o Banco Mundial, uma das maiores instituições de pesquisa sobre pobreza no mundo. Seu setor de pesquisas garante-lhe “autoridade” como formulador de “doutrinas”, e permite que se apresente não apenas como instituição financeira, mas também como “agência de pensamento” (Osmont, 1995, p. 279). As pesquisas do banco promoveram, inegavelmente, importante conhecimento da pobreza no mundo, num plano qualitativo e quantitativo, com acento nos indicadores e na classificação de tipos de pobreza.

O banco trabalha com critérios de análise social baseados em faixas de renda. De um lado estão “os pobres”, que possuem renda insuficiente e encontram-se abaixo de uma linha imaginária de pobreza, definida pelo banco como renda equivalente a 1 dólar por dia, por pessoa. Acima da linha estão todos os não-pobres (*non-poor*), estratificados em *low*, *medium* e *high income*. Como veremos, a distinção feita pela linha de pobreza não é apenas quantitativa, mas qualitativa, indicando os que estão livres para sobreviver num ambiente de mercado e os que dependem de ações sociais focalizadas e de complementação de renda.

Os pobres, mesmo quando compreendidos em conjunto pelo banco, para além de indivíduos desprovidos de renda suficiente para sobrevivência numa sociedade de mercado, são descritos, simplesmente, como “comunidades” – entendidas sobretudo pelo seu vínculo territorial. As comunidades, nos termos do Banco Mundial, são ajuntamentos não-antagônicos dos pobres com o restante da sociedade, são pró-ativas e aguardam uma “chance” para participar na solução de seus problemas locais. Essa idéia de “comunidade” associa-se à de *self-help* (que voltará à ordem do dia) e às tradições pré-modernas de organização social dos homens pobres (índios, negros, etc.).

Na “teoria de classes” do Banco Mundial existem apenas diferenças de “capitalização” entre os indivíduos, mensuráveis como padrões de renda. Evidentemente, o banco não adota o conceito marxista de classes sociais, cuja concepção implica o reconhecimento de uma contradição entre detentores dos meios de produção e detentores da força de trabalho. A teoria liberal não diferencia a origem da renda (lucro ou salário) e a posição dos indivíduos na acumulação capitalista. Conseqüentemente, a causa estrutural da “insuficiência” de renda é apenas conjuntural e solucionável dentro do sistema vigente.

As definições quantitativas de pobreza baseadas em renda e consumo, hegemônicas nos documentos dos bancos multilaterais (e abalada apenas pelo já citado *Report* sobre pobreza do ano 2000, que redundou na queda de Joseph Stiglitz), recebeu forte crítica da própria ONU. Segundo seu relatório *An urbanizing world*, de 1996, tais definições “obscurecem as dimensões sociais e de saúde da pobreza; falham em caracterizar a grande variação de custos de vida entre países; falham em não levar em conta diferenças internas a cada núcleo familiar; falham em não distinguir entre núcleos familiares com tamanhos diferentes; não levam em consideração as fontes de renda não-monetárias (como os serviços públicos); falham em entender o papel dos ativos (*assets*); estão abertas à manipulação; e obscurecem a

compreensão das causas da pobreza” (citado em Fiori, Ramirez e Riley, 2000, p. 6-7). Esta é, talvez, a consequência ideológica mais importante, que permite ao banco defender respostas conjunturais a um problema estrutural do capitalismo.

Não é casual que as políticas do banco para atacar o “problema social” sejam em grande parte norteadas pela obtenção de resultados mensuráveis dentro dos indicadores sociais e de pobreza. Ou seja, a instituição passa a nortear cada vez mais suas políticas, de olho na variação positiva de indicadores, como um operador no mercado financeiro. A eficácia e efetividade das políticas são medidas em atenção aos índices e podem, como no mercado de capitais, ter oscilações recorrentes, sem a consolidação de melhora progressiva. Interessado pelo controle dos índices sociais e sua manipulação, o Banco Mundial chegou a criar um “índice volumétrico da pobreza”, capaz de determinar a quantidade de recursos financeiros necessária em cada país para colocar todos os pobres imediatamente acima da linha de pobreza (Osmont, 1995, p. 244). Com isso, seria possível eliminar conjuntamente os pobres (por meio de *vouchers* ou bolsas), ao menos nos indicadores.

Como dá a entender este último cálculo financeiro, para o banco a pobreza será sobretudo um problema de insuficiência de renda, e sua erradicação, a despeito das políticas sociais compensatórias, só se dará consistentemente pelo “crescimento econômico”. Esta visão economicista da pobreza é severamente criticada por diversos pensadores, entre eles, como mencionamos, o indiano Amartya Sen. Para fazer frente a essa interpretação, Sen compara sociedades que possuem índices de saúde e qualidade de vida semelhantes aos dos países ricos mas com renda vinte vezes inferior (Sen, 1992). Questiona se realmente são necessários renda e padrão de consumo tão elevados para uma boa qualidade de vida ou se há uma imposição dos padrões de consumo dos países centrais para parcela da periferia. Um exemplo, para não citar Cuba, é o estado do Kerala, na Índia, onde grande parte da população estaria abaixo da linha de pobreza, segundo o critério do Banco Mundial, mas que, entretanto, possui excelentes indicadores sociais, graças a redes universais de proteção e serviço social. Com isso, Amartya Sen tenta desvincular o conceito de pobreza do conceito de renda, e os diagnósticos, da mera factibilidade econômica das políticas de combate.

A redução da pobreza por meio do crescimento econômico, máxima do banco (veja-se o documento de David Dollar e Aart Kraay, *Growth is good for the poor*), é também questionada por Celso Furtado. Segundo o economista brasileiro, as teorias econômicas hegemônicas ignoram a especificidade do subdesenvolvimento e

não reconhecem que o crescimento, em sociedades dependentes e desiguais, produz aumento da concentração de renda e da pobreza. Para Furtado, onde há concentração social dos ativos, ou seja, onde há propriedade da terra concentrada e monopólio do crédito pelos proprietários, uma maioria de despossuídos não se beneficiará do crescimento, uma vez que seu único ativo, a força de trabalho, está fixado em função do seu custo miserável de reprodução. Para romper esse círculo vicioso, é preciso uma estratégia de desenvolvimento que mexa nas estruturas do subdesenvolvimento (Furtado, 1992). Ou seja, é preciso questionar as causas da pobreza, fronteira que os bancos multilaterais não estão autorizados a ultrapassar.

O que os bancos souberam habilmente produzir, em sua retomada da agenda social na segunda metade dos anos 1990 foi, sobretudo, uma grande estratégia discursiva (ou de *marketing*). O Banco Mundial é uma instituição financeira internacionalmente pioneira no uso do chamado “*marketing* de responsabilidade social”. Desde a década de 1970 procurou associar sua marca a políticas de combate à pobreza, o que viria a ser feito pelas empresas de forma sistemática apenas nas décadas seguintes. As publicações e os *sites* do Banco Mundial e do BID adotam procedimentos de *marketing* social na promoção das suas iniciativas, com imagens em destaque de mulheres e crianças pobres e das experiências “bem-sucedidas”, apresentando sempre, didaticamente, as fotos do “antes e depois” da intervenção providencial das instituições em determinada cidade ou favela.

A nova estratégia discursiva apropriou também o léxico progressista que aflorou no pós-maio de 1968 e foi domesticado pelas ONGs, crescentemente profissionalizadas dentro do *charity business* do Terceiro Setor (Paulo Arantes, 2004). O vocabulário “cidadania ativa”, “solidariedade”, “interação entre atores”, “participação”, “autonomia”, “parcerias”, “sinergias” passou a constar de qualquer documento ou “projeto” de ação social, seja de uma ONG, um governo, uma empresa, um banco multilateral ou mesmo de um movimento popular em busca de financiamento.

Esse embaralhamento do discurso político, a ponto de tornar indiscernível a origem de quem o profere, tem conseqüências importantes. Tornou-se muito pequena ou quase inexistente a distinção na demarcação dos campos em conflito. Como afirma Paulo Arantes, perdeu-se “a nitidez clássica, por assim dizer, dos tempos em que o bate-boca entre classes sociais se dava numa chave de compreensão quanto aos termos irreconciliáveis do litígio” (ibidem). O

progressismo da nova “língua geral” do “social”, entretanto, contrasta com o que, na prática, foi a desmontagem dos direitos da cidadania e das políticas públicas.

Laura Tavares, uma das principais especialistas em políticas sociais na América Latina, considera que a mudança no discurso das agências internacionais não representou grandes alterações em sua prática, uma vez que os processos reais das políticas de estabilização e ajuste seguiram dominantes. A contradição apontada por Laura, que leva a diversos desdobramentos, é simples em sua origem: “o corte no gasto social público [considerado causa da crise fiscal] é uma questão decisiva na agenda neoliberal” (Tavares, 2000, p. 45). Isso leva a um processo de “desfinanciamento das instituições públicas e à introdução da idéia de pagamento pelo serviço público”. O serviço público aparece como bem privado (isto é, consumido por “indivíduos”), e sua mercantilização passa a ser vista como natural: as pessoas devem pagar pelos serviços, as que não puderem pagar devem “comprovar” que são pobres (idem, loc.cit.).

Num quadro de submissão dos princípios de equidade e universalidade dos direitos às restrições econômicas, ou seja, à capacidade de pagamento dos indivíduos, Laura Tavares resumiu a linha norteadora da nova política social defendida pelos bancos multilaterais como “focalização + auto-ajuda”.

A idéia de focalização significa que os gastos sociais devem dirigir-se exclusivamente aos que estão abaixo da linha de pobreza, ao passo que os de cima devem resolver suas necessidades sociais pelo mercado. Apenas os que receberem “atestados de pobreza” poderão receber os serviços gratuitamente ou de forma subsidiada, o que dá acesso a serviços públicos precários e mal financiados, crescentemente administrados por parcerias público-privadas, como ocorreu com toda a rede de assistência social no Brasil e de serviços de saúde na América Latina.

Por sua vez, o chamado “cadastramento de pobres” muitas vezes fica sujeito a caminhos obscuros, que levam ao clientelismo ou a critérios nem sempre justos de inclusão (Tavares, 2004). A “eleição” de favelas que serão alvo das políticas de *upgrading* sofre do mesmo mal, como evidenciaram alguns dos maiores programas em curso no Brasil, financiados pelos BID. No Rio de Janeiro, o programa Favela-Bairro priorizou as favelas centrais e próximas à zona sul, onde reside a população de mais alta renda e concentra-se o turismo. Em São Paulo, o programa Cingapura elegeu as favelas mais visíveis e próximas a grandes avenidas para servirem de *outdoor* da nova política. O gestor público que herdou o Cingapura,

Cícero Petrica, afirma que “houve uma maquiagem gritante de todos os processos de elegibilidade” das favelas que receberiam os projetos (entrevista ao autor).

Segundo Laura Tavares “o caráter substitutivo e não complementar” desmascara o verdadeiro intuito das novas políticas sociais e seus mecanismos de focalização: o desmanche das redes de proteção e assistência universais, que vinham sendo construídas a duras penas em alguns países da América Latina. As políticas *target-based*, ao serem postas em prática, produzem a desconstrução do campo dos direitos em nome da nova filantropia governamental; em síntese, mais uma modernização do “atraso”. O que fora marca própria da questão social brasileira, “a linha de sombra que confunde direitos e ajuda, cidadania e proteção assistencial”, ganha inesperada atualidade na agenda social pós-moderna vendida pelos organismos multilaterais para o terceiro mundo (Telles, 1999).

Nesse modelo de política pública, os que se encontram acima da linha de pobreza, os *non-poor*, estão “livres” para sobreviver sem o fardo da dependência do Estado. Como afirma o sociólogo inglês Paul Cammack, parafraseando Marx, “a nova liberdade dos indivíduos é tornarem-se inteiramente dependentes do capital” (2002, p.5). A definição arbitrária da linha de pobreza alimenta a ilusão de que os não-pobres acreditem nos mecanismos de mercado para sua sobrevivência – passando a depender de serviços privados de saúde e educação, por exemplo. A expansão da mercantilização para todos os setores sociais, inclusive para as políticas de bem-estar, amplia enormemente a vulnerabilidade dos que não podem pagar por elas – os “sujeitos monetários desprovidos de dinheiro”, na expressão de Robert Kurz (1995). A situação clássica da cidade capitalista, na qual existem massas de indivíduos sem outros meios de subsistência que não vender sua força de trabalho, encontra-se elevada ao limite, dada a retirada do Estado das políticas de caráter universalista que funcionavam como “salário indireto” ou como “direitos do antivalor”, na expressão de Francisco de Oliveira.

Nesse modelo de “libertação pelo mercado”, as políticas *pro-poor* são, em última instância, estratégias *pro-market*. Segundo Paul Cammack, “o objetivo é capacitar os pobres a se engajarem efetivamente nos mercados”, ficando “trancados numa exposição permanente ao risco de dependência do mercado”. A passagem qualitativa de um lado para outro da linha da pobreza é o sucesso (mesmo que provisório) em vender sua força de trabalho no mercado. Segundo Cammack, “essa proletarização tem sido vendida como uma ‘oportunidade’ que permite aos pobres ‘tirarem vantagem’ da falta de outros ativos, vendendo seu trabalho no livre

mercado”, enquanto “é negada qualquer outra opção a não ser fazer isso” (2002, p.5). Michel Chossudovsky (1997), analisando as propostas de reforma trabalhista do Banco Mundial, considera que a instituição tem como objetivo formar um eficiente mercado de trabalho global de baixos salários, no qual o proletariado flutuará facilmente dentro e fora do mundo do trabalho – e acima e abaixo da linha de pobreza.

Como explica Mike Davis, trata-se de um “proletariado mundial informal”, conceito que, segundo ele, substitui os termos marxistas tradicionais do “exército industrial de reserva” ou “lumpem-proletariado” (Davis, 2004, p.26). Para Davis, a crise dos anos 1980 e o ajuste que se seguiu inverteram as posições estruturais relativas entre setor formal e informal, transformando as práticas informais de subsistência em modo primário de vida na maioria das cidades do terceiro mundo.

Neste sentido, o Banco Mundial estava certo quando definiu, desde aos anos 1970, como estratégica a defesa do setor informal e da “exceção”. Não é fortuitamente que volta a defender para essa população informalizada e parcialmente estagnada as políticas de *self-help*, emolduradas agora pela retórica da “solidariedade” e da “participação comunitária”, e apoiadas por ONGs. São também meios de “minimizar a crise econômica”, cobrando dos pobres que mobilizem sua força de trabalho excedente como meio de redução de custos das políticas públicas – numa “espiral de auto-exploração” sem precedentes, segundo Davis (2004, p.27). Quase todos os programas de “solidariedade” envolvem algum tipo de trabalho temporário – não pago ou sub-remunerado por “bolsas” e *grants* inferiores ao salário mínimo – como forma de colaboração ou capacitação dos seus “beneficiários”.

Com o corte ou redução drástica dos subsídios reais, os únicos a subsidiarem as políticas de combate à pobreza são os próprios pobres, por meio do seu esforço individual na redução do custo monetário de sua reprodução. O lema dos anos 1970 está de novo em voga, como demonstra o documento sobre pobreza urbana do Banco Mundial, agora pontuado por um toque vocabular de nova geração: “os pobres são capazes de ajudar a si mesmos (*help themselves*) e adotar papéis pró-ativos” (Kessides e Baharoglu, 2001). Sem a perspectiva do pleno emprego, ainda enunciada na década de 1970, o banco passa a sugerir políticas de produção em casa (*home-based production*) e agricultura urbana, como “modo de restituição da capacidade de subsistência desmonetarizada dos pobres” (ibidem).

A atualização de práticas arcaicas de subsistência apoiadas pelos bancos multilaterais ocorre agora numa circunstância ainda mais paradoxal: a retomada

desta (falta de) política social se dá num momento em que as cidades passaram a ser geridas cada vez mais como empresas. Segundo Pierre Bourdieu, assistimos a um episódio dos mais assustadores: a “destruição dos princípios filosóficos do *welfare state* e, em particular, a noção de responsabilidade coletiva, essa conquista fundamental do pensamento social”. É isso que “permite ‘acusar a vítima’, única responsável por sua infelicidade, e lhe pregar a ‘auto-ajuda’ (*self-help*), sob pretexto da necessidade incansavelmente reiterada de diminuir os encargos” (1998, pp. 15-16).

As políticas sociais pós-*welfare state* não têm mais o projeto de mudar a distribuição de renda e tornaram-se, segundo Francisco de Oliveira, “políticas de exceção” ou “antipolíticas de funcionalização da pobreza” (2003b). Para Oliveira, as cidades são os lugares por excelência dessas exceções: “Num circuito infernal, favelas e barracos produzem mão-de-obra excedentária, salários rebaixados, promiscuidade perigosa, criminalidade produzida pela solidariedade, e políticas de exceção: não mais uma política habitacional para superar os *déficits*, mas arremedos para urbanizar favelas. E o circuito prossegue: escolas-favelas, soluções urbanísticas impossíveis, etc.” (2003c). Ou, como resumiu Mike Davis: “um planeta de favelas” (*planet of slums*) (2004).

É nesse quadro que devemos situar a retomada das ações de urbanização de favelas (*slum upgrading*) pelo Banco Mundial e pelo BID, na segunda metade dos anos 1990. Na América Latina, o Brasil é o principal laboratório dessas políticas e, em menor escala, a Venezuela e alguns países da América Central e do Caribe. No Brasil, o BID e o Banco Mundial financiaram ao menos quatro grandes iniciativas: Favela-Bairro (BID) no Rio de Janeiro; Cingapura (BID) e Guarapiranga (BM) em São Paulo; e Ribeira Azul (BM) em Salvador. Somados, esses quatro projetos significaram, em pouco mais de cinco anos, empréstimos de cerca de 1 bilhão de dólares (valores atuais).

Em 1999, o Banco Mundial lança sua principal iniciativa para o combate à pobreza urbana, a *Cities Alliance*. A coalização, formada pelo Banco Mundial e pela agência Habitat-ONU, conta com o apoio de dez governos doadores (entre eles os países do G-7) e tem Nelson Mandela como patrono da iniciativa. O plano de ação que norteia a coalizão é o *Cities without slums* (cidades sem favelas), que pretende beneficiar 100 milhões de pessoas até 2020, de acordo com a meta aprovada na Declaração do Milênio, da ONU. O objetivo do plano é produzir um aumento de escala (*scaling-up*) mundial nos programas em favelas e assentamentos precários (*slum upgrading*), “produzindo melhorias sem precedentes na qualidade de vida dos pobres

urbanos”. O meio adotado para isso é a “disseminação de boas práticas” e a articulação de diversos fundos multilaterais para a consecução dos objetivos (CA, 2000, p.5-6).

A *Cities Alliance* pretende difundir mundialmente um consenso a respeito do *slum upgrading* como política urbana mais eficaz de combate à pobreza urbana. Segundo seu plano de ação para as “cidades sem favelas”, as vantagens de se investir na melhoria de favelas e assentamentos precários são: a alta visibilidade da intervenção e a forte sensação de mudança na qualidade de vida (daí ser o tipo-ideal de “*best practice*”); o baixo custo, se comparado à produção habitacional tradicional; a forma eficiente de mobilização dos recursos locais, estimulando o investimento dos moradores e o *self-help* (estima-se que para cada dólar investido pelo poder público, os moradores investem outros sete na melhoria de suas casas); o aumento da segurança da posse; a incorporação das populações no pagamento pelos serviços e taxas urbanas; o fortalecimento dos laços comunitários e da identidade local; o aumento da produtividade dos pobres (“*slums constitute the core of the urban labor force*”); e a redução da violência e da instabilidade social (ibidem, p.2-4).

A Aliança entende que as favelas e os assentamentos precários “não são o resultado inevitável da urbanização acelerada, mas um produto de políticas falhas, má governança, corrupção, regulação inapropriada, mercados de terra disfuncionais, sistemas financeiros insensíveis (*unresponsive*) e, fundamentalmente, falta de vontade política” (ibidem, p.1). Ou seja, o fenômeno dos assentamentos informais teria origem antes de tudo política e conjuntural, ao invés de estrutural, no processo de urbanização na periferia do capitalismo. A resposta, dada a insuficiência do crescimento nos países do terceiro mundo sob ajuste, está agora no campo da política: no repetido bordão do *political will* e da *good governance*, que analisaremos adiante.

Do ponto de vista financeiro, a *Cities Alliance* não constitui um fundo importante de investimentos: arrecadou, em 4 anos, modestos 57,5 milhões de dólares e provavelmente não cumprirá suas metas para 2005 (CA, 2003). Entretanto, a maioria dos recursos que disponibilizou está dirigida para planos de ação locais (incluindo os novos *City Development Strategies*, que veremos a seguir) e reformas institucionais de baixo custo. Estas iniciativas pretendem criar “sinergias” e uma capacidade de mobilização de recursos locais e de novos empréstimos pelos governos – aí sim em grande escala. Como isso ainda não ocorre, a *Cities Alliance* vive um impasse entre suas ambiciosas metas de *scaling-up* e o atual desfinanciamento

das políticas sociais produzido pela ação conjunta dos gestores da dívida do terceiro mundo: o FMI e o próprio Banco Mundial.

No ajuste estrutural, o que ainda se vê é uma enorme prevalência do econômico sobre a equidade social. Enquanto o capital globaliza-se, fazendo com que a mercantilização alcance tudo e as cidades virem empresas, as políticas sociais foram sendo decompostas e fragmentadas. Como afirma Laura Tavares: “A filantropia substitui o direito social, os pobres substituem os cidadãos, a ajuda individual substitui a solidariedade coletiva, o emergencial e o provisório substituem o permanente, as microssoluções *ad hoc* substituem as políticas públicas coletivas, o local substitui o regional e o nacional – é o reinado do minimalismo no social para enfrentar a globalização do econômico” (2004, p.4).

A “governança urbana” e a “good order”

O início dos anos 1990 representou não apenas a retomada da agenda social compensatória, mas a invenção de uma nova doutrina por parte do Banco Mundial: a “governança” (*governance*). O termo inglês é de difícil tradução para as línguas latinas, mas pode ser entendido genericamente como “capacidade de governar”. O conceito surgiu com a renovação gerencial das empresas nos anos 1970 – a “governança corporativa” –, o quadro de leis e instituições regulatórias pelos quais o setor corporativo é governado. Nos anos 1980 ele foi incorporado pela ciência política inglesa para explicar a reforma do estado realizada pela primeira-ministra Margaret Thatcher.

A elaboração (ou adaptação) do conceito de governança foi objeto de atenção inigualável por parte do banco, que passou a difundi-lo mundialmente como “modelo de governo para oferecer um quadro de funcionamento adequado aos mercados”, reduzindo os “custos transacionais da economia institucional” – no jargão contábil das repartições multilaterais de Washington (Osmont, 1998). O recurso a um vocábulo novo decorre da necessidade de intervir no político, explica Osmont, “tecnicizando” a intervenção ao máximo. Não é casual que a entrada oficial do banco no terreno político possa ser considerada um passo suplementar em sua ingerência nas questões nacionais dos países que recorrem a empréstimos.

O primeiro documento do Banco Mundial sobre governança, de 1991, define-a como “a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em vias de desenvolvimento” (BM, 1991, p.1). Ou

seja, o foco da política de governança do Banco Mundial serão os países da periferia, fato que se dá no exato momento da queda do bloco socialista e do fim de diversas ditaduras na África e América Latina, iniciando sua “transição” para democracias de mercado.

No mesmo documento de 1991, o Banco Mundial prega governos “mais humanos, mais competentes, mais eficazes e mais éticos” como forma de responder à crise permanente de governabilidade na periferia. A nova doutrina apresenta-se como uma regra de “moral política” para os países subdesenvolvidos, a serem educados nas regras do “bom governo” (Osmont, 1995, p.257). Outras instituições multilaterais, como o BID, utilizarão o termo da mesma maneira, apesar de este dar ênfase à simples “modernização” da administração pública.

A primeira formulação do Banco Mundial para a governança na América Latina, também de 1991, caracteriza os Estados latino-americanos como o exato oposto do que se quer, o que justificaria a adoção do novo conceito. Segundo Lisette Price, especialista do banco que assina o documento, os governos latino-americanos caracterizam-se – e não é difícil concordar com ela – por: caciquismo (*patronage*) ao invés de profissionalismo; controle político da burocracia com impacto na eficiência e transparência; mudança excessiva de servidores a cada troca de governo (no Peru, dois mil servidores públicos mudam a cada mandato federal, enquanto nos EUA, com uma população dez vezes maior, são apenas 750); os salários são baixos e não atraem os melhores profissionais; baixos salários também estimulam a institucionalização da corrupção; as formas de gestão financeira públicas são comumente inadequadas para assegurar controle (*accountability*); fragilidade do *staff* nos governos locais, facilmente “capturável” pelas elites locais; instabilidade e alta regulação não atraem investimentos; processos burocráticos exageradamente complexos também levam à corrupção.

O ajuste estrutural afetou profundamente a governança na região, o que, segundo Price, “produziu a necessidade de se rever o tamanho, a estrutura e o papel do setor público nas novas economias liberais da América Latina” (Price, 1991, p.1). A redução de tamanho era uma exigência do corte no déficit fiscal. Por sua vez, o novo papel do Estado deveria ser de “parceiro-facilitador” da iniciativa privada, garantindo o bom andamento dos negócios. Uma burocracia altamente treinada e profissional também evitaria a influência exagerada das oligarquias locais nas regras do jogo. A ação do Banco Mundial, segundo Price, estava direcionada a “introduzir

métodos e técnicas modernas de *management* e tornar o setor público menor e mais eficiente” (ibidem, p. 9).

Para Lizette Price, o México e o Chile eram os dois melhores exemplos da burocracia mais profissional no continente – afirmação que por si só é reveladora do que se pretende com a nova governança. Afinal, em 1991, o México era um país governado há mais de 70 anos por um regime de partido único (o PRI), e o Chile acabava de sair de 17 anos de ditadura Pinochet. Ou seja, o modelo de profissionalismo e estabilidade política advogado não tem como imperativo, para o banco, o grau de democratização interna.

No *policy paper* sobre governança de 1993, o Banco Mundial afirma que 90% dos seus projetos na América Latina pretendiam ter impacto sobre a governança. As principais categorias de projeto que envolviam essa dimensão eram: mudança no quadro regulatório (*legal framework*); reforma e/ou privatização de empresas públicas; gestão econômica (*economic management*); capacitação institucional (*capacity building*); e apoio aos processos de descentralização. Tais iniciativas inseriam-se no objetivo mais geral de promover uma “mudança no paradigma do Estado”, criando uma nova “sinergia” entre “governos menores e mais focados e um setor privado renovado” (BM, 1993b, p. 56).

Por sua vez, num contexto de privatizações das empresas estatais e compra das empresas de capital nacional por companhias estrangeiras, a questão central que passa a ser respaldada pela governança é a da garantia da propriedade privada, dos contratos e das “regras do jogo”. Em publicação sobre a agenda de reformas para a América Latina, os técnicos do Banco Mundial afirmam que “o Estado deve agir como eficiente protetor e garantidor dos direitos contratuais e de propriedade, tendo um corpo de leis e regulações desenhado para dar credibilidade a esses direitos e um sistema judicial autônomo e forte, encarregado de apoiar e aplicar essas leis. Quando esses direitos são infringidos, os investimentos caem rapidamente e tendem a concentrar-se em projetos de mais curto-prazo” (Perry e Burki, 1997, p. 53).

Na mesma publicação, Perry e Burki procuram definir os indicadores adequados para medir o *rating* de governança país a país – com cotações semelhantes às financeiras. Segundo os autores, a “boa governança” é mais difícil de ser medida objetivamente. Para medi-la, predominam indicadores subjetivos, baseados na percepção que os homens de negócios, consultores políticos e agências internacionais têm das instituições públicas. Os indicadores de governabilidade mais utilizados são conhecidos como BERI (*Business environment risk index*) e ICRG

(*International country risk guide*). O primeiro mede a qualidade dos serviços públicos e o ambiente de respeito contratual. O segundo, a qualidade das instituições públicas e a capacidade de implementação de políticas. Neste último computam-se índices de: repúdio aos contratos, risco de expropriação, tradição de lei e ordem, qualidade da burocracia e corrupção no governo. Na América Latina, aparecem enquadrados nos dois indicadores em primeiro lugar o Chile e, em último, o Haiti.

Os processos de descentralização estiveram no centro das políticas do Banco Mundial para a nova governança latino-americana. A descentralização, iniciada na década de 1980, significou uma reestruturação completa do Estado e abriu espaço para ações de fortalecimento dos governos subnacionais (estados e municípios). Tim Campbel, um dos mais influentes técnicos do banco, descreve a descentralização latino-americana como uma “revolução silenciosa”, que teria estabelecido um novo modelo de governança no continente – caracterizado por um novo estilo de liderança política, um *staff* mais profissional nos setores executivos, aumentos nas taxas e impostos e fortalecimento da participação na definição das políticas públicas (Campbel, 1997).

O Banco Mundial, entretanto, deixou em segundo plano o diálogo com os governos subnacionais – o “grande palco das inovações” – e “ignorou o crescimento da matriz cultural e de negócios que acontecia nas cidades e regiões”, lamenta Campbel (*ibidem*, p. 4). Tal postura, no entanto, começou a ser revista, com mudança de foco nas operações, culminando nos CDSs (*City Development Strategies*). Para Campbel, as inovações nesse setor deram-se à margem da ação do banco e cabe a ele, agora, estimulá-las e ampliá-las para que deixem de ser algo “espontâneo” e tornem-se definitivamente a “segunda fase da reforma do Estado na América Latina” (*ibidem*, p. 20).

A primeira geração de reformas, segundo Campbel, baseou-se em “medidas impopulares”, defendidas pelo banco da forma enfática e, muitas vezes, de cima para baixo. A nova geração deve partir de princípios diferentes e centrar-se na *public choice-making* (escolha pública), como forma de consolidar a identidade entre cidadãos (*vote taxpayers*) e governos. A teoria liberal da “escolha pública” pretende materializar uma organização política substituta ao *welfare state* e pressupõe que “iguais regras de comportamento orientam os agentes privados (consumidores, empresas) e os agentes públicos (políticos, burocratas). Todos seriam motivados em suas ações pelos mesmos objetivos: a maximização da utilidade configurada no consumo, no lucro, no voto ou no poder” (Rui Affonso, 2003, p.82).

Neste intuito, são ações que o banco passa a apoiar: provisão de ferramentas técnicas de administração e dados básicos; estrutura de incentivos para líderes; criação de incubadoras e assistência técnica; apoio direto a projetos; melhora da comunicação e da educação pública; fortalecimento institucional; e avaliação e disseminação de boas práticas de reforma local. Isso implica numa “reorientação da assistência” do banco, de acordo com princípios de apoio menos baseado em empréstimos e aumento da relação institucional com comunidades, ONGs e municípios.

O principal instrumento da recente guinada municipalista do Banco Mundial é, sem dúvida, o *City Development Strategy* (CDS). Segundo Mila Freire, economista chefe do setor de políticas urbanas do Banco Mundial, o CDS é “o novo pilar da política urbana do banco e o coração da coalizão *Cities Alliance*” (Freire e Stern, 2001, p.XXVI). O CDS é um plano de “*city assistance*” similar ao *Country assistance strategy* (CAS) e pretende orientar a relação entre a *Cities Alliance* e o governo local, em um programa de investimentos de médio-prazo apoiado amplamente pelo prefeito e ancorado em comprometimento orçamentário. Ou seja, o CDS não pretende confundir-se com planos diretores e iniciativas setoriais, e atua como uma “estratégia de boa governança local”, traçada sob supervisão do Banco Mundial: “O CDS constrói a capacidade dos *stakeholders* de gerirem eficientemente a cidade e posicionarem efetivamente o setor privado da cidade no mercado nacional e global.” (BM, 2000b, p.V)

Na América Latina, o CDS mais avançado é o de Cali, na Colômbia. No Brasil, Santo André realizou o CDS pioneiro, apoiado pelo PGU-ONU e adotando métodos de gestão empresarial (entre eles, o já citado SWOT). O primeiro CDS apoiado pelo Banco Mundial está sendo realizado na região metropolitana de Recife, com assessoria do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Durante seus quatro anos de existência, a *Cities Alliance* apoiou a formulação de CDSs em mais de oitenta cidades em 25 países – cidades de 50 mil a mais de 10 milhões de habitantes, motivo que fez a Aliança evitar a defesa de “*best practices*” para os CDSs, afirmando que cada realidade local é “única” (CA, 2003, p.9). O Banco Mundial sustenta que o CDS, paralelamente às políticas de combate à pobreza e *slum upgrading*, tem como objetivo o fortalecimento das “vantagens comparativas” de cada cidade, “a redução do risco de empréstimos” e a “melhoria do clima de investimentos” (BM, 2000b, p.6) – perspectiva bastante similar à dos planos estratégicos de desenvolvimento local já mencionados. Ainda segundo o documento, o sucesso do processo do CDS depende do amplo envolvimento da

“comunidade de negócios” e da “sociedade civil” na formulação da estratégia e no estabelecimento de um verdadeiro “consenso cívico” (ibidem).

A idéia de “pacto social local” está na base do CDS, e a construção do consenso (*consensus-building*) é tarefa crucial, reiterada em todos os textos. Como lembra Carlos Vainer, analisando o “modelo Barcelona”, “sem consenso não há qualquer possibilidade de estratégias vitoriosas – o plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto” (2000). Para tanto, afirma Vainer, os construtores de consensos sabem explorar a “sensação de crise” como um elemento que motiva a redução de conflitos e que fornece a argamassa de uma nova coesão social local.

O CDS implementado em Cali no fim dos anos 1990, com o apoio do Banco Mundial, partiu dessa motivação. O produto interno bruto da cidade estava em declínio há cinco anos e Cali sofria de “crise de confiança de seus cidadãos e *stakeholders*”. Um grupo de 250 pessoas de diferentes setores e associações da cidade foi convidado para participar do processo de formulação do plano. A participação se fez por meio de um *software*, o que permitiu um método de “consulta anônima” (Kessides e Baharoglu, 2001, p. 43). O consenso foi obtido pela seleção de prioridades, sendo a primeira a “reativação econômica da cidade”. Esse modelo de “participação virtual” evitou o confronto de opiniões. Numa cidade em permanente estado de sítio e que possui os índices de violência mais altos do mundo, o Banco Mundial colaborou para impedir que o conflito aflorasse e motivasse um processo político mais amplo.

De forma geral, o que os bancos multilaterais advogam é uma superação da antiga “cultura política confrontacional” (também conhecida como luta de classes). Nas palavras do presidente do BID, Enrique Iglesias, “esse novo consenso político começa a surgir do esgotamento, pelas mais diversas razões, de diversos governos baseados em uma cultura política populista ou ideológica, confrontacional e conflitiva, pouco disciplinada ou maximalista. Em seu lugar, gesta-se uma nova cultura cívica, mais desiludida e mais pragmática, menos impaciente e mais madura, menos inclinada ao conflito e mais disposta à busca de convergências, mais afastada de extremos e mais orientada pelo centro – uma desistência da impaciência política, com revalorização da moderação, da estabilidade e dos consensos” (Iglesias, 1992, p.57).

Nesse quadro, os temas da “participação” e do novíssimo “empoderamento” (*empowerment*), sempre referidos nos documentos da boa governança, devem ser entendidos como instrumentos para uma apresentação

apaziguada (ou “pró-ativa”) dos problemas populares. Tais conceitos, da maneira como são formulados pelo Banco Mundial, não abarcam situações conflituosas de negociação, nas quais o destino do fundo público é efetivamente disputado por grupos com interesses divergentes.

A questão da participação coloca-se para o Banco Mundial nos seguintes termos: inseri-la nos projetos sem tocar, de fato, nos poderes institucionais e em sua organização. Para cumprir tal projeto, as ONGs têm papel decisivo, pois realizam a aproximação mediada entre povo e poder local, acrobaticamente intermediando e canalizando a participação popular. É nesse contexto que a idéia de participação passa nortear-se pela de “comunitarismo” (mesmo que imaginário), focado sempre em temas estritamente locais, de forma a evitar o transbordamento popular.

As ONGs estão assim investidas da missão de “generalizar uma gestão populista da situação de crise”, nos termos de Annik Osmont (1995). A partir do início dos anos 1990, seu novo profissionalismo passou a interessar ao banco, por ser funcional à estratégia da governança. O coordenador permanente do setor de ONGs no banco é um pastor luterano norte-americano, David Bechamm, apresentado por Annik Osmont como encarnação da maneira moderna de fazer filantropia – o *charity business*. É ele quem garante (ou garantia) o trabalho responsável e não conflituoso das ONGs financiadas pelo banco com os poderes constituídos.

Ativistas transformados em gerentes, a profissionalização rigorosa iria levar as ONGs a recrutarem um pessoal cada vez mais parecido com o das instituições empresariais a quem faziam oposição – “o que não somente atenuaria seu discurso crítico, como facilitaria uma despolitização já amplamente iniciada” (Nicolas Guilhot, 2000). Em pouco tempo, os projetos do Banco Mundial envolvendo a participação de ONGs decuplicam – a proporção passa de 5% em 1988 para 47% em 1997. Como afirma Guilhot, “essa evolução, que aproxima os padrões profissionais das ONGs aos do banco, aumenta a permeabilidade entre os dois setores. Para muitos jovens diplomados, as ONGs tornaram-se um trampolim profissional rumo ao mundo das organizações interestatais”. Esse é um tema a que voltaremos, aos analisarmos a formação de uma “nova classe” de gestores de empréstimos e formuladores de *best-practices*, no terceiro capítulo.

No discurso da governança e da participação, “o banco adota uma linguagem pró-democrática na qual as ONGs reconhecem prazerosamente sua contribuição”, comenta Guilhot, em oposição “à preferência quase explícita que antes a instituição manifestava pelos regimes quase-autoritários, tidos como mais

aptos a aplicar as políticas de ajuste estrutural devido à capacidade de resistir às pressões sociais” (idem).

Um dos ideólogos do Terceiro Setor na América Latina, Rubens César Fernandes, afirma que não se dá sem motivos a aproximação entre organismos internacionais e ONGs no período pós-queda do bloco socialista. O ativismo social do Terceiro Setor vai deixando de lado os “parâmetros hiperpoliticizados” das décadas anteriores e a “ineficácia dos serviços públicos” passa a estimular a busca de alternativas num “novo patamar de cooperação”. São as ONGs, junto com as “comunidades”, os atores “não-reativos” da nova cultura política da participação sem conflitos. Tornam-se protagonistas num momento de descenso dos movimentos sociais dos anos 1970 e 80, caracterizados, segundo César Fernandes, por um “caráter de antagonismo e não-cooperação” ou de “reivindicacionismo”, ocupando terras e prédios públicos e adotando uma postura “pouco propositiva” (Fernandes, 1994).

Em resumo, temos um quadro político no qual as classes não se enfrentam, os conflitos são ilegítimos e a disputa pelo fundo público é adiada em nome da coesão cívica para superar a crise urbana. De outro lado, a estabilidade institucional e a garantia legal dos contratos e do direito à propriedade, exigidas pelo mercado, são protegidas contra interferências indesejáveis. Permite-se a participação popular apenas de forma localista, na solução dos problemas comunitários e do bairro, enquanto há evidente recusa à participação popular na definição das regras jurídicas da governança (Osmont, 1998).

É por essa razão que a doutrina da governança representa sobretudo a “*good order*” (boa ordem) na gestão dos recursos de um país, através de suas regras e instituições. Isso significa um poder estável, desembaraçado dos aspectos incontrolláveis e conflituosos da política – desembaraçado, no limite, de qualquer compromisso com a democracia real, fundada na legitimidade do dissenso e do conflito. Prega, assim, uma administração estritamente técnica, capaz de promover ambiente favorável aos negócios, transparência nos processos, utilização eficaz de recursos e paz civil.

Com isso, diz Osmont, o Banco Mundial opera habilmente a transformação da noção de “Poder” em “Governança”. Enquanto o primeiro é disputado politicamente dentro das regras democráticas, a segunda estabelece uma blindagem institucional, sob aparência técnica, que garante a permanência das regras que interessam, sobretudo, ao mercado. Osmont resume a doutrina em “Menos Estado”

e “Mais Governo”. Segundo ela, o banco fabrica, em laboratório, um modelo social desencarnado: “a legalidade democrática vira um objeto contratual entre o banco e o governo de um país sem que seja questionada a existência de um contrato entre o governo e o povo” (Osmont, p.272).

Por sua vez, a forma de atuação do banco é cada vez mais um exemplo de *informal governance*: a tomada de decisões interna ao banco e a relação com os governos locais se dá em “opacidade”, num suposto paradoxo com a defesa da transparência. No terceiro capítulo analisaremos como se dá essa relação e qual o “padrão de negociação” estabelecido entre os bancos multilaterais e os governos locais.

Trata-se, por fim, de verificarmos qual modelo de governo local está sendo gestado na incubadora dos organismos internacionais. Pouco tem a ver com a fantasia do governo mínimo. A primazia dos mercados requer, ao contrário, um Estado forte, atuante como “parceiro facilitador e regulador”. Isso quer dizer, na interpretação de Boaventura Souza Santos, “que trata-se de um Estado mais forte do que nunca, na medida que lhe cabe gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global. Assim, a força do Estado, que no período do compromisso keynesiano constituiu na sua capacidade de prover regulações e prestações não-mercantis, converteu-se numa outra, o poder de submeter as normas da reprodução social à lógica do dinheiro, coisa que o mercado por si só está longe de poder fazer sem correr o risco da ingovernabilidade” (citado em Paulo Arantes, 2004, p. 170).

Permanência da matriz discursiva

Um dos objetivos de nosso périplo pelas diferentes agendas urbanas dos dois bancos multilaterais ao longo do tempo, como mencionamos no início deste capítulo, era a possibilidade de realizarmos uma identificação de permanências que permitisse o reconhecimento de uma matriz discursiva duradoura.

A literatura sobre políticas urbanas do Banco Mundial e do BID, mencionamos, enfatiza as características singulares e a periodização das diferentes agendas sem, contudo, sistematizar suas fortes linhas de continuidade. Isso acaba, mesmo que involuntariamente, favorecendo a estratégia narrativa das próprias instituições, que descrevem a história das suas diferentes agendas como opções conjunturais (ver Rojas, Cohen, Freire e Kessides) – sem qualquer matriz estrutural. Segundo essa versão, as instituições estão em “permanente renovação”, de acordo com as circunstâncias políticas (e discursivas) do momento. Pretende-se ainda tornar

qualquer análise crítica desatualizada ou desacreditada, pois os bancos podem lançar novas agendas, que substituam as anteriores, “novos consensos”, que tenham faces mais (ou menos) humanas.

Essa “névoa” da ajuda internacional,³¹ sob a qual novos vocabulários e estratégias discursivas são lançados a todo momento, dificulta que se reconheça nos bancos multilaterais um programa sistemático, cujo pressuposto central, acreditamos, mantém-se inalterado ao longo do tempo.

Procurando verificar as recorrências e continuidades nas agendas urbanas dos bancos multilaterais, podemos, por exemplo, questionar a interpretação corrente na literatura, que enfatiza a grande ruptura entre as agendas dos anos 1970 e 1980. Segundo a literatura, o primeiro período ter-se-ia caracterizado por uma postura keynesiana e estatista do Banco Mundial, o que, no caso das políticas para as cidades, não se constata. Em nossa interpretação, as políticas dos anos 1970, e mesmo as implementadas pelo BID na década anterior, já possuem fortes elementos de um programa liberal para as cidades.

As propostas de ajuda mútua, desregulação dos padrões urbanísticos e construtivos, focalização das intervenções, corte dos subsídios e vinculação da qualidade dos serviços à capacidade e disposição de pagamento dos usuários são a própria gênese das políticas liberais, que se tornarão hegemônicas nas décadas seguintes – e não têm nada de keynesianas. Nesta interpretação, a temática da “reforma social” da longa gestão McNamara – cujos temas chave eram *basic needs* (necessidades básicas) e *redistribution with growth* (redistribuição com crescimento) –, quando vista sob o ângulo das políticas do Banco Mundial para as cidades, representa o contrário do que promete. As formulações da instituição advogavam, na verdade, a decomposição dos direitos sociais, a redução dos padrões de reprodução social da força de trabalho e o desbloqueio das forças do mercado. Ou seja, desmontavam a idéia moderna de “necessidade social”, para a qual existiriam padrões mínimos e universais de satisfação e construía sistemas de proteção social, em nome de uma eficácia liberal baseada na racionalidade do cálculo econômico e na (irrisória) “capacidade de pagamento” dos pobres do terceiro mundo. Como mencionamos, o Banco Mundial chegou ao limite de planejar e construir habitações menores do que celas de prisão em nome de políticas “auto-sustentáveis”, a serem futuramente implementadas pelo mercado.

³¹ Parafraseando o filme de Errol Morris sobre McNamara: *Névoa da Guerra* (The Fog of War), 2003.

Por isso consideramos que as políticas urbanas do Banco Mundial nos anos 1970 são um laboratório, ou uma pré-história, das políticas liberais das décadas seguintes e não sua negação. Não é casual que quase todos os elementos da agenda dos anos 1970 estejam presentes na agenda atual (ver Quadro 5).

Por outro lado, a passagem do desenvolvimento programado ao ajuste estrutural significou uma mudança importante, não na matriz discursiva, mas no padrão de interferência dos bancos multilaterais nas políticas nacionais, como já mencionamos – ponto em que concordam todos os pesquisadores. A referida alteração na postura do BNH brasileiro, de instituição “hostil” ao Banco Mundial a “cooperativa”, é consequência do que passou a ser o novo poder dos organismos multilaterais após a crise da dívida no terceiro mundo e a imposição dos ajustes estruturais. É nesse momento que os bancos deixam de ser coadjuvantes para tornarem-se, com o decisivo apoio do FMI, protagonistas na formulação e implementação das políticas públicas na América Latina – questão a que voltaremos nos dois próximos capítulos.

Com o objetivo de sistematizar o que definimos como permanência da matriz discursiva, a análise histórica que realizamos neste capítulo nos permite indicar ao menos os seguintes pontos recorrentes nas agendas urbanas dos bancos multilaterais:

- a) a compreensão da questão urbana sob uma perspectiva calcada na produtividade da cidade e na procura, a cada projeto, de taxas de retorno (lucro) acima do custo do capital;
- b) o entendimento da cidade como suporte físico para a reprodução do capital e da força de trabalho, em detrimento da sua dimensão política e pública (enquanto *polis*);
- c) a redução dos subsídios públicos e sua focalização na demanda abaixo da linha de pobreza, e, de outro lado, a desregulação pública e a prestação de serviços em bases de mercado;
- d) a realização dos direitos urbanos (moradia, saneamento, transportes, etc.) em modalidades de provisão submetidas à capacidade de pagamento dos pobres e, no limite, a defesa da autoprovisão popular da casa e da cidade;
- e) a administração da pobreza urbana em patamares aceitáveis (ou seu “equilíbrio”, no termo de Annik Osmont), ao invés de sua superação;
- f) a governabilidade da cidade, entendida como estabilidade de regras para o mercado e contenção da insatisfação social, programa que receberá conceituação mais elaborada nos anos 1990, com a doutrina da “boa governança”.

O quadro a seguir pretende sintetizar como se deu no tempo, a introdução, retirada e permanência de pontos centrais das agendas urbanas dos dois organismos multilaterais.

Quadro 5 – Recorrências discursivas nas agendas urbanas dos bancos multilaterais

Temas recorrentes	1960 a 1971	1972 a 1982	1983 a 1994	1995 a 2004
Políticas de ajuda mútua				
Controle da insatisfação social				
Políticas de urbanização de favelas				
Focalização das políticas sociais				
Desregulação dos padrões urbanísticos e construtivos				
Provisão segundo capacidade e disposição de pagamento dos usuários				
Descentralização e "fortalecimento institucional"				
Recuperação plena de custos dos projetos urbanos				
Reformas setoriais e prestação de serviços urbanos em bases de mercado				
Financiamento das cidades por fundos onerosos				
Planejamento estratégico das cidades				
Financiamento das cidades no mercado global				
Governança, boa ordem e consenso social				

Fonte: Autor

É possível notar que parte da "agenda social" é retirada durante o período liberal mais ortodoxo, do ajuste das cidades (1983-94), retornando logo após. A agenda atual para as cidades (de 1995 para cá) inclui todos os temas recorrentes das agendas anteriores, além de introduzir novos, como o planejamento estratégico, a governança e o financiamento das cidades no mercado global. É também, como vimos, mais complexa, e trabalha simultaneamente com dimensões econômicas, políticas e sociais.

Na análise que fizemos nos três últimos tópicos, foi possível verificar que não há oposição entre as formulações econômicas, sociais e políticas nas agendas urbanas dos bancos multilaterais. Não há, por exemplo, oposição entre a *Cities Alliance* e o modelo de cidade-empresa. Na verdade, têm pressupostos comuns, ainda que metas contraditórias: afinal, como reduzir consistentemente a pobreza num contexto de competição entre cidades, gestão empresarial dos serviços e infraestruturas e desfinanciamento das políticas sociais?

Pudemos perceber que a “neblina” produzida pelo novo discurso *pro-poor* e seu léxico solidário-participativo não impede que se reconheça nas políticas de combate à pobreza uma perspectiva neoliberal, de cobrança pelo serviço público, contrária à universalização dos direitos sociais e que volta a pregar a auto-ajuda para os pobres. O “desajuste social” é a própria política social do “ajuste estrutural”, como explicou Laura Tavares.

Por sua vez, o novo conceito da governança, que pretende criar uma “moral política” para a recente “transição democrática” dos países em desenvolvimento, estabelece um marco de governabilidade que, ao contrário do que promete, estabelece limites e dificulta o aprofundamento da democracia. É antes de tudo a blindagem institucional para garantir a permanência das regras do mercado, o cumprimento de contratos e o direito à propriedade dos novos donos das empresas e infra-estruturas locais privatizadas. Annik Osmont constatou que isso quer dizer um poder desembaraçado dos aspectos incontrolláveis e conflituosos da política e, no limite, de qualquer compromisso com a democracia real.

A agenda urbana atual dos bancos multilaterais é, assim, clara, coesa e coerente no que pretende de nossas cidades.

21

2

Padrão de financiamento

A análise do padrão de financiamento dos bancos multilaterais nos permite avaliar quais setores cada instituição efetivamente priorizou, em cada país, ao longo do tempo. Para tanto, estudaremos comparativamente três países latino-americanos, de forma a verificar convergências e divergências entre os padrões de financiamento e obter informações importantes, por exemplo, para formular hipóteses a respeito de como e quando teriam os bancos multilaterais agido, ou não, de forma deliberada no direcionamento sistemático dos recursos para determinados fins.

Elegemos para análise Brasil, México e Argentina, três países de “renda média” (ou da “semiperiferia”, na expressão de Wallerstein e Arrighi), com PIBs e padrões de endividamento comparáveis. São, como diz Eric Hobsbawn, “os três gigantes da dívida internacional” (1997, p. 411). Tal escolha nos permitirá descrever, com alguma segurança, qual foi o padrão de financiamento adotado pelos bancos multilaterais para os países mais importantes da América Latina. Conclusões a respeito do padrão de financiamento nos países latino-americanos estruturalmente dependentes da ajuda internacional, como a Bolívia e os países da América Central e Caribe, exigiriam outra análise.

Os quadros e gráficos apresentados a seguir foram realizados a partir de um levantamento de dados desagregados do Banco Mundial e do BID, com informações sobre todos os projetos e empréstimos realizados pelas instituições para os três países mencionados. A metodologia adotada para depuração e organização dos dados obedeceu aos seguintes procedimentos: a) seleção dos dados confiáveis (projetos sem data ou sem montante de empréstimo foram descartados); b) adoção do valor contratado por projeto (desconsiderando devolução de recursos ou aditamentos, uma vez que estes nem sempre foram registrados nas planilhas públicas das instituições); c) adoção de data oficial da contratação do recurso

(mesmo que este venha a ser mobilizado noutra data); d) correção de todos os valores de empréstimos para dólares de janeiro de 2004, adotando para deflação da moeda o índice CPI (índice de preços ao consumidor nos EUA); e) utilização de dado demográfico década a década, por país, obtido junto à Cepal, para homogeneização de resultados *per capita* entre os três países; f) organização dos projetos por setor de empréstimo, adotando, sempre que possível, a classificação oficial dada pelas instituições; g) tabulação dos dados no tempo por década, utilizando média anual de empréstimos para eventual correção de décadas com anos quebrados (menos de dez anos).

No último tópico deste capítulo, procuramos identificar algumas das principais características micro e macroeconômicas dos empréstimos externos. Veremos como a grande maioria dos gestores públicos entrevistados para esta pesquisa considera a “opção” pelo empréstimo externo uma decisão racional, tomada dentro do contexto de crise do financiamento interno das políticas públicas. A decisão, entretanto, não é verdadeiramente uma “escolha”. O que pretendemos mostrar é que, a despeito da “razão dos tomadores”, existe uma série de irracionalidades no padrão de financiamento externo das políticas urbanas.

Das políticas de desenvolvimento ao ajuste estrutural em números (análise dos empréstimos para Brasil, Argentina e México)

Os dois bancos multilaterais emprestaram, somados, para Brasil, México e Argentina, 256 bilhões de dólares³², em pouco mais de 50 anos. Nos últimos dez anos, a média de empréstimos anuais de cada instituição, por país, tem variado entre 1,1 e 1,6 bilhões de dólares (Quadro 6).

Quadro 6 – Empréstimos do Banco Mundial e BID por país

	Banco Mundial (US\$ bilhões)	BID (US\$ bilhões)	Total (1)	Banco Mundial média por ano*	BID média por ano*	Total (2)
BRASIL	58,0	44,1	102,0	1,3	1,6	2,9
MÉXICO	60,1	29,2	89,3	1,6	1,2	2,8
ARGENTINA	30,1	34,8	64,9	1,1	1,4	2,5
Total	148,2	108,1	256,2	4,0	4,2	8,2

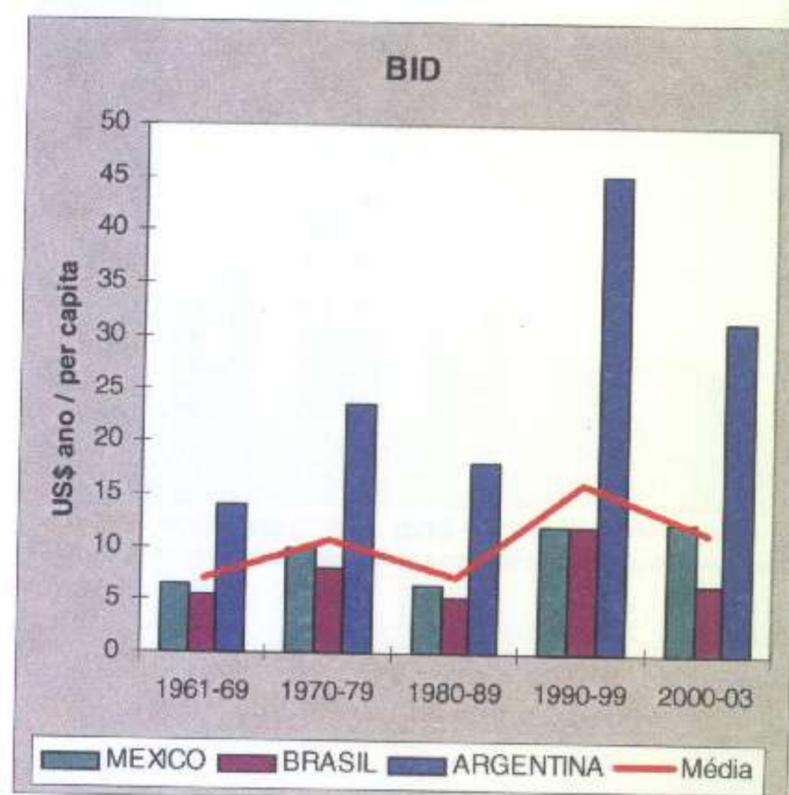
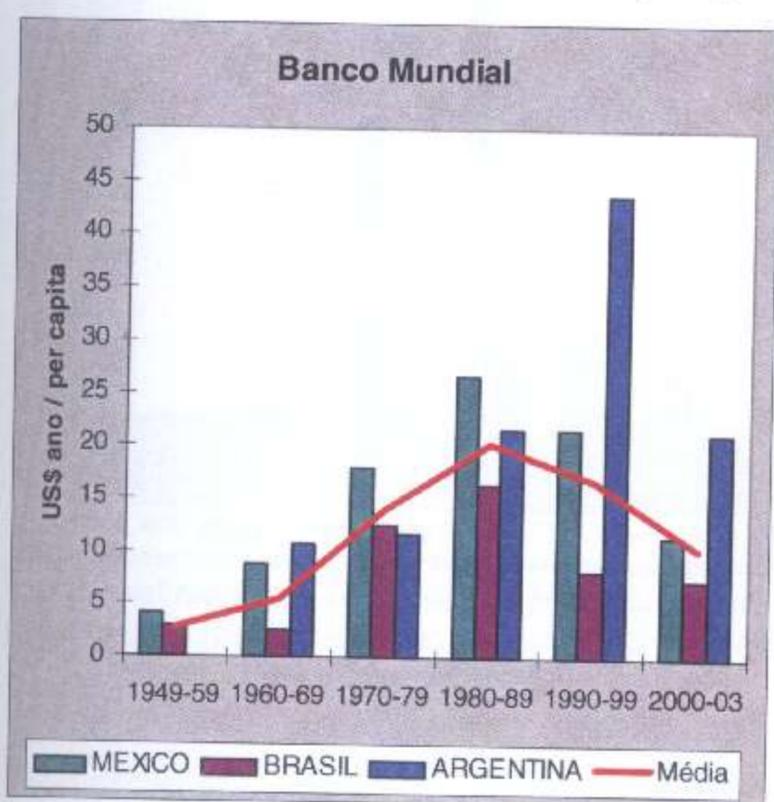
* Média por ano nos últimos dez anos (em US\$ bilhões)

Fonte: autor, a partir de dados do Banco Mundial e do BID

³² Todos os valores apresentados neste capítulo estão atualizados para dólares de janeiro de 2004 e referem-se exclusivamente aos empréstimos do Banco Mundial e do BID, não incluindo contrapartidas locais.

Se os mesmos dados forem analisados em valores *per capita*, é possível notar diferença importante entre os volumes de empréstimo por país. A Argentina recebeu das duas instituições multilaterais 1.750 dólares de empréstimos por habitante, contra 900 do México e 600 do Brasil. Essa disparidade é ainda mais flagrante na década de 1990, quando a Argentina recebeu *per capita*, por ano, 89 dólares, contra 34 do México e 20 do Brasil. A escolha da Argentina como “parceira privilegiada” (sob a razão de investimento por habitante) evidencia ao menos dois aspectos: a) que o país com maior renda *per capita* (cerca de 6,5 mil dólares, duas vezes a média da América Latina e do Brasil) recebeu mais recursos b) que a diferença acentuou-se na década de 1990 (gestão Carlos Menem), quando a Argentina recebeu grande apoio às reformas estruturais (Gráficos 1 e 2). Ou seja, a escolha da Argentina como tomadora privilegiada, bem como o grande volume de empréstimos em apoio ao ajuste estrutural (privatizações e reforma do sistema financeiro, basicamente) são dados que contradizem o discurso *pro-poor* das duas instituições.

Gráficos 1 e 2 – Empréstimos *per capita* por país no tempo



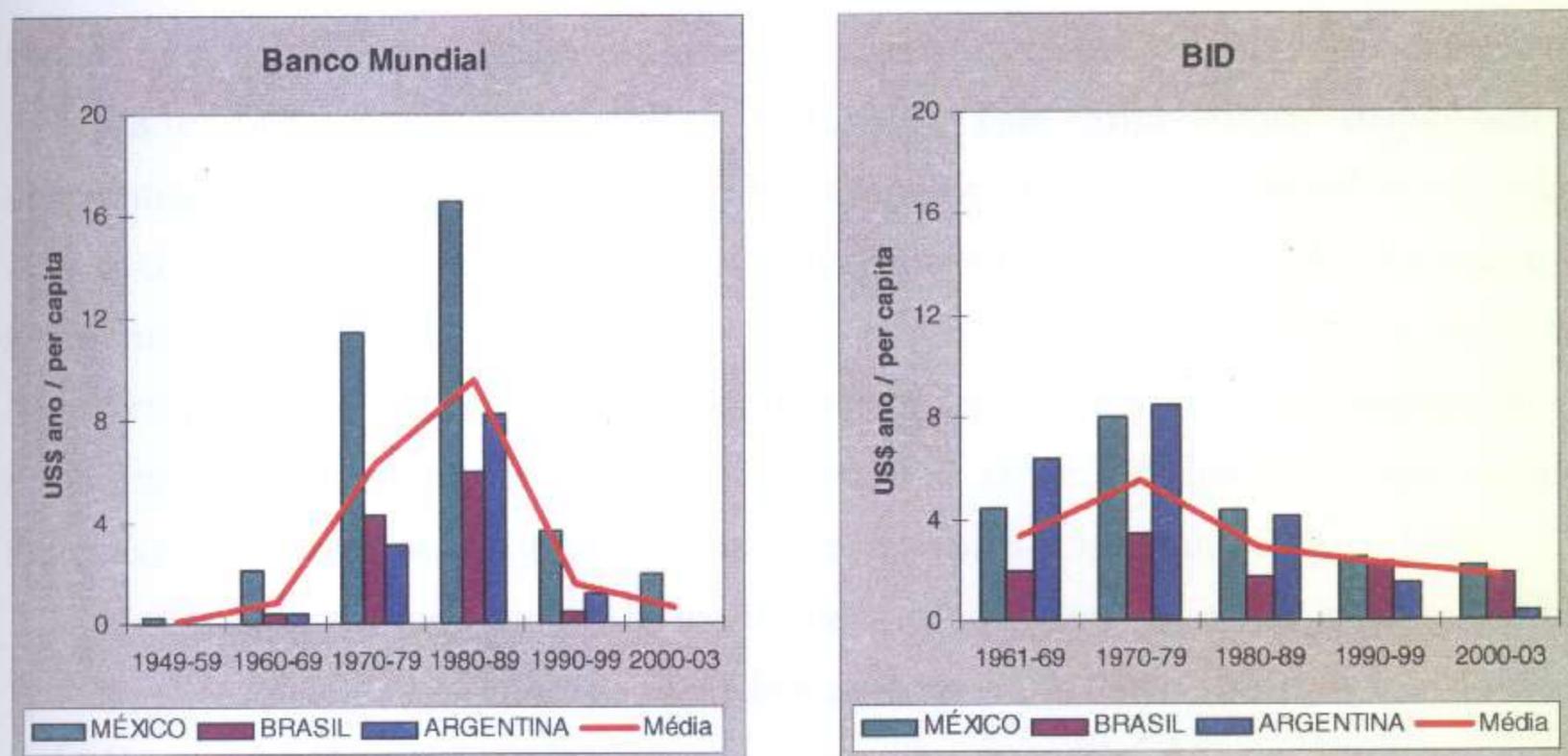
Valores atualizados para 2004 e população média por país, a cada década
 Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

Os Gráficos 1 e 2 nos permitem identificar a evolução dos empréstimos das duas instituições ao longo do tempo e verificar que elas realizaram “apostas” diferentes na década de 1980. O Banco Mundial acelerou ritmo e volume após a crise da dívida latino-americana, aumentando em 45% seus empréstimos, enquanto o BID fez o contrário, reduzindo-os em 33%. Tal opção estratégica deve ser

entendida dentro do quadro de ação conjunta entre Banco Mundial e FMI na renegociação das dívidas e implementação das reformas estruturais. Após a crise, o Banco Mundial passou a representar, no Brasil, por exemplo, 15% da entrada líquida de capitais, contra apenas 3% no período pré-crise (Bacha e Mendoza, 1987, p. 172).

Na parceria do FMI com o Banco Mundial, como já mencionamos, coube ao primeiro refinar as dívidas a curto prazo (em geral, um ano) e, ao segundo, apoiar reformas capazes de dar sustentabilidade ao seu pagamento a médio prazo. Como vemos no Gráfico 3, a ação do Banco Mundial na década de 1980 será caracterizada por forte apoio ao esforço exportador dos países latino-americanos, como meio de produção de divisas, essenciais ao pagamento da dívida (idem, p. 173). Os empréstimos do banco para os setores de produção e exportação crescem 52% na década de 1980, em relação à anterior.

Gráficos 3 e 4 – Empréstimos para produção e exportações *per capita* no tempo



Valores atualizados para 2004 e população média por país a cada década

Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial e, do BID e da Cepal

Entretanto, o aumento dos empréstimos nesse momento esbarrava em algumas limitações. Uma vez que os países tomadores estavam submetidos a forte programa de cortes fiscais e restrições do crédito bancário, muitas linhas de financiamento disponibilizadas acabavam não sendo plenamente utilizadas por falta de recursos domésticos para as contrapartidas locais exigidas pelos bancos (idem, p. 176). Este é um paradoxo do padrão de endividamento latino-americano junto aos bancos multilaterais a partir dos anos 1980: o aumento da dependência dos fundos destas instituições (dada a contração do crédito privado para os países do terceiro

mundo) ocorre num quadro em que a efetivação da contrapartida local, necessária para desembolsar o empréstimo, é cada vez mais difícil.

Mesmo havendo recursos locais definidos contratualmente com os bancos multilaterais, acordos firmados pelos Ministérios da Fazenda e Planejamento junto aos credores e ao FMI “impunham restrições específicas aos investimentos e às importações de empresas estatais, impedindo a consecução dos empréstimos do Banco Mundial” (idem, p. 176). No caso brasileiro, analisado por Bacha, o acordo feito com o FMI em 1983 criava, paradoxalmente, um impedimento aos programas do Banco Mundial no país. Este será um problema recorrente, até hoje: a ação conjunta entre FMI e Banco Mundial, num quadro de política monetária e fiscal contracionista, passa a ser claramente contraditória. Nesse contexto, a inusitada trombada entre as duas instituições irmãs tem dado ao Banco Mundial papel subordinado em relação ao FMI.

Para minimizar o problema, o Banco Mundial estabeleceu uma nova modalidade de crédito: os empréstimos de ajuste estrutural (*Structural adjustment loans* – SALs e *Sectorial adjustment loans* – SECALs). Tais empréstimos dispensam a apresentação de projetos de investimento específicos (do tipo *aid-project*) e não mais exigem contrapartidas monetárias dos governos nacionais – o que eliminaria o problema mencionado. Em compensação, requisitam que os países aceitem as “condicionalidades” anexas ao financiamento: os investimentos só são realizados se o banco considerar que as reformas setoriais a ele condicionadas estão sendo aplicadas ou, ao menos, aceitas pelos países tomadores (Osmont, 1995, p. 147).

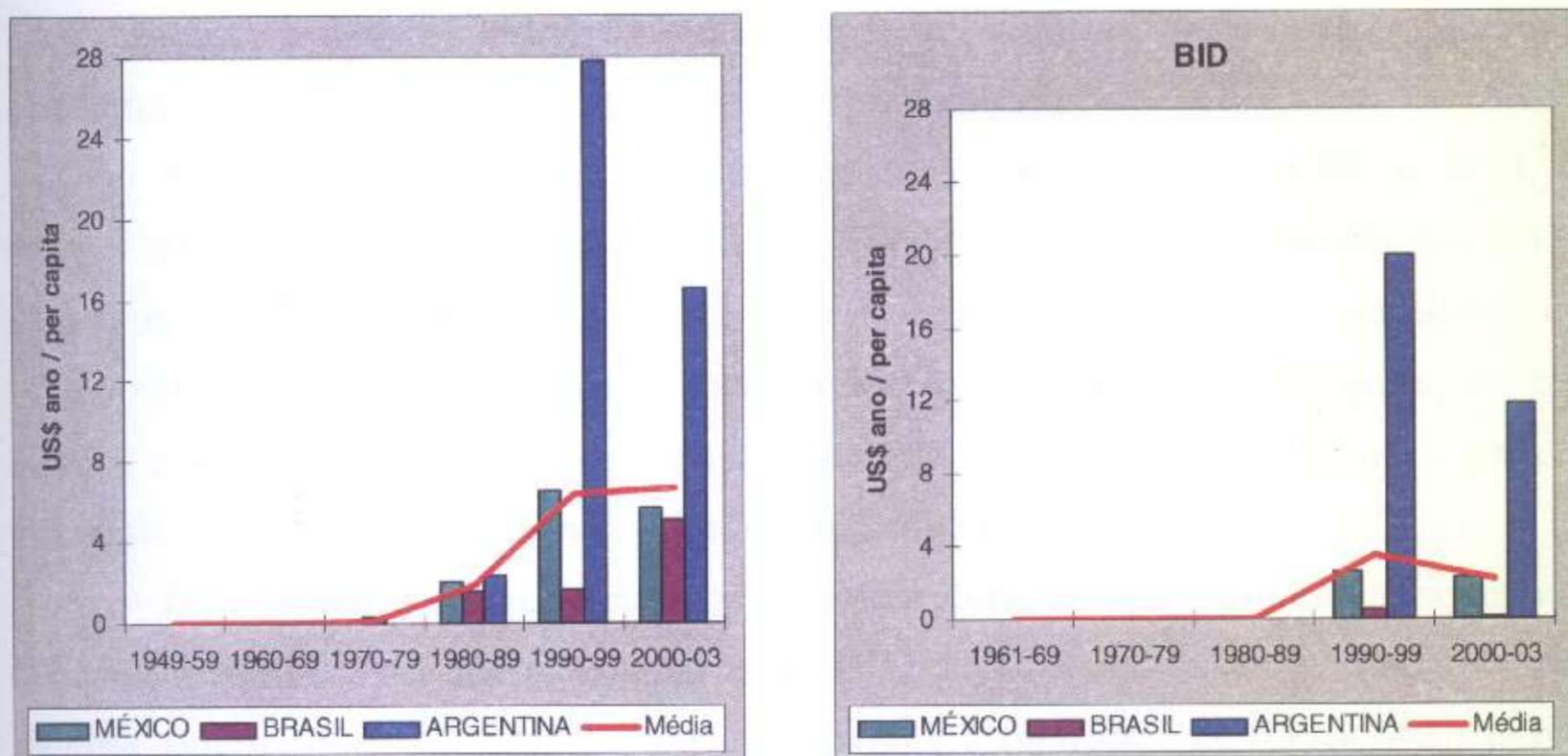
Os empréstimos de ajuste estrutural são contratados, quase sempre, como “pacotes” associados aos acordos de cada país com o FMI. No Brasil, o acordo com o FMI, em 1983, rendeu dois empréstimos do tipo SECAL: um para o setor exportador e outro para a agricultura de exportação, somando 1,2 bilhão de dólares. No México, são aprovados três SECALs para o setor exportador em 1983, 1986 e 1987, no total de 2,3 bilhões. Em 1988, mais dois para agricultura (900 milhões). Na Argentina, os primeiros empréstimos desse tipo são aprovados em 1986 e 1987, para agricultura e exportação, num total de 1,4 bilhão de dólares.

O ajuste imposto pelo FMI e Banco Mundial aos países endividados da América Latina produziu “enorme sangria de recursos” (Wilson Cano, 1999, p. 423). O México, por exemplo, destinava 6% do PIB ao pagamento da dívida, enquanto o investimento público interno caía de 12,1% do PIB, em 1981, para apenas 5%, em 1988. Num quadro de forte recessão interna, as exportações mexicanas aumentavam

46%, no mesmo período, graças à retomada (não casual) do crescimento norte-americano.

No início dos anos 1990, a implosão do mundo socialista, a desaceleração da economia dos principais países desenvolvidos e a queda da taxa de juros criam uma circunstância favorável a um novo ciclo de endividamento da semiperiferia. Debelando a inflação, concluindo a renegociação das dívidas e introduzindo reformas liberalizantes de abertura do mercado interno de bens, serviços e capitais, os países latino-americanos entrarão na segunda fase do ajuste estrutural, marcada pela “ideologia da globalização”, que afirmava ter chegado a hora de a periferia “modernizar-se”. Como afirma Wilson Cano, “o imperialismo voltava a atuar de forma mais dura, travestido de nova ‘modernidade’” e construindo uma idéia de “inevitabilidade, que deu um (falso) lastro político com que muitos governos e elites periféricas aceitaram as novas regras do jogo” (idem, p. 37).

Gráficos 5 e 6 – Empréstimos para reforma do Estado e do sistema financeiro *per capita* no tempo



Valores atualizados para 2004 e população média por país, a cada década
 Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

Comparando o Gráfico 3 com o Gráfico 5, vê-se claramente a passagem programática da primeira para a segunda fase do ajuste estrutural. A primeira caracterizada por uma ação sobre o balanço de pagamentos, mediante um esforço exportador para o pagamento da dívida, e a segunda, pela abertura dos mercados, privatizações, reforma do Estado e desregulamentação financeira. Isso se refletiu numa prevalência clara na carteira do Banco Mundial para México, Brasil e Argentina, nos anos 1980, do setor de produção e exportação (48% do total de

empréstimos), e nas décadas seguintes, do setor de reforma do Estado e do sistema financeiro (com 42% nos anos 1990 e 62,5% na década atual).

O México foi o país pioneiro, entre os três, a implementar as políticas da segunda fase do ajuste, com o Pacto de Solidariedade Econômica anunciado por De La Madrid em 1987. O programa consistia em estabilização econômica, abertura comercial, privatizações, valorização do câmbio, enxugamento do Estado e programas de assistência social focalizada (Cano, 1999, p. 419). Planos semelhantes foram realizados na Argentina, em 1990, com Carlos Menem, e no Brasil, a partir de 1990, com Collor de Mello, e depois completados por Fernando Henrique Cardoso. Os três processos de ajuste neoliberal foram intensos, mas o mais profundo, sem dúvida, foi o argentino. Entre 1990 e 1994, o programa argentino de privatizações e concessões em massa teve rapidez e intensidades surpreendentes.

A instabilidade do balanço de pagamentos será característica da segunda fase do ajuste, na qual as contas fecham apenas graças à entrada renovada de recursos externos. Com a sobrevalorização cambial exigida pelos programas de estabilização e a abertura indiscriminada do mercado interno, os três países passam a uma situação de crescente dependência do capital externo.

Segundo dados do economista argentino Azpiazu, entre 1990 e 1994, o capital estrangeiro respondeu por 63% das privatizações no país, sendo que 98% desses recursos externos foram alocados em setores escassamente geradores de divisas (eletricidade, gás, petróleo, telecomunicações, finanças, etc.) os quais, daí em diante, colaborarão decisivamente para a sangria de remessas de lucros e para a vulnerabilidade financeira do país (citado em Cano, 1999, p. 129).

É nesse contexto que devemos entender como se deu o grande crescimento dos empréstimos do Banco Mundial e do BID para as reformas do Estado e do sistema financeiro, com ampla vantagem para a Argentina (Gráficos 5 e 6). Na década de 1990 a Argentina recebeu dos dois bancos multilaterais 47,8 dólares por ano *per capita* para tais reformas, contra 9,2, o México e 2,2, o Brasil.

A Argentina recebeu um total de 21,5 bilhões de dólares para a reforma dos setores público e financeiro. O Banco Mundial e o BID atuaram conjuntamente no país dando apoio ao processo de privatização dos bancos públicos, em 1994-5, com 3,9 bilhões de dólares, e, em 1998, injetando 5,6 bilhões de dólares no sistema bancário, para minimizar o impacto desestabilizador das crises asiática e russa. Os principais empréstimos do Banco Mundial foram para reforma do setor financeiro, apoio a reformas administrativas em diversas províncias argentinas e reformas

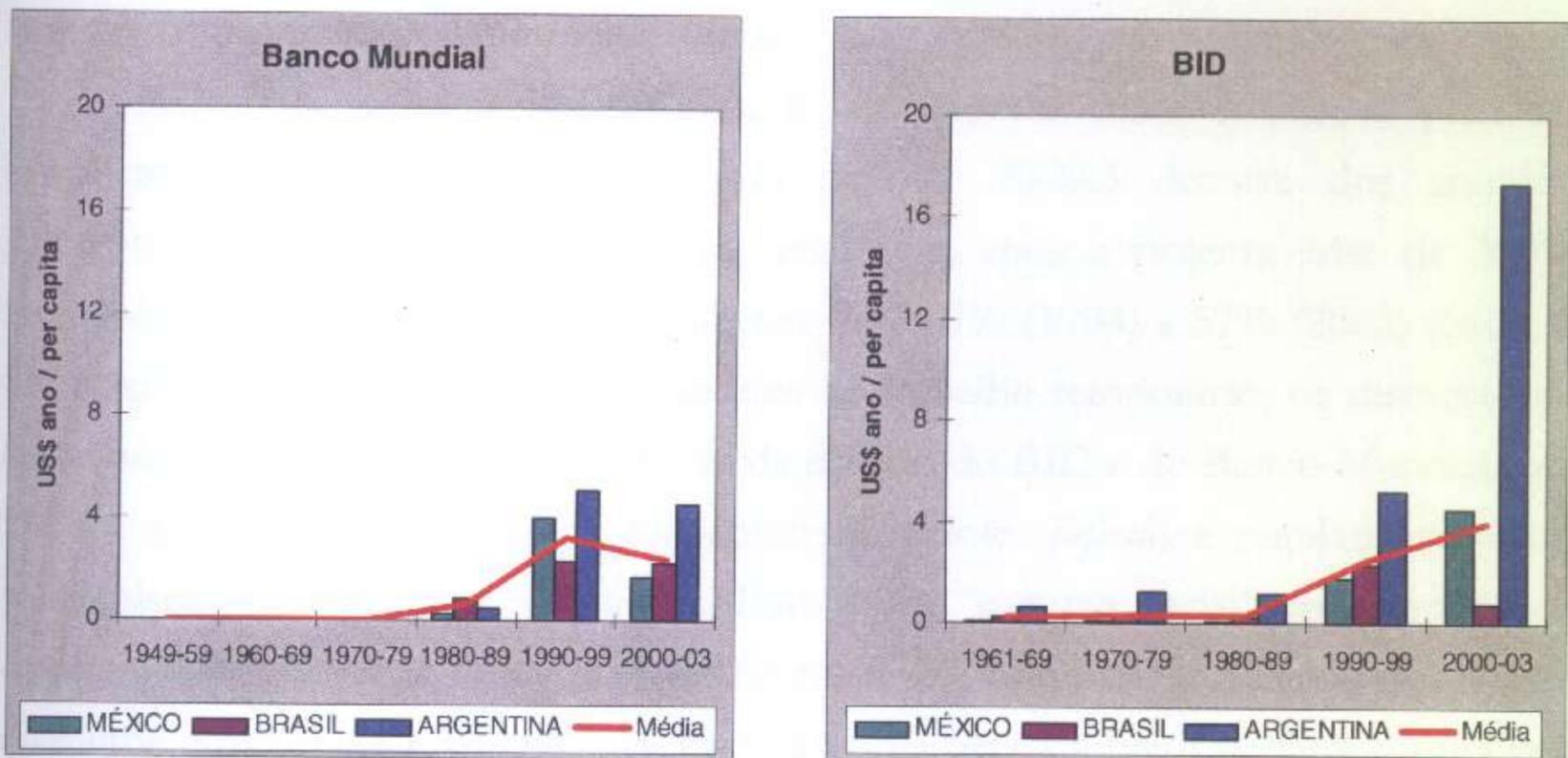
setoriais (muitas delas implicando privatizações) em educação, habitação, saúde, previdência social e abastecimento de água. Os empréstimos do BID destinaram-se ao sistema financeiro, às privatizações, em especial dos setores bancário e elétrico, à reforma fiscal (com apoio importante à província de Buenos Aires) e à reforma da seguridade social.

No Brasil, o total de empréstimos para as reformas do Estado e do sistema financeiro foi de 9,8 bilhões de dólares. O Banco Mundial e o BID atuaram em parceria no apoio à reforma do sistema de seguridade social, em 1999, com empréstimos de 4,1 bilhões de dólares. Os principais empréstimos do Banco Mundial foram para descentralização e privatização do sistema de transportes ferroviários e estradas, reforma dos setores de saúde, seguridade e proteção social, setor energético (pós-apagão) e reforma fiscal e administrativa. Os empréstimos do BID dirigiram-se à reforma do setor de proteção social, reforma fiscal dos Estados e modernização da gestão financeira dos municípios.

O México recebeu 13 bilhões de dólares para as mesmas reformas. O Banco Mundial e o BID apoiaram em conjunto a reforma do setor financeiro mexicano após a crise de 1994, com empréstimos no total de 5,2 bilhões de dólares. Os principais empréstimos do Banco Mundial foram para reforma do setor financeiro, descentralização administrativa, reestruturação (com privatizações) dos setores de mineração, siderurgia, agricultura, empresas públicas, saúde, habitação, transportes e telecomunicações. Os principais empréstimos do BID foram para a reforma dos setores financeiro e trabalhista.

A segunda fase do ajuste estrutural também foi acompanhada por empréstimos importantes dos bancos multilaterais para as políticas sociais (Gráficos 7 e 8),³³ que passaram a representar cerca de 20% de sua carteira de empréstimos nos três países analisados. Da década de 1980 para a de 1990, o Banco Mundial aumentou em 430% seus investimentos nesse setor (passando de 0,6 para 3,2 dólares *per capita* ano na média dos três países) e o BID em 730% (passando de 0,3 para 2,5 dólares *per capita* por ano).

³³ Estamos definindo como políticas sociais os empréstimos para saúde, educação, seguridade e programas de combate à pobreza. As políticas de saneamento e habitação, apesar de sociais, foram por nós classificadas como parte das políticas para as cidades, que analisaremos no próximo tópico.

Gráficos 7 e 8 – Empréstimos para políticas sociais *per capita* no tempo

Valores atualizados para 2004 e população média por país, a cada década

Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

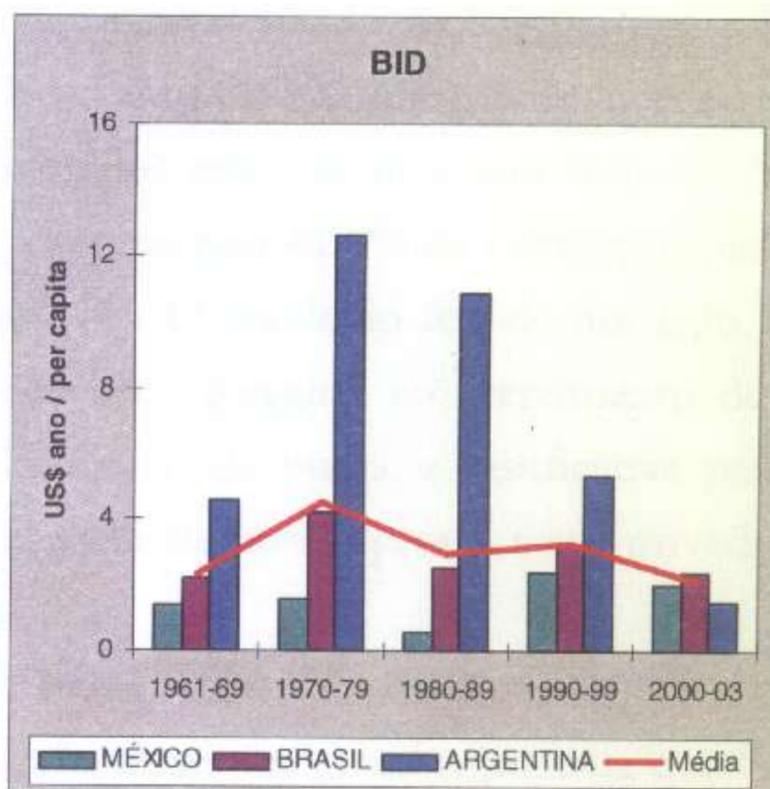
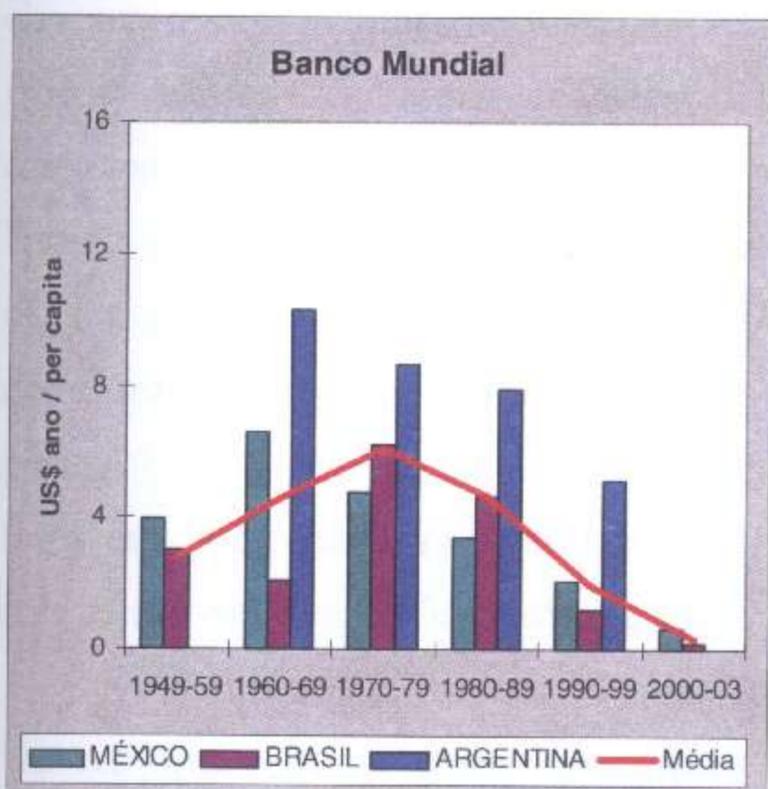
Os dados dos empréstimos para os setores sociais nos ajudam a relativizar, ao menos para os três países em análise, a interpretação comum na literatura de que o Banco Mundial teria priorizado uma agenda de “reforma social” na década de 1970. Na verdade, durante a gestão McNamara não foi feito nenhum investimento nos setores sociais no Brasil, na Argentina e no México (excluindo-se a área de saneamento urbano, que veremos adiante). Tais investimentos vieram a ocorrer justamente na década do ajuste neoliberal, a partir dos anos 1990. Essa ofensiva social se deve, em grande parte, como já comentamos no capítulo anterior, ao estabelecimento de políticas compensatórias (programas solidários de combate à pobreza), bem como a novos investimentos em saúde e educação.

Neste último caso, os recursos foram muitas vezes dirigidos a estes setores no intuito de realizar sua reforma programática. Segundo Maria Abádia da Silva, pesquisadora das políticas educacionais do Banco Mundial, a instituição defende uma visão “pragmática-utilitarista”, sintetizada na idéia de “educação profissional” (2002, p. 34), contrária a uma concepção de educação como “atividade humana histórica que se define no conjunto das relações sociais”. Maria Abádia afirma que o Banco Mundial pretende “transferir a educação da esfera pública política para o campo das possibilidades de consumo individual” e operar um “transplante de critérios econômicos e das leis de mercado para as políticas educacionais” (idem, p. 16). O fenômeno é, pois, muito semelhante ao que descrevemos no capítulo anterior, quando analisamos as políticas dos bancos multilaterais para as cidades. Tal

programa educacional teria recebido, segundo a autora, o “consentimento” dos ministérios da educação latino-americanos.

Como se vê nos gráficos 7 e 8, em especial neste último, o pico de investimentos sociais na Argentina no período 2000-3 decorre dos grandes empréstimos para programas solidários realizados após a violenta crise de 2001, quando o país passou de níveis de pobreza de 13,7% (1994) a 57% (2003) (Indec). Os atuais programas argentinos de frentes de trabalho temporário, os maiores em curso no mundo, receberam 2,5 bilhões de dólares do BID e do Banco Mundial, em 2003 – como recompensa pela suspensão do calote (*default*) e regularização dos reembolsos junto às duas instituições. Este é um “socorro social” em proporções comparáveis ao enorme financiamento do ajuste argentino na década anterior – mas com uma diferença não desprezível, na razão de 9 para 1 a favor do ajuste (uma vez que este, como vimos, recebeu 21,5 bilhões). Na verdade, diante de uma Argentina balançada por movimentos sociais (organizações de ‘piqueteros’ (desempregados), assembleias de bairro, ocupações de prédios e fábricas), clamando em uníssono “*Que se vayan todos!*”, a iniciativa destina-se a minimizar a grande insatisfação social. Segundo o presidente do BID, Enrique Iglesias, o objetivo dos empréstimos foi, antes de mais nada, contribuir para a estabilização política do país: “Estamos dispostos a aportar recursos para melhorar o clima político.” (*Gazeta Mercantil*, “BID dá mais US\$ 1,5 bilhão à Argentina”, 4 de fevereiro de 2003.)

Gráficos 9 e 10 – Empréstimos para infra-estrutura *per capita* no tempo



Valores atualizados para 2004 e população média por país, a cada década

Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

Para finalizarmos as comparações setoriais, o padrão de financiamento no setor de infra-estrutura traz outro dado importante: houve significativo decréscimo dos empréstimos multilaterais no tempo (Gráficos 9 e 10). Da década de 1970 para a atual, caíram 95% no caso do Banco Mundial (passando de 6,1 para 0,3 dólares ano *per capita*) e 52% no caso do BID (passando de 4,5 para 2,2).

Os empréstimos para o setor de infra-estrutura são os que melhor caracterizam a estratégia do desenvolvimento programado na periferia do capitalismo nos anos 1960-70, uma vez que fornecem a base real para o processo de industrialização. Na década de 1970, o Banco Mundial e o BID financiaram grandes projetos de infra-estrutura: dezenas de hidrelétricas, redes de transmissão de energia, malha rodoviária, corredores de exportação e modernização de portos. No Brasil, as principais hidrelétricas financiadas pelo Banco Mundial foram Itumbiara, São Simão, Paulo Afonso, Salto Osório e Marimbondo. Os impactos sociais e ambientais negativos destes e de outros projetos financiados pela instituição, como o caso emblemático da rodovia Transamazônica e do pólo minerador em Carajás, levaram o banco a ser fortemente denunciado por organizações ambientalistas, e a criar, em 1986, um departamento de meio ambiente (Peet, 2003, p. 135).

A retirada do Banco Mundial do setor de infra-estrutura evidentemente não se deve apenas à pressão dos ambientalistas. Foi consequência de uma mudança estrutural nas prioridades de financiamento da instituição, que passa, após a crise da dívida na década de 1980, como vimos, a realizar empréstimos com vistas ao esforço exportador/pagador latino-americano (produção e comércio exterior). Estes chegam a representar, naquela década, 47,9% na carteira do banco para os três países, contra 23,3% de infra-estrutura. Nos anos 1990, mais uma queda na participação da infra-estrutura, agora em favor dos empréstimos para reforma do Estado e do sistema financeiro, que passam a representar 41,6% da carteira naquela década e 62,5% na década atual (ver Gráfico 11). O resultado foi, de um lado, a deterioração da infra-estrutura, que tornou-se um “gargalo” ao crescimento dos países (com direito a “apagão” no setor elétrico) e, de outro, a justificativa para transferir parte da infra-estrutura (a lucrativa, evidentemente) para o setor privado, sob forma de concessões, privatizações e parcerias.

O diretor do Banco Mundial para o Brasil, Vinod Thomas, reconhece que “houve uma redução dos empréstimos para infra-estrutura”, mas argumenta que “o organismo tem apoiado reformas estruturais, que podem atrair os investimentos

privados [para obras de infra-estrutura]”.³⁴ Os dois bancos multilaterais têm recentemente manifestado apoio e a disponibilidade de emprestar recursos para o programa brasileiro de parcerias público-privadas (PPPs) para investimento em infra-estrutura.³⁵ Apenas o BID promete para o Brasil, em 2004, 1,5 bilhões de dólares para as PPPs (*Gazeta Mercantil*, “BID tem US\$ 3 bilhões para o Brasil este ano”, 17 de março de 2004).

O BID já realiza empréstimos para empresas de infra-estrutura privatizadas desde 1995. No Brasil, foram 2,2 bilhões de dólares, em 18 projetos: rodovias privatizadas (Imigrantes (Ecovias), Bandeirantes (AutoBan) e Castello Branco (Viaoeste) em São Paulo, e rodovia dos Lagos no estado do Rio), Linha Amarela S.A. (via expressa privada na cidade do Rio), Banco Bradesco e várias empresas de produção e distribuição de energia (como a Light e a Termobahia). Na Argentina, 1,4 bilhões de dólares, em 10 empréstimos para: Terminais Portuários Argentinos S.A., Companhia Águas Argentinas S.A. e Águas de Santa Fé S.A., Correios S.A., uma ponte ligando as cidades de Rosário e Victoria, gasodutos e redes elétricas. No México, outros 1,4 bilhões, em 7 projetos, concentradamente no setor energético (redes, gasodutos e termoelétricas). São esses investimentos em empresas privatizadas, no total de 4,9 bilhões de dólares, por sinal, que impedem que a curva descendente no setor de infra-estrutura do BID seja igual à do Banco Mundial. No Brasil, no período de 2000 a 2003, 48% do total de empréstimos do BID ao país foram para o setor privado.

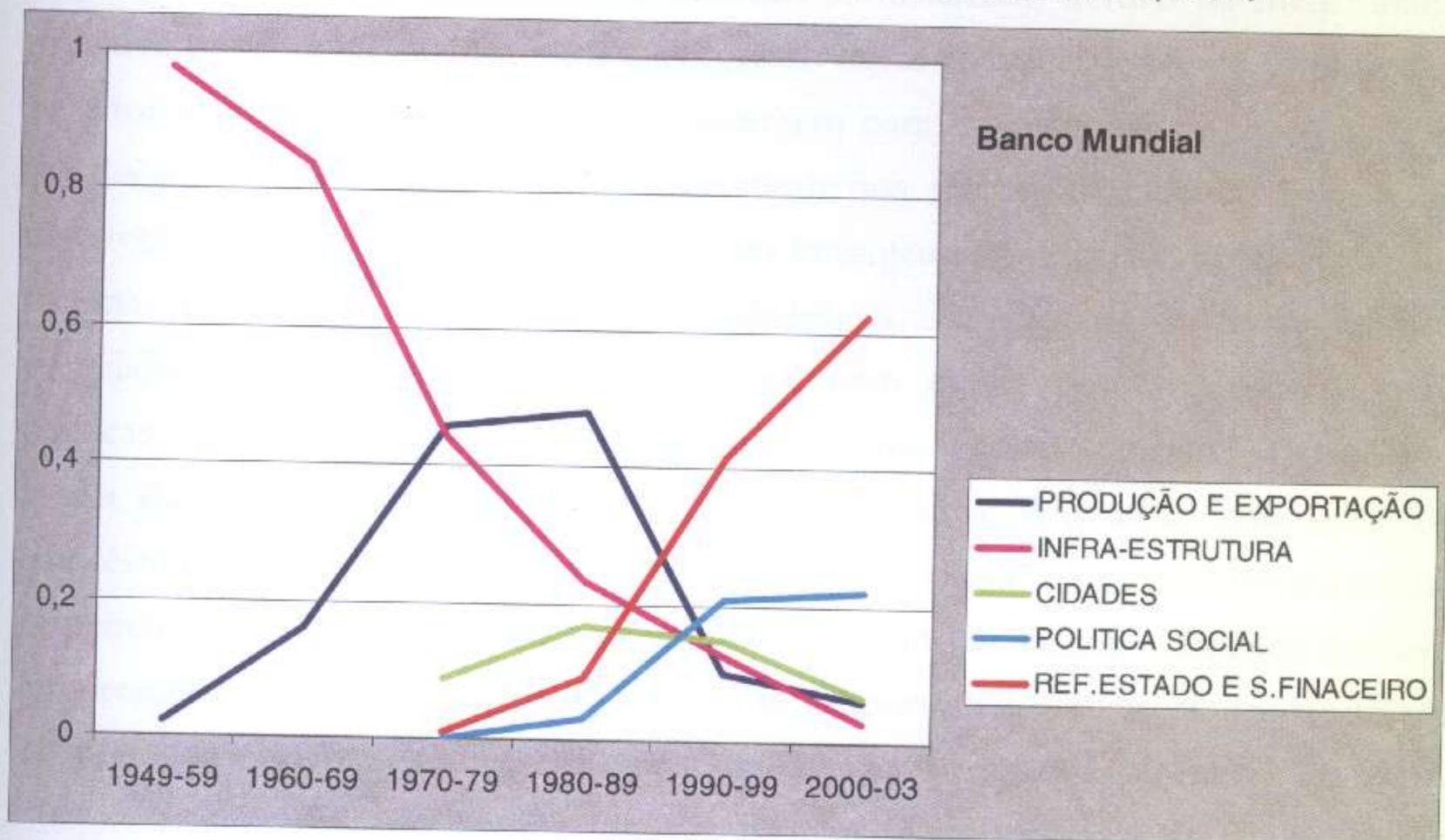
A evolução das prioridades do Banco Mundial para os três países, no tempo, como vemos no Gráfico 11, evidencia a mudança de estratégia de financiamento da instituição. É, sem dúvida, uma decisão deliberada e programática, visto ser coerente e contínua no tempo. O “X” produzido no Gráfico pela linha descendente dos investimentos em infra-estrutura e pela ascendente em reforma dos setores público e financeiro é a melhor visualização gráfica que podemos ter da ação

³⁴ Depoimento concedido a Geralda Doca em matéria do jornal *O Globo* que reproduziu dados preliminares desta dissertação (“Banco Mundial reduz verba para infra-estrutura”, 30 de maio de 2004).

³⁵ Segundo matéria da *Folha de S.Paulo* (“Lula tenta atrair US\$ 10 bilhões para a PPP”, de 1.º de fevereiro de 2004). “O governo federal faz uma articulação, que envolve os bancos oficiais, organismos internacionais, grandes empresas e fundos de pensão dos EUA e do Brasil, para tentar garantir cerca de US\$ 10 bilhões por ano de investimentos no setor de infra-estrutura após a aprovação do projeto da PPP (Parceria Público-Privada). A operação para ‘turbinar’ a PPP é comandada diretamente pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que já conversou com o presidente do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Enrique Iglesias, e com o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn.”

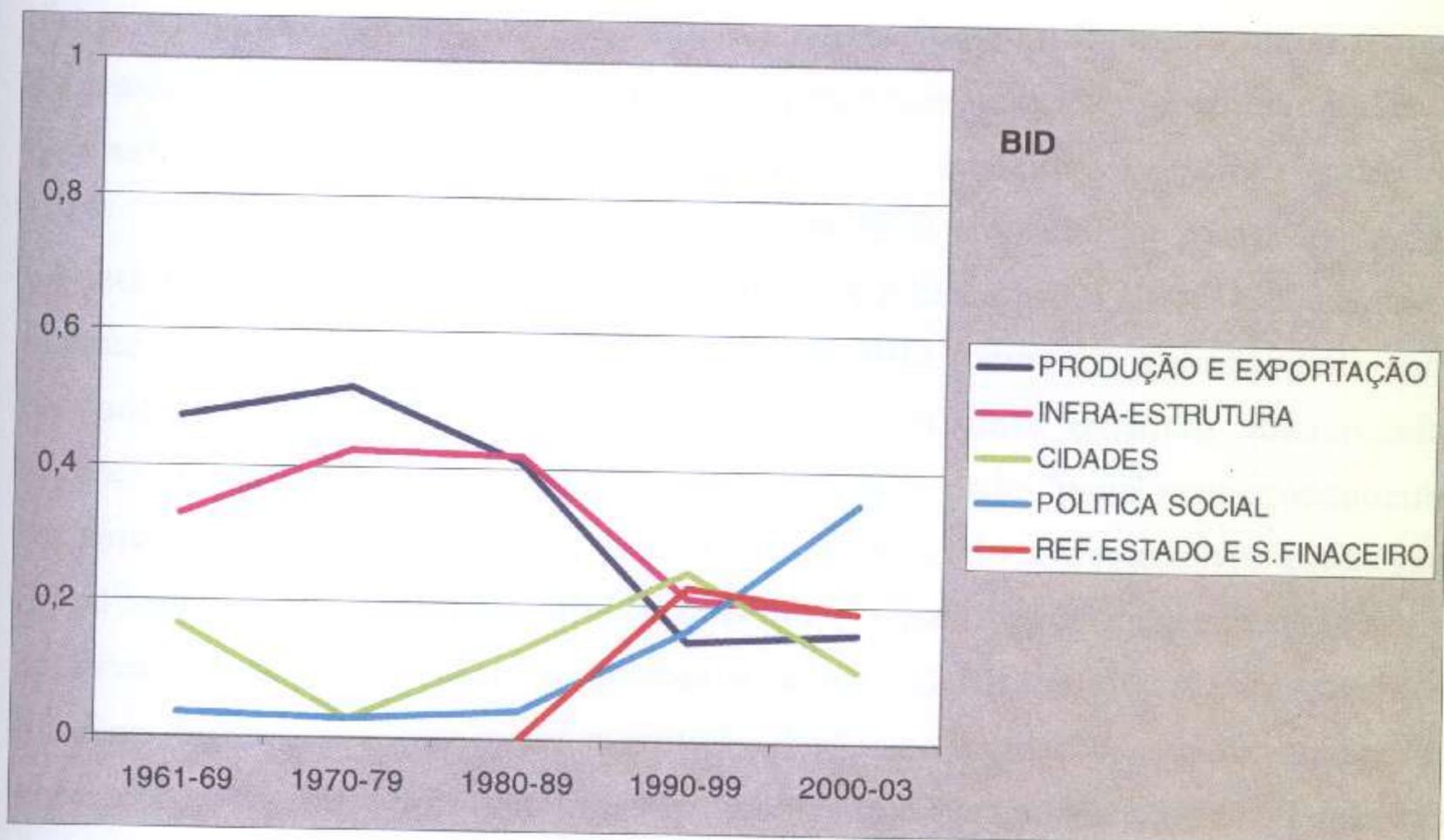
do Banco Mundial na “transição” do desenvolvimento programado ao ajuste estrutural na América Latina.

Gráfico 11 – Porcentagem por setor ao longo do tempo (média dos três países)



Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial

Gráfico 12 – Porcentagem por setor ao longo do tempo (média dos três países)



Fonte: Autor, a partir de dados do BID

O Gráfico 12 exprime as prioridades de empréstimo do BID para os três países, no tempo. Nele é possível verificar nítida prevalência nos setores de infraestrutura e produção durante as décadas de 1960 a 1980. Na década de 1960, os empréstimos para políticas urbanas também se destacam, dentro da mencionada iniciativa pioneira da Aliança para o Progresso nesse campo. Nos anos 1990, todos os setores de investimento do BID convergem para um patamar próximo a 20%. Na década de 1990 há queda de empréstimo nos setores tradicionais ligados ao desenvolvimento e crescimento dos “setores emergentes”: reformas do Estado e do sistema financeiro, políticas sociais e cidades. A década atual manteve relativa estabilidade na correlação entre os setores, com queda nos empréstimos para políticas urbanas e aumento nos empréstimos para políticas sociais. A oscilação nestas duas áreas decorreu, em grande parte, da crise Argentina, país onde os empréstimos para as cidades reduziram-se 96%, enquanto para as políticas sociais aumentaram 230%. No Brasil, os empréstimos para as cidades também tiveram importante queda, 62%, em função da lei de responsabilidade fiscal, aprovada em 1999, e de um novo ciclo de escassez para saldar as contrapartidas locais.

Essa estabilidade entre setores na carteira de empréstimos do BID, durante os últimos quinze anos, indica uma dinâmica de financiamento relativamente diferenciada daquela do Banco Mundial. Provavelmente o dado corrobora a hipótese mencionada anteriormente: o BID é menos programático e, aparentemente, mais permeável às pressões dos governos nacionais – nesse sentido, dirige seus empréstimos de forma menos unilateral do que o Banco Mundial. Como mencionamos na introdução, no BID os governos tomadores têm maioria e indicam o presidente, o que lhes permite maior poder sobre as prioridades de empréstimo.

Além disso, o BID tem realizado significativos empréstimos para os governos subnacionais (estados, municípios e suas empresas públicas). No Brasil, por exemplo, durante a década de 1990, 52% dos projetos do BID foram feitos diretamente com entidades subnacionais. Tais empréstimos possuem uma dinâmica diferenciada. Segundo Maria Teresa Souza, do BID, a instituição tem dado “papel mais proeminente aos governos subnacionais como ‘clientes’ e se dedicado a desenvolver estratégias específicas para trabalhar neste nível de governo”, o que implica “maior flexibilidade e soluções menos padronizadas” (entrevista ao autor). O BID empresta para governos estaduais brasileiros e províncias argentinas desde sua fundação, e para municípios brasileiros ao menos desde 1986 (primeiro empréstimo para a cidade de São Paulo). O

Banco Mundial não financia municípios e só empresta diretamente a governos e companhias estaduais no Brasil (desde 1987).

Se procurarmos compreender as diferenças no padrão de financiamento entre o Banco Mundial e o BID sob o ponto de vista de uma “divisão de trabalho” mais coordenada, poderemos levantar a hipótese de que o Banco Mundial atua prioritariamente junto às instâncias nacionais e às políticas setoriais mais amplas, procurando influenciá-las – daí, inclusive, a importância de seu documento de estratégia para cada país, o CAS (*Country Assistance Strategy*). Isso se reflete numa ação mais programática e deliberada, baseada em grandes projetos, que em média empenham 100 milhões de dólares a mais do que os do BID (dado referente a México, Brasil e Argentina). O Banco Interamericano, por sua vez, com a exceção do México (que impõe o governo federal como único tomador), tem dirigido desde os anos 1990 importantes empréstimos a governos subnacionais. Tais empréstimos, apesar de também vinculados a estratégia traçada *a priori* – o *Country Paper* do BID para cada país –, são menos programáticos e mais permeáveis às demandas locais. Significaram, por exemplo, expressivos investimentos do BID em políticas urbanas na década de 1990, o maior volume de crédito setorial da instituição no período (inclusive acima das reformas do Estado e do setor financeiro) – o equivalente a 11 bilhões de dólares ou 25% da carteira para México, Brasil e Argentina.

Em resumo, podemos afirmar que, nessa divisão de trabalho, o Banco Mundial age prioritariamente na esfera dos governos centrais, procurando influenciar as principais políticas nacionais, e atua no “atacado”, enquanto o BID age significativamente junto aos governos subnacionais, em projetos e programas locais, atuando também no “varejo”. Essa repartição de papéis entre os dois bancos, apesar de não declarada publicamente pelas instituições, é hipótese bastante plausível, apoiada nos dados que analisamos.

Perfil dos empréstimos para as políticas urbanas³⁶

O Banco Mundial e o BID emprestaram para as políticas urbanas de México, Brasil e Argentina, 35 bilhões de dólares (valores atualizados). Do Banco Mundial foram 17,8 bilhões, o equivalente a 12% de sua carteira, e do BID, outros 17,2 bilhões, correspondendo a 16% da carteira. O país que mais recebeu empréstimos das duas instituições neste setor foi o Brasil, com 17,4 bilhões, seguido de México, com 11 bilhões, e Argentina, com 5,9. Em valores *per capita*, o quadro inverte-se, mas sem a mesma disparidade apontada para o total de empréstimos. Nesse caso, a Argentina recebeu 177 dólares *per capita*,³⁷ o México, 148 e o Brasil, 124, o que nos permite afirmar que não há um “parceiro privilegiado” no caso das políticas urbanas.

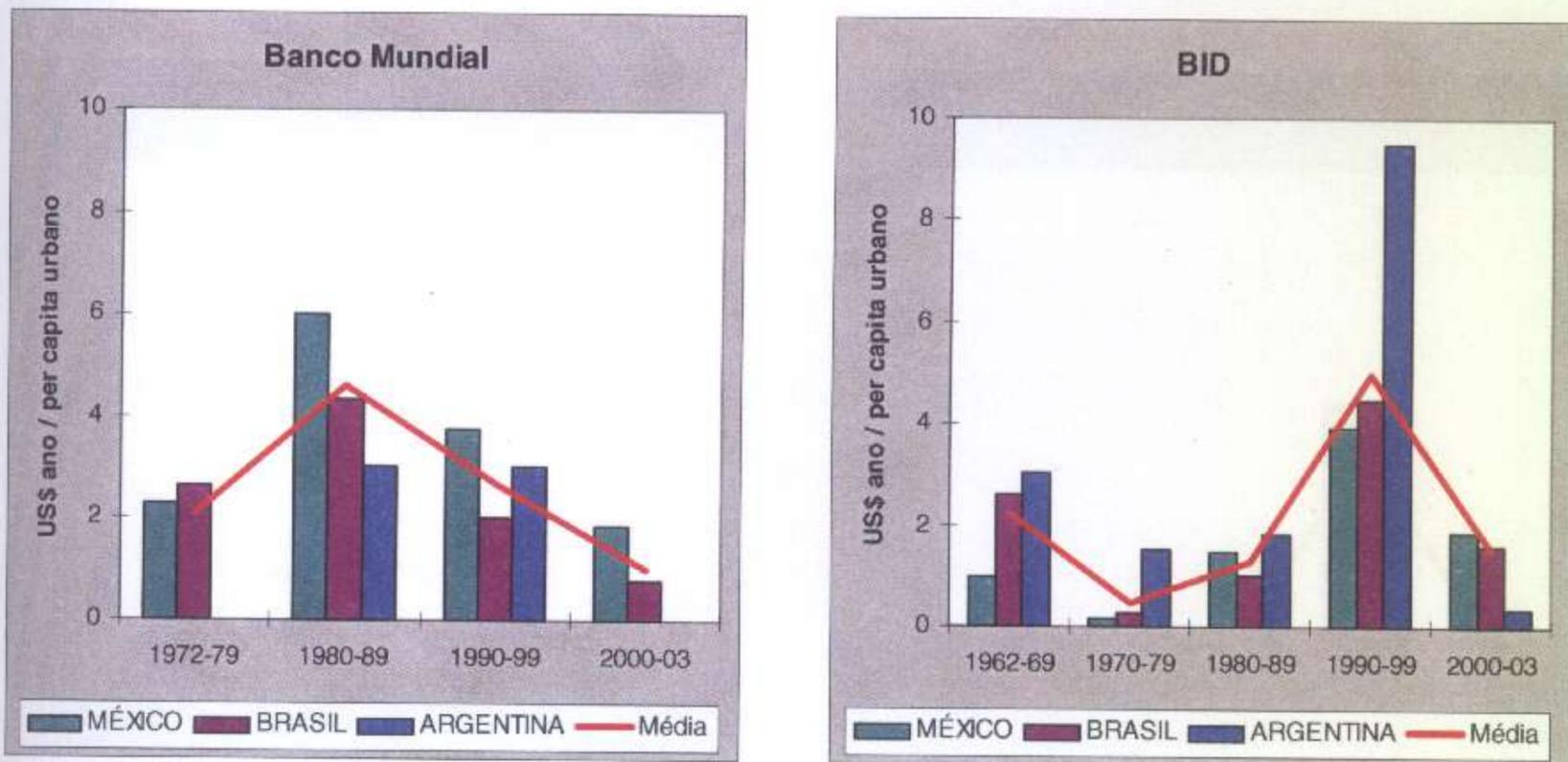
A análise da evolução dos empréstimos para as políticas urbanas no tempo (Gráficos 13 e 14) remete a uma diferença de partida: o BID, como já explicamos no capítulo anterior, foi o pioneiro nos anos 1960, dentro da Aliança para o Progresso, a financiar políticas habitacionais e urbanas. Nesse período, o BID emprestou mais recursos *per capita* do que nas duas décadas seguintes, retornando a um volume de financiamento mais expressivo somente nos anos 1990.

O Banco Mundial inicia seus empréstimos para políticas urbanas apenas na década de 1970. Nos anos 1980, o montante destinado ao setor sobe, *per capita*, 120% – num movimento similar ao já apontado anteriormente, quando o Banco Mundial aumenta os empréstimos após a crise da dívida latino-americana. Em resumo, podemos ver nos Gráficos 13 e 14 que a “década urbana” (em investimento *per capita*) foi, para o Banco Mundial, a dos anos 1980 e, para o BID, dos 1990.

³⁶ Incluímos no setor de políticas urbanas os empréstimos para saneamento e meio ambiente urbano, habitação, transportes e desenvolvimento urbano. Procuramos, sempre que possível, adotar a classificação setorial dada pelas instituições aos projetos. Entretanto, algumas vezes estes combinam dois ou mais setores – casos em que foi adotado o setor preponderante. As políticas para as cidades não necessariamente têm os municípios como agentes tomadores – na maioria das vezes são governos centrais, estados e companhias públicas. Como já mencionamos, o Banco Mundial não empresta diretamente a municípios. O anexo desta dissertação contém quadros com todos os projetos urbanos do Banco Mundial e BID para Brasil, Argentina e México, incluindo informações referentes a: nome e local do projeto, datas de contratação e encerramento, valores de época e atualizados, contrapartida local e tomador.

³⁷ Neste tópico, todas as referências de valores *per capita* adotam como base a população urbana por país e sua evolução no tempo (dados da Cepal). Todos os valores em dólar são atualizados para janeiro de 2004.

Gráficos 13 e 14 – Empréstimos para políticas urbanas sobre população urbana, no tempo

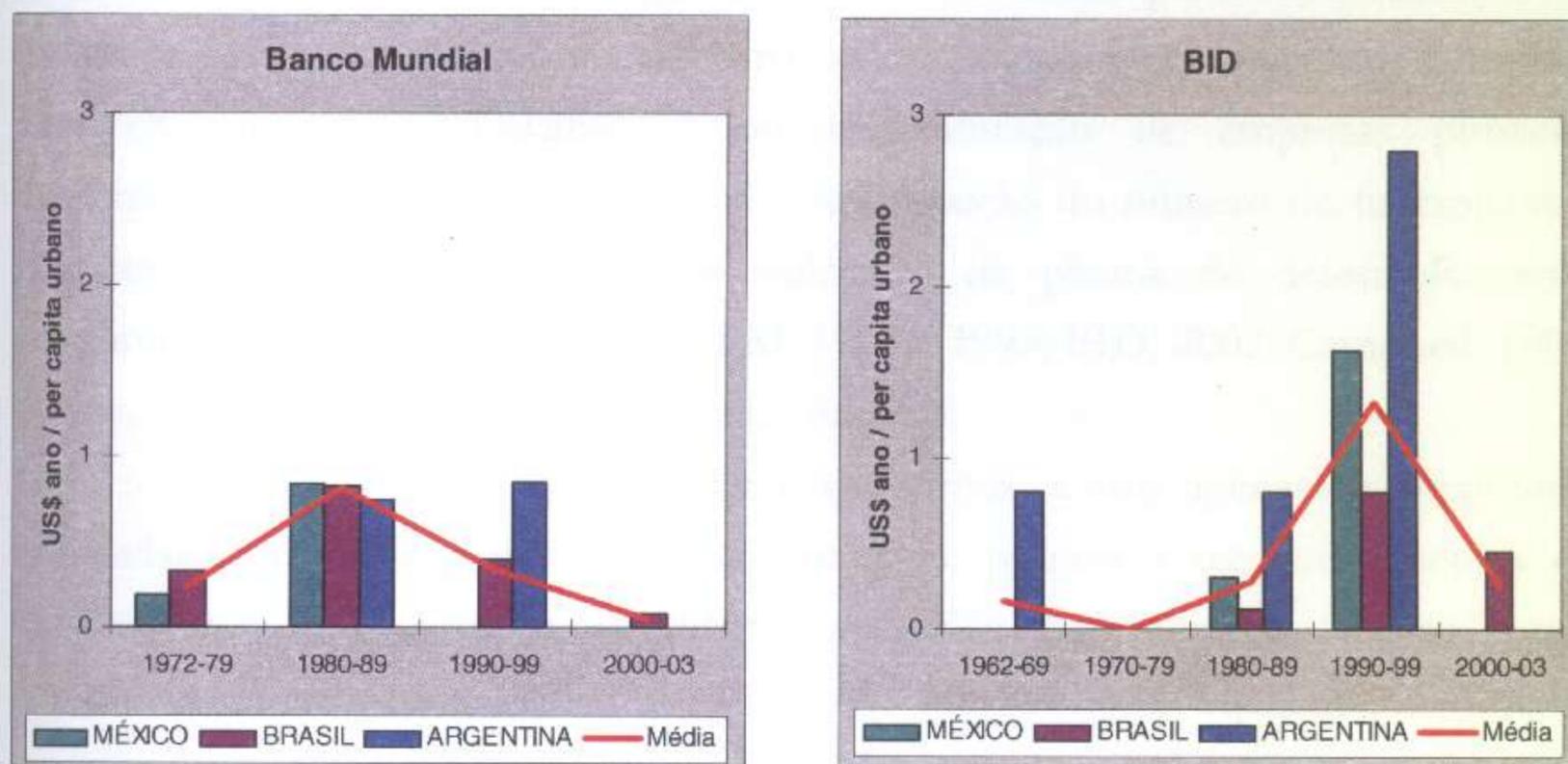


Valores atualizados para 2004 e população urbana média por país, a cada década

Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

Na décadas de 1960 e 1970, os principais projetos urbanos financiados pelos bancos nos três países foram nas áreas de saneamento (especialmente água potável), com 31 projetos, num total de 3,8 bilhões de dólares, e habitação (na modalidade de lotes urbanizados), com 5 projetos, totalizando 660 milhões. Somente no final dos anos 1970 e início dos 1980 surgirá nova modalidade de empréstimos: os projetos integrados de desenvolvimento urbano e metropolitano (gráficos 15 e 16). Tais projetos expandiram o escopo anterior de saneamento e habitação, para incluir componentes de transportes, apoio aos negócios, crédito, treinamento da mão-de-obra local, geração de renda, creches, mercados, etc. (Kessides, 1997, p. 5). No Brasil, tiveram início com o programa “cidades de porte médio” (1979, com aporte do Banco Mundial, e 1982, com aporte do BID) e com os projetos metropolitanos para Salvador, Fortaleza e Recife (1981-2), sendo que apenas o último foi implementado, com recursos do Banco Mundial. No México, os primeiros foram os ainda incipientes projetos metropolitanos para Lázaro Cardenas (1978) e Cidade do México (1982) e na Argentina, um pouco mais tardiamente, os programas de desenvolvimento urbano em 1986 (BID) e 1988 (BM).

Gráficos 15 e 16 – Empréstimos para desenvolvimento urbano sobre população urbana, no tempo



Valores atualizados para 2004 e população urbana média por país, a cada década

Fonte: autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

É também no início dos anos 1980 que o Banco Mundial apóia a criação de fundos semipúblicos para financiamento das cidades com recursos onerosos: no México, em 1982 e no Paraná, em 1983 – o já citado programa *Market Towns* (atual ParanáCidade). O objetivo dos empréstimos encaixa-se perfeitamente no ajuste fiscal implementado naquele momento sob supervisão do FMI.

Na década de 1990, os empréstimos darão ainda maior ênfase à reforma e ao fortalecimento das estruturas de gestão municipal (*capacity building*), recebendo, nos três países, 5,9 bilhões de dólares do BID e 1,5 bilhão do Banco Mundial. No Brasil: programas de fortalecimento institucional financiados pelo Banco Mundial (Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Ceará e Bahia, num total de 790 milhões de dólares), desenvolvimento municipal de Porto Alegre (BID, 1998) e Rio de Janeiro (BaixadaViva/BID, 1997), programa de modernização administrativa e política fiscal de municípios (Pnafm/BID, 1999, 340 milhões) e complementação do fundo paranaense de financiamento urbano (ParanáCidade/BID, 1996 e 2002, num total de 400 milhões). Na Argentina: programa nacional de fortalecimento municipal (Banco Mundial, 1995, 258 milhões), reforma administrativa em grandes cidades (BID, 1997, 300 milhões) e programa nacional de reforma municipal (BID, 1998, 285 milhões). No México, dois grandes empréstimos do BID para fortalecimento de municípios (1994 e 1999), somando 1,1 bilhão de dólares.

Os chamados programas de “fortalecimento” ou “modernização” municipal dos anos 1990 têm como objetivo implementar a reforma do poder local

em um quadro de crescente descentralização e restrição fiscal. Suas principais iniciativas são: aumento da arrecadação local e das tarifas públicas, atualização de cadastros e sistemas de cobrança, formação de fundos de empréstimos onerosos para os municípios, privatização ou reestruturação de empresas públicas, modernização administrativa, informatização, redução do número de funcionários, capacitação de quadros gestores e realização de planos de desenvolvimento econômico local (ver Osmont, 1995; BM, 1990 e 1993; BID, 2002; Campbell, 1997; Davey, em Daughters e Rojas, 1998; entre outros).

Na década de 1990, todos os empréstimos, e não apenas os programas nomeadamente destinados a reforma municipal, passam a ter componentes de fortalecimento e modernização institucional. São empréstimos “mistos”, que combinam o tradicional investimento direto (em obras e equipamentos), com investimentos em reestruturação gerencial do tomador – município ou empresa pública, na maioria das vezes. Isso significa que mesmo empréstimos realizados nos setores de saneamento, habitação e transportes têm componentes de reforma institucional. Estes podem ser pouco expressivos dentro do montante emprestado (de 2% a 10%), mas suas conseqüências políticas e gerenciais são muito maiores que isso.

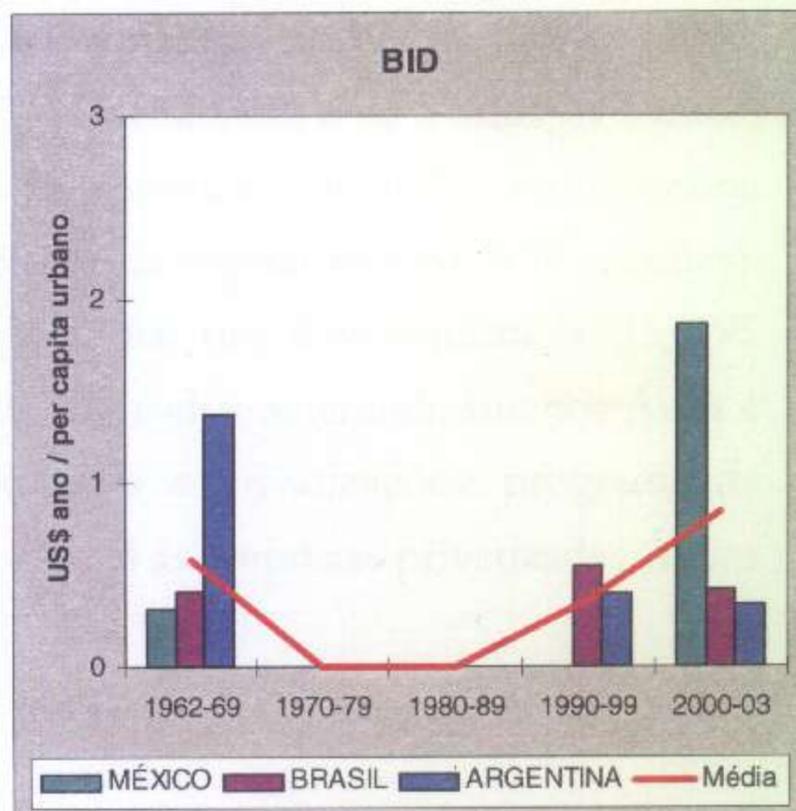
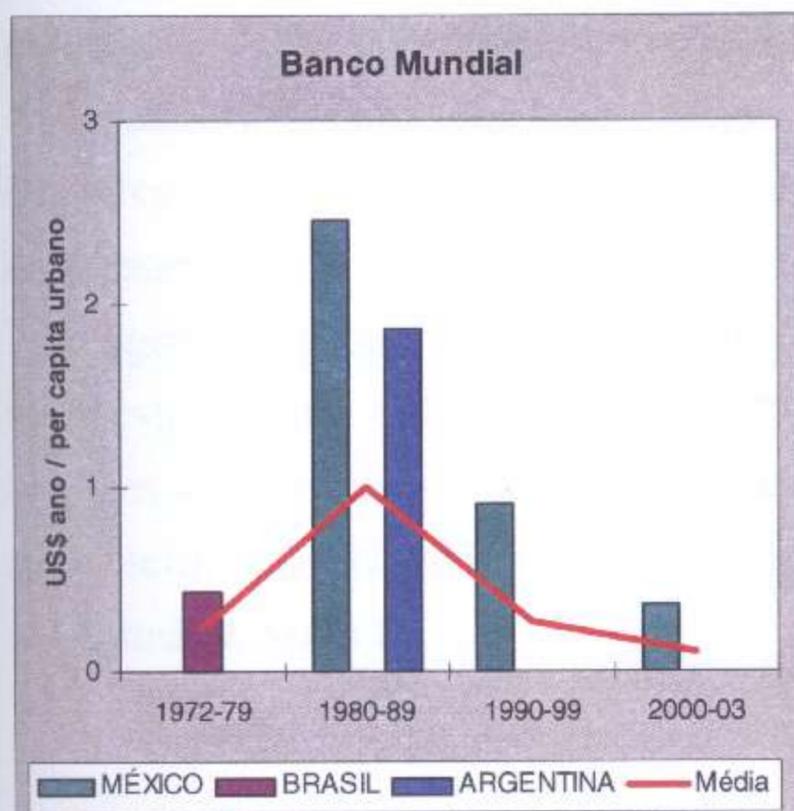
A questão é qualitativa: não é necessário empregar grande soma de recursos para contratar consultores, planos de reestruturação administrativa (incluindo estudos para eventual privatização), cursos de capacitação, e mesmo para implementar sistemas informatizados de gestão – ainda mais em comparação com os custos elevados de obras civis, estações de tratamento, compra de trens, reassentamento de populações, etc. O objetivo é produzir, com baixo custo e grande impacto, uma inflexão no modo de operação das instituições e na forma de pensar de seus técnicos, com resultados para além do empréstimo contraído. Voltaremos a esse tema no próximo capítulo.

Dentro do “ajuste das cidades”, a reforma do setor habitacional também recebe, no final dos anos 1980, importantes recursos do Banco Mundial: na Argentina, 480 milhões de dólares, em 1988, e no México, 1,1 bilhão, em dois empréstimos, de 1988 e 1992. O Brasil, como já mencionamos, não realizou essa reforma setorial. O Gráfico 17 nos mostra a evolução dos empréstimos habitacionais do Banco Mundial no tempo. O único empréstimo do banco no setor, para os três países, nos anos 1970, foi destinado ao fracassado programa brasileiro de lotes urbanizados, o maior (ao menos no papel) da América Latina. Com exceção

deste, todos os demais empréstimos do Banco Mundial foram dirigidos a reformas financeiras do setor habitacional – o que evidencia clara inflexão do Banco.

O BID, por sua vez, recua da iniciativa habitacional pioneira nos anos 1960, não realizando novos empréstimos nas duas décadas seguintes (Gráfico 18). Apenas em meados dos anos 1990 retoma investimentos no setor, prioritariamente na modalidade de *slum upgrading* (intervenção em favelas, cortiços e assentamentos precários). Seus programas, no Brasil e na Argentina são: Favela-Bairro no Rio de Janeiro (1995, com dois empréstimos, no total de 420 milhões), Programa Nacional de Favelas, na Argentina (1996, 122 milhões), Cingapura, em São Paulo (1996, 180 milhões), Habitar-Brasil (1998, 285 milhões), Programa de Ação em Cortiços, em São Paulo (2001, 35 milhões) e urbanização de favelas na cidade de Rosário (2001, 45 milhões). No México, o BID não apoiou programas de *slum upgrading* e realizou, em conjunto com o Banco Mundial, um aporte de 550 milhões de dólares para fortalecimento do sistema financeiro habitacional mexicano (FOVI) e reestruturação do seu modelo de subsídio, no ano 2000.

Gráficos 17 e 18 – Empréstimos para habitação sobre população urbana no tempo



Valores atualizados para 2004 e população urbana média por país, a cada década

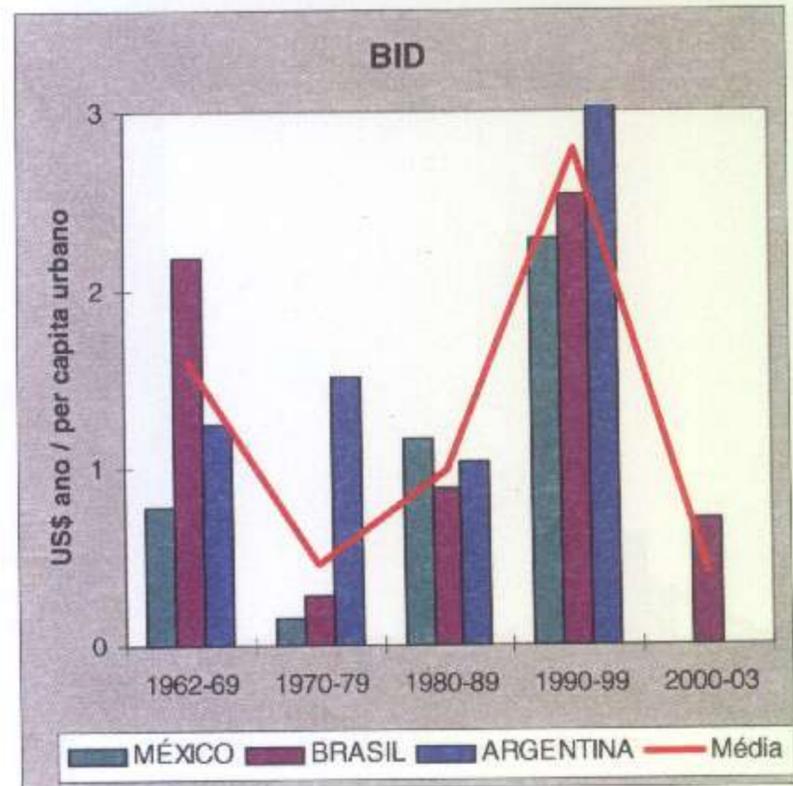
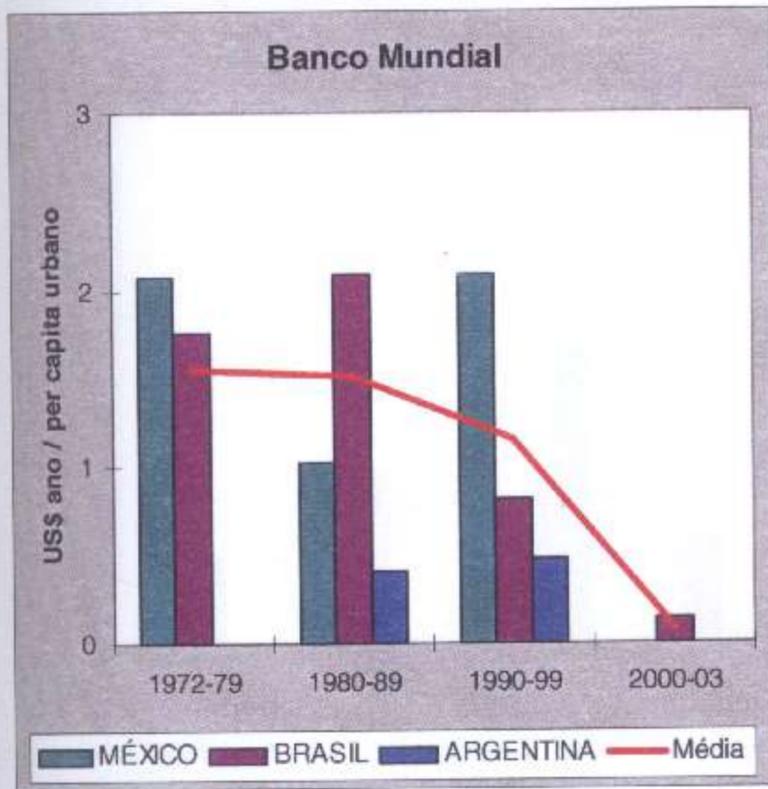
Fonte: autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

Os financiamentos a programas de saneamento e meio ambiente urbano³⁸ do Banco Mundial e do BID apresentaram tendências distintas (Gráficos 19 e 20). No caso do Banco Mundial, os empréstimos no setor caíram ao longo do tempo: de 192 dólares por ano *per capita*, na década de 1970, para apenas 20, na década atual. Tal tendência contraria, mais uma vez, o discurso *pro-poor* da instituição, uma vez que o saneamento básico é componente essencial das políticas sociais e de saúde pública. Por sua vez, os programas apoiados pelo Banco Mundial durante as décadas do ajuste estrutural tiveram como objetivo a reestruturação setorial, o estabelecimento de tarifas e serviços em base de mercado e a privatização de companhias públicas. Como já citamos no capítulo anterior, o Brasil teve papel importante como laboratório do banco na área, com o Prosanear, em 1988, e a reestruturação do setor de água, em 1992 (programa renovado em 1998).

No caso do BID (gráfico 20), os empréstimos para saneamento e meio ambiente urbano crescem até alcançar o auge nos anos 1990. Este desempenho foi consequência, em grande parte, do apoio do banco às privatizações de companhias de água e esgoto e à implementação de grandes projetos de saneamento urbano ambiental. No Brasil, quatro importantes programas na área foram contratados nos anos 1990: a descontaminação do rio Tietê em São Paulo (1992 e 1999, com 835 milhões de dólares), o saneamento das baías de Guanabara, no Rio de Janeiro (1993, 450 milhões), Guaíba, em Porto Alegre (1993, 170 milhões) e de Todos os Santos, em Salvador (1995, 325 milhões). No México foi aprovado, em 1993, um programa de conservação ecológica da região metropolitana da capital federal (133 milhões). Na Argentina, projetos de saneamento ambiental dos rios Reconquista (1993, 195 milhões), Matanza e Riachuelo (1997, 290 milhões), todos na grande Buenos Aires e também empréstimos para reestruturação do setor e privatizações: programa de ajuste setorial (1997, 285 milhões) e aporte de capital às empresas privatizadas Águas Argentinas e Santa Fé.

³⁸ Estamos chamando de “meio ambiente urbano” programas de conservação ambiental, manejo de resíduos sólidos, controle da poluição do ar e descontaminação de recursos hídricos urbanos.

Gráficos 19 e 20 – Empréstimos para saneamento e meio ambiente urbano sobre população urbana, no tempo

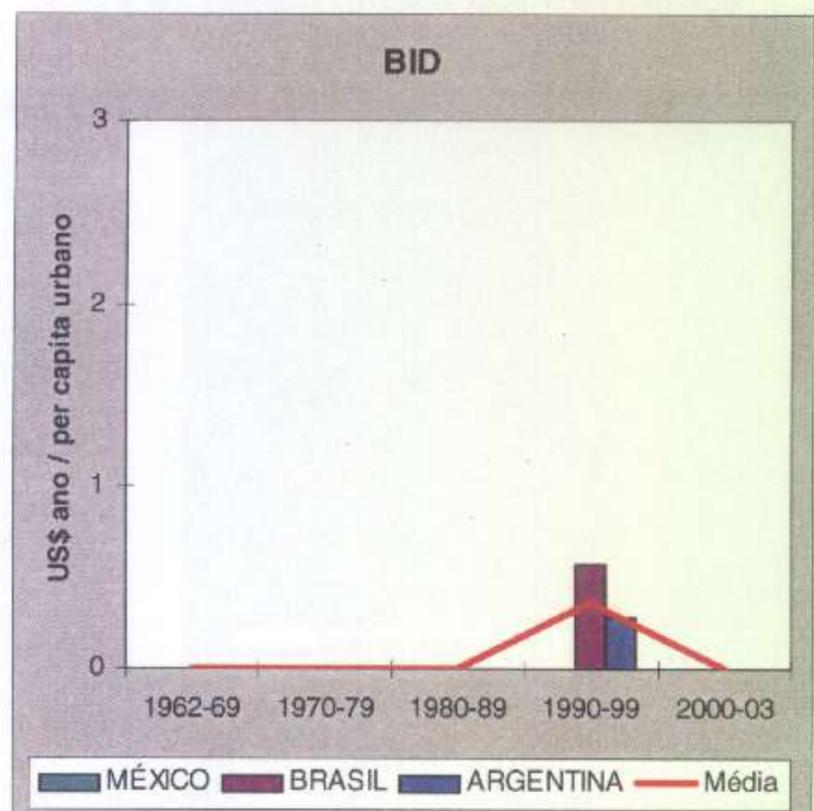
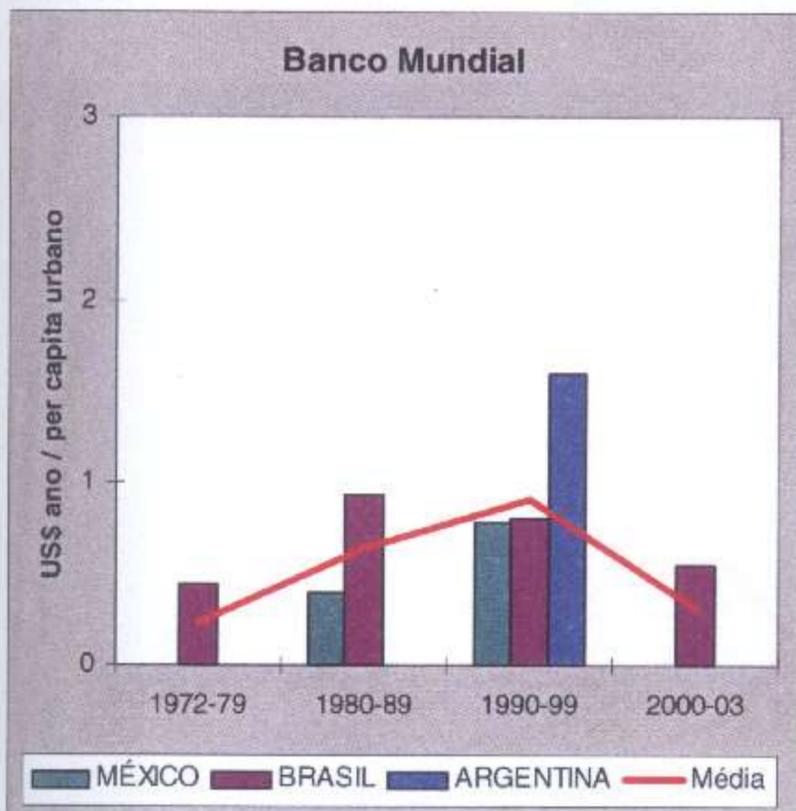


Valores atualizados para 2004 e população urbana média por país, a cada década

Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

No setor de transportes urbanos (gráficos 21 e 22), o BID não tem uma política sistemática. Seus escassos projetos na área foram: sistema de ônibus de Curitiba (1995, 147 milhões), trens urbanos (CPTM) em São Paulo (1994, 530 milhões), e aporte de capital à privatizada Trens de Buenos Aires (1998, 85 milhões). Para o Banco Mundial, entretanto, os empréstimos em transportes são o segundo setor mais importante dentro das políticas urbanas, representando 22% do total de sua carteira, o equivalente a 3,4 bilhões de dólares. O país que mais recebeu recursos *per capita*, entre os três estudados, foi o Brasil, com 71% do total, para: apoio de transportes em ônibus nas regiões metropolitanas (1978, 260 milhões), a construção do metrô (Trensurb) de Porto Alegre, a ser administrado em bases de mercado e sem subsídio (1980, 380 milhões), o programa de trens de subúrbio (EBTU) em várias capitais (1981 e 1987, 525 milhões), o programa nacional de estadualização e melhoria dos sistemas de trens metropolitanos, a partir de 1992 (com empréstimos para São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza, num total de 840 milhões de dólares), e a construção da linha 4 do metrô de São Paulo, com parceria privada e concessão futura (2002, 217 milhões). O Banco Mundial também assessorou técnica e financeiramente a privatização da Flumitrens carioca e do sistema de trens de Buenos Aires.

Gráficos 21 e 22 – Empréstimos para transportes sobre população urbana, no tempo

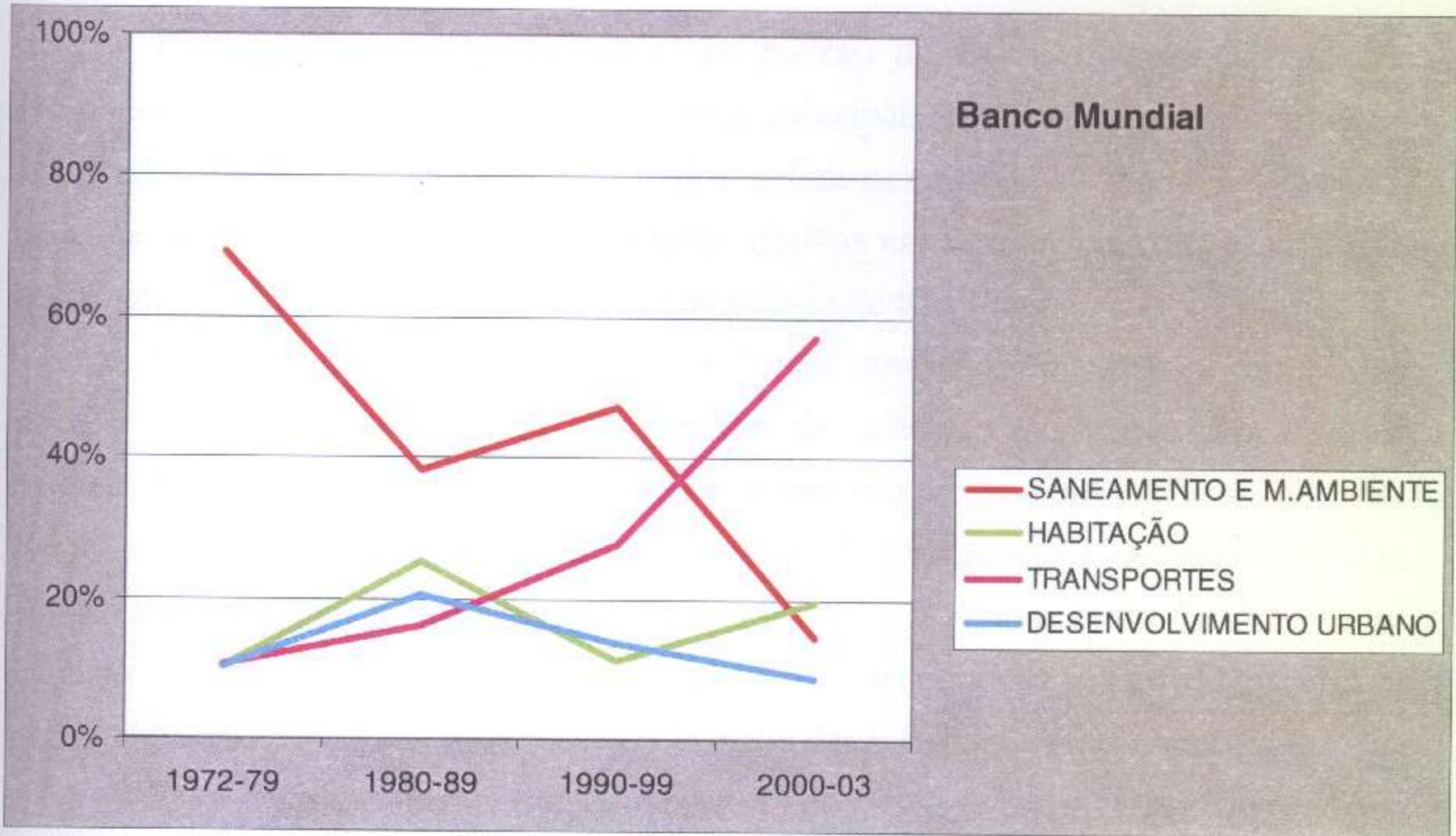


Valores atualizados para 2004 e população urbana média por país, a cada década
 Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial, do BID e da Cepal

Ao analisar a evolução dos diferentes setores na carteira de empréstimos para políticas urbanas dos dois bancos multilaterais, nota-se redução percentual, em ambos os casos, dos recursos para saneamento (Gráficos 23 e 24). O dado não entra em contradição com o mencionado aumento do volume de recursos do BID no setor, pois revela que tal crescimento foi inferior ao dos demais setores somados. Assim sendo, é possível verificar um movimento contínuo e coerente de queda nos empréstimos para saneamento básico nas carteiras dos bancos: estes passaram de 69% (Banco Mundial) e 100% (BID) dos empréstimos urbanos nos anos 1970, para, respectivamente, 15% e 27% na década atual.

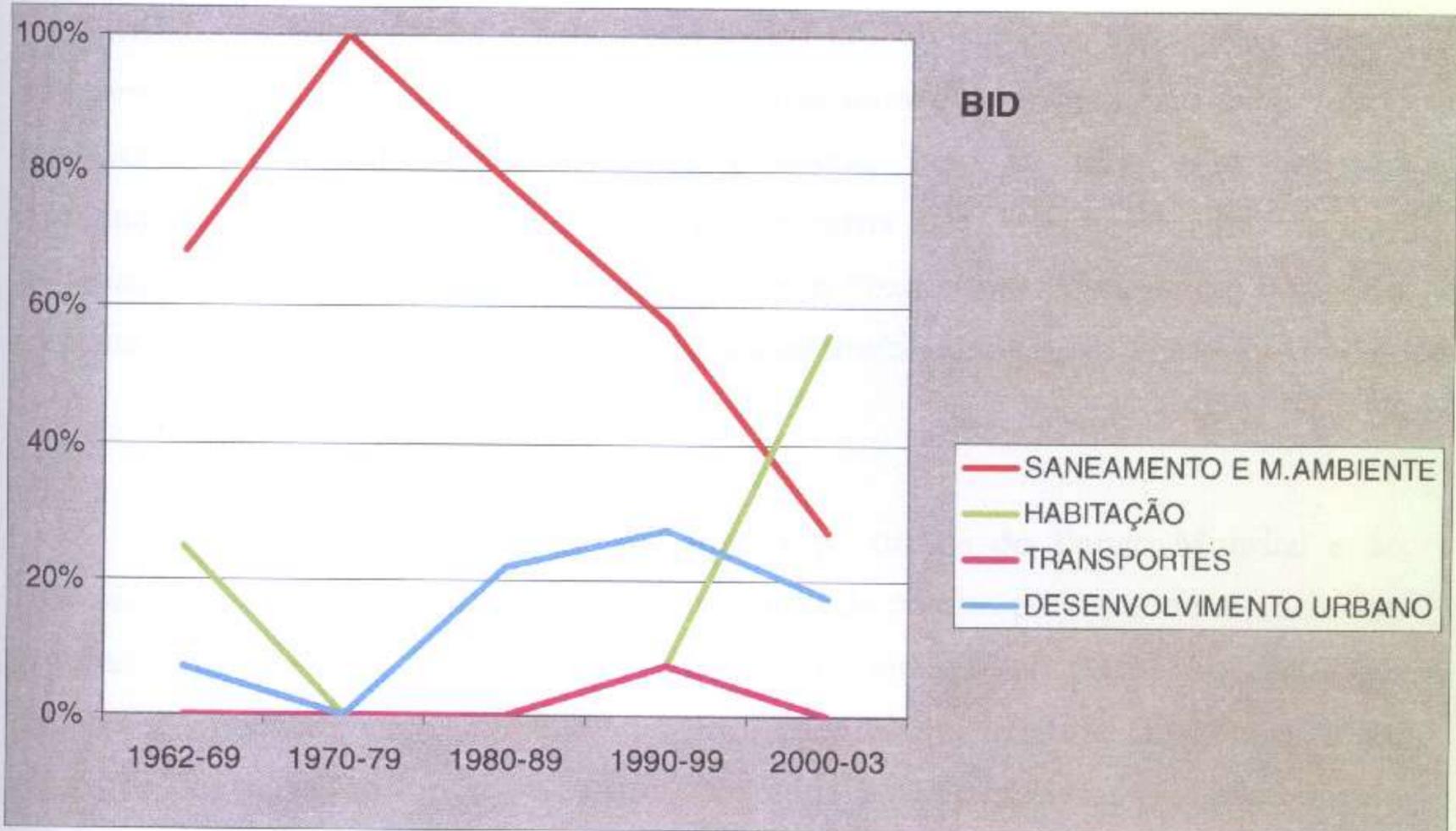
Em contraposição à queda de importância do setor saneamento, cresceu fortemente a porcentagem de investimentos em transportes urbanos, no caso do Banco Mundial, e em habitação, para o BID – formando em ambos os casos um “X” nos Gráficos 23 e 24.

Gráfico 23 – Porcentagem por subsetor urbano ao longo do tempo (média dos três países)



Fonte: Autor, a partir de dados do Banco Mundial

Gráfico 24 – Porcentagem por subsetor urbano ao longo do tempo (média dos três países)



Fonte: Autor, a partir de dados do BID

Crítica à razão do tomador

Para concluir a caracterização do padrão de financiamento dos bancos multilaterais, analisaremos algumas das suas principais características econômicas e financeiras. Para tanto, adotaremos dados referentes ao Brasil (variação cambial, taxas de inflação e de juros) e informações obtidas em entrevistas com gestores de programas do Banco Mundial e do BID na cidade de São Paulo.

Os gestores apresentam a “opção” pelo empréstimo externo como uma decisão absolutamente racional (no sentido de adequação entre meios e fins), tomada dentro do contexto de crise do financiamento interno das políticas públicas. Assim resume uma gestora: “Estamos num quadro conjuntural de crise total dos fundos públicos, não há dinheiro e é preciso investir. A vantagem do financiamento externo é que é um recurso barato e que pode ser devolvido a perder de vista.” Ou seja, irracional é não utilizar os recursos baratos das instituições multilaterais.

Essa decisão, entretanto, não é uma “escolha” entre diversas alternativas, mas sim a única opção de muitos gestores diante da crise dos fundos públicos – é, na verdade, uma “falta de opção”, como afirmaram outros entrevistados. O que pretendemos investigar neste tópico é que, por trás da aparente racionalidade que o empréstimo externo exhibe à primeira vista, encontramos uma série de irracionalidades entre meios e fins. Passaremos em revista cada uma delas, com o objetivo de indicar eventuais custos e conseqüências que podem não estar sendo medidas ou percebidas pelos gestores públicos. Não se trata aqui de uma condenação *a priori* da utilização da poupança externa para desenvolvimento do país, mas sim de uma crítica ao financiamento externo “realmente existente” e, no nosso caso, na modalidade implementada pelos bancos multilaterais.

1) Irracionalidade microeconômica

As taxas de juros e comissões dos empréstimos do Banco Mundial e do BID são tidas como das mais baratas no mercado de crédito pela grande maioria dos gestores entrevistados. Variam, nos contratos analisados para São Paulo e atualmente vigentes, entre 2% e 6% ao ano. Além dessa eventual diferença, existe oscilação dos juros ao longo do tempo, corrigida a cada semestre e decorrente da captação dos bancos, da cesta de moedas adotada e de alterações na conjuntura financeira internacional (taxas de juros nos EUA, variação da Libor inglesa, etc.).

As taxas internas no Brasil estão acima disso, mesmo as que utilizam fundos dos trabalhadores (FGTS e FAT), daí a aparente racionalidade da captação externa. O BNDES, por exemplo, que empresta para obras de infra-estrutura e transportes urbanos, possui taxa entre 9% e 12% ao ano (TJLP mais complemento). A Caixa Econômica Federal empresta para habitação de interesse social a taxas de juros de 5% a 6% (Pró-moradia e carta de crédito) e, para saneamento, a taxas de 5% a 8%.

Além das taxas favoráveis, os entrevistados apontam outras três características que tornam o crédito multilateral especialmente “atraente”. Primeiro, a forma de pagamento: carência de três a cinco anos e amortização entre vinte e vinte cinco anos. Ou seja, prazo que se estende por trinta anos, contra, por exemplo, apenas dez anos, em média, do BNDES. Em segundo lugar, o fato de que as únicas garantias exigidas pelos bancos são o compromisso e a fiança do governo nacional (*sovereign guaranty*) – ou seja, na falta de pagamento do tomador (estado, município ou empresa pública), o governo central assume a dívida. Terceiro, os empréstimos externos, ao exigirem contrapartida local em igual monta ou próximo disso, permitem “dobrar os recursos” nas mãos dos gestores dos programas.

De acordo com os entrevistados, todas essas características positivas do empréstimo externo são elementos que lhe conferem racionalidade. Entretanto, mesmo do ponto de vista microeconômico, tal racionalidade não se sustenta. Não resiste, por exemplo, à simples análise do impacto das oscilações cambiais. Todos os operadores dos programas, quando questionados sobre isso, apesar de intuírem o problema ou o terem vivenciado na prática, não possuem informações precisas de quanto isso representa ou representou como custo adicional.

A oscilação cambial, que não acompanha a variação interna de preços e nem o crescimento da receita da instituição pública que tomou o empréstimo, produz um componente de instabilidade, ou um sério risco, na aplicação dos recursos e na multiplicação da dívida. A oscilação tem conseqüências fortes no momento da sobrevalorização da moeda nacional, quando o financiamento fica aquém do que se precisa, e também no momento da desvalorização, quando a dívida aumenta de maneira não planejada – embora, nessa ocasião, os gestores comemorem uma folga relativa no contrato em moeda nacional.

Veamos como se deu essa instabilidade cambial no empréstimo do BID para a Linha 5 do metrô paulista. Entre 1995 e 1997, por exemplo, na fase do real sobrevalorizado para assegurar a estabilização econômica, a inflação foi de 49,9% (IPC-M), enquanto a desvalorização do real diante do dólar foi de apenas 14,80%; se

tomarmos o índice setorial da construção civil, a diferença é ainda maior, 55,1% (INCC-M).³⁹ Osvaldo Spuri, gestor da Linha 5, conta, em entrevista ao autor, como foi o impasse produzido pela sobrevalorização do real: “Quando foi feito o orçamento do projeto Sul, em 1994, o dólar estava em 1 para 1. Quando fomos assinar o contrato, no começo de 1997, eu avisei o secretário da Fazenda, o Ioshiaki Nakano, que as contas não iam fechar. O dólar estava em 1,04, ou seja, tinha subido 4%, enquanto os índices setoriais do nosso programa (equipamentos, obras civis, engenharia) subiram 58%. Para o que eu comprava com 1 dólar em 1994, eu precisava agora de 1,5 dólar. ‘Quer assinar o contrato assina, mas esse dinheiro não vai dar’, disse ao Nakano”. O contrato mesmo assim foi assinado e tornou-se deficitário nos anos de 1997 e 1998, reequilibrando-se apenas devido às crises cambiais de 1999 e 2002. Com o fim da conversão por banda fixa, em 1999, o real desvalorizou-se em relação ao dólar. Entre 1998 e 2002, ocorre uma desvalorização de 152,4%, contra 41,2% do IPC-M e 47,6% do INCC-M. Nesse período a gangorra pendeu para o outro lado, o que favoreceu os programas. Continua Spuri: “Em 1997 e 1998 gastamos muito dinheiro, perdendo dólar. Em janeiro de 1999 o dólar saiu de 1,2 e foi para 2. Naquele período houve um ganho, estava sobrando um dinheirinho para compensar aquela perda lá de trás. Mas logo o dólar caiu, ficou em 1,7, e voltou ao normal. Depois subiu até chegar a 4, em 2002, graças ao Lula. Cada dinheiro que eu pegava do BID nessa época era uma maravilha, você pagava mais coisas...”

Ora, tal afirmação é exemplo claro de dissociação entre os interesses do operador do programa, que torce por uma desvalorização cambial para fazer sobrar dinheiro no seu caixa, e as conseqüências negativas que produz no pagamento futuro da dívida. A contradição também se evidencia na fala de outro entrevistado, que ainda menciona as vantagens pessoais que obteve com a oscilação do real: “O câmbio valorizado do Real era péssimo [para o programa], mas ótimo para viajar para o exterior. E foi o que eu fiz, enquanto pude. Eu viajei muito nessa época. Mas nós tínhamos que executar o programa sob condições cambiais muito ruins. E agora [com a desvalorização] fica ruim do ponto de vista do pagamento. Mas não somos nós [os gestores dos programas] que fazemos a política cambial no país. O que eu

³⁹ O Índice de Preços ao Consumidor (IPC-M da FGV), por ser o que melhor capta o índice médio de preços internos menos sensíveis às variações cambiais, é o mais adequado para as políticas sociais, uma vez que estas não estão ligadas a fatores de câmbio. O indicador setorial de construção civil (INCC-M da FGV), por sua vez, é o mais adequado para compararmos a variação cambial com taxa de inflação em obras públicas.

posso afirmar é que o Brasil tem necessidade de financiamento externo, e dinheiro dos bancos multilaterais ainda é o que apresenta maior facilidade de pagamento.”

Se tomarmos como referência os últimos cinco anos (1998-2003), a desvalorização do real comparada à inflação interna (IPC-M) foi de 111,8 pontos percentuais, o que corresponde a uma diferença anual entre câmbio e inflação de 13,2%, a favor do dólar. Pelo índice setorial da construção civil (INCC-M), a diferença é de 12,2% ao ano. Isso significa que os empréstimos tomados junto aos bancos multilaterais a taxas de 2% a 6%, representam, na verdade, taxas reais em torno de 14% a 18% ao ano. Ou seja, acima do BNDES e muito acima da CEF. Se estas duas instituições não têm realizado empréstimos no volume necessário, os motivos não são microeconômicos, mas de outra ordem.

Mesmo se considerarmos que estes não foram anos favoráveis ao real, e acreditarmos num reequilíbrio futuro, nada garante que a moeda nacional não venha a sofrer novas desvalorizações. O argumento de economia neoclássica, levantado por Osvaldo Spuri, segundo o qual a inflação interna e a desvalorização cambial tendem a convergir no tempo, não tem evidência empírica para o caso de países como o Brasil. Ao contrário, as crises de desvalorização cambial são um “elemento estrutural” das economias periféricas, como já demonstrou Celso Furtado há quase cinquenta anos (no capítulo 33 de *Formação econômica do Brasil*, “O desequilíbrio externo e sua propagação”).

Dados históricos, aliás, não faltam para provar essa recorrência estrutural. Se tomarmos com exemplo projeto aprovado por um dos bancos multilaterais no Brasil e que iniciou sua amortização há 25 anos, ele terá passado no período por sete crises de desvalorização cambial: em 1979 (choque de juros e crise do petróleo), 1982 (crise da dívida), 1986 (moratória do Cruzado), 1989 (risco de inadimplência da dívida), 1991 (atraso de pagamentos), 1999 (primeira maxidesvalorização do Real) e 2002 (segunda maxidesvalorização do Real).

Ou seja, à média de uma crise cambial a cada três anos e meio no último quarto de século, o mais provável é que sigam ocorrendo, o que resulta no fato de que os programas dolarizados são verdadeiras “loterias”, nas quais o tomador tem tudo para ser um perdedor. Afinal, para fechar a conta, são os fundos públicos nacionais que arcam com os efeitos da oscilação cambial, seja aplicando mais recursos do que o previsto para concluir as obras ou pagando em dólares uma dívida que cresceu em reais.

Assim sendo, o risco cambial produz uma irracionalidade na suposta razão microeconômica que norteia a escolha do empréstimo externo. Enquanto isso, os contratos com os bancos multilaterais são muitas vezes defendidos pelos seus gestores com uma visão paroquial, que não mede as conseqüências reais desses empréstimos. Do ponto de vista macroeconômico, como veremos, a irracionalidade é ainda maior.

2) Irracionalidade do endividamento externo para políticas urbanas

A inadequação entre meios e fins no empréstimo externo para realizar políticas urbanas e sociais é um tanto evidente: contrai-se uma dívida em dólares para efetuar gastos, na sua maior parte, em reais. Investimentos em saneamento, urbanização de favelas, estações de trens, recuperação ambiental e políticas sociais são realizados basicamente em moeda nacional. O jornalista Raimundo Pereira percebe esse paradoxo (“A Ciranda das moedas”, revista *Reportagem* n.º 40. Jan. de 2003) e assim resume o que chama de “dança das moedas”: “As regras de FMI, Banco Mundial e BID impedem que o país use a moeda brasileira para obras onde ela é indispensável, e nos oferecem dólares para obras que da moeda americana não necessitam” (p.13).

O economista Edmar Bacha, entretanto, analisando os empréstimos do Banco Mundial para o Brasil, afirma que existem vantagens para o balanço de pagamentos justamente nessa modalidade de operação. Para ele, quanto mais os empréstimos em dólar financiarem obras em reais, melhor para as contas externas. Isso porque, segundo ele, sobram para o Banco Central “dólares para seu livre uso”, “liberando desta forma divisas para outras importações” necessárias ao desenvolvimento do país (1986, p. 187).

Não é escopo desta dissertação, entretanto, discutir as várias alternativas para se obter equilíbrio cambial no país. O que podemos afirmar, contudo, é que Bacha reconhece que o objetivo do empréstimo externo não é a política social em si, mas sim o balanço de pagamentos. Questões relativas ao equilíbrio das contas externas do país, entretanto, podem ser enfrentadas sem submeter as políticas sociais a empréstimos em dólar. Além disso, não há nenhuma garantia de que os “dólares livres” à disposição do Banco Central sejam empregados para importações essenciais ao desenvolvimento⁴⁰; enquanto se tem certeza absoluta de apenas um

⁴⁰ Aliás, não foi isso que ocorreu no Plano Real, especialmente em sua primeira fase. Sobre isso ver os textos de Ricardo Carneiro (2000 e 2002)

fato: foi contraída uma dívida em dólares que deverá ser saldada com juros e correções.

A irracionalidade entre meios e fins condiciona-se, em última instância, ao fato de que o país está obrigado a realizar empréstimos em dólar para poder mobilizar seus recursos em reais. Do ponto de vista macroeconômico, um empréstimo em dólares funciona como uma emissão interna de moeda. O dólar não “entra” de fato no país, circulando apenas na esfera do mercado financeiro ou permanecendo nas reservas externas do Banco Central e das demais instituições financeiras. Entretanto, ao ser retido pelo BC e instituições autorizadas, o dólar está “lastreando” a expansão da base monetária no país e, no limite, “autorizando” que utilizemos nossa moeda para as obras de que o país necessita.⁴¹

Na prática, isso significa perda do controle interno sobre a moeda nacional, uma vez que os bancos multilaterais e o FMI, mais do que os governos, comandam a criação (ou não) de dinheiro. Segundo o economista canadense Michel Chossudovsky, “incapaz de utilizar a política monetária doméstica para mobilizar recursos internos, o país torna-se crescentemente dependente das fontes de financiamento internacional, que têm a conseqüência suplementar, ampliar o nível de endividamento externo” (Chossudovsky, 1997, p. 59).

3) Instabilidade cambial e perda da autônoma na política econômica

A tendência estrutural de desvalorização cambial, citada nos itens anteriores e apontada por Furtado, relaciona-se ao fato de que países como o Brasil sofrem de sistemática crise de falta de divisas, porque sofrem de dependência tecnológica e têm produtividade média substancialmente inferior à dos países centrais, o que faz com que o valor agregado de seus produtos exportados seja menor do que o dos produtos que importa, afetando o saldo comercial. Nestas circunstâncias, o dólar é um “bem escasso”, e a contração de empréstimos nessa moeda exige esforço e organização do conjunto da economia para saldá-los.

A rigor, países como o Brasil só deveriam endividar-se em moeda estrangeira para comprar mercadorias que fossem absolutamente indispensáveis para o avanço do desenvolvimento nacional. Ou ainda, para realizar investimentos em setores produtores de divisas, como o exportador. Investimentos em políticas

⁴¹ Agradeço ao prof. Plínio de Arruda Sampaio Jr. por estas e algumas outras explicações econômicas que se seguem, e também a Leda Paulani e Fernando Fix. Para maiores detalhes sobre a utilização de dólares para ampliação da base monetária em reais, ver José Eduardo Carvalho Pereira (1974).

urbanas e sociais não apenas não necessitam de dólares como também não “produzem” dólares. Não faz parte da lógica desses setores colaborar com o esforço da economia nacional na geração de divisas cambiais para o saldo do balanço de pagamentos. Simplesmente, isso não é seu propósito. A situação pode agravar-se ainda no caso de privatização de serviços e infra-estruturas urbanas para empresas estrangeiras – processo estimulado pelos bancos multilaterais –, que passarão a remeter seus lucros e dividendos para o exterior, piorando a situação das contas externas do país.

Empréstimos em dólares para políticas urbanas e sociais colaboram, a médio e longo prazo, ao contrário do que afirma Bacha, para um desequilíbrio cambial estrutural ainda maior – que o conjunto da sociedade vai precisar saldar, de alguma maneira.⁴²

O endividamento crescente aparece como uma alternativa quando, em verdade, produz uma armadilha de instabilidade cambial e perda da autonomia na política econômica. Um processo que vai condicionar a economia a uma forma de organização distorcida, de forma a pagar a dívida. A incerteza cambial associada ao desequilíbrio crônico na balança de pagamentos produz uma tendência estrutural, a qual Caio Prado Jr. denominou “tendência à reversão neocolonial”.⁴³

Ainda que não enveredemos pela interpretação histórica do autor, ela nos ajuda a perceber um dos nexos característicos do padrão de endividamento brasileiro: os empréstimos em dólar que são tomados junto aos bancos multilaterais para realizar políticas urbanas e sociais em reais, por exemplo, estarão sendo

⁴² Esse desequilíbrio estrutural agrava-se quando os fluxos de saída passam a ser maiores que os de entrada – uma característica do padrão de endividamento brasileiro, ao menos desde a crise da dívida. Na América Latina, saíram liquidamente do continente, em 2002, 9 bilhões de dólares e, em 2003, 6 bilhões (dados do Banco Mundial reproduzidos em “Perry, do Banco Mundial, prevê ‘boom’ na América Latina”, em *Gazeta Mercantil*, 4 de julho de 2003). No caso do Banco Mundial e do BID este fluxo também está momentaneamente negativo. Em 2003, apenas no Brasil os pagamentos ao Banco Mundial e ao BID superaram os recebimentos em US\$ 2,4 bilhões (entraram 2,39 e saíram 4,79 bilhões). (“Governo tenta destravar os empréstimos do BIRD e BID”, em *Gazeta Mercantil*, 19 de maio de 2004).

⁴³ Segundo o autor, “é ainda com a produção de matérias-primas e sua exportação que se mantém a vida no país, pois é daí que se obtém a receita necessária para os bens importados e para os dispendiosos serviços de remessa de lucros das empresas estrangeiras que produzem para o mercado interno” (Prado Jr., 1966, p. 137 – e não mudou quase nada a situação do país de lá para cá). Ou seja, a expansão do setor exportador (entre eles a do poderoso agronegócio e seu modelo de latifúndio modernizado) constitui o único meio de sancionar o capital acumulado internamente pelos monopólios internacionais e dívidas contraídas em dólares. O que significa, segundo Caio Prado Jr., o ressurgimento de relações típicas do antigo sistema colonial: “embora numa forma mais complexa, o sistema colonial continua em essência o mesmo do passado, isto é, uma organização fundada na produção de matérias-primas e gêneros alimentares demandados nos mercados internacionais” (idem).

saldados por um modelo de organização da economia brasileira que mantém e moderniza traços do antigo sistema colonial, entre eles a concentração fundiária promovida pelo agronegócio.

Por sua vez, as instituições financeiras multilaterais cobram sua dívida não apenas sob a forma de pagamento em moeda, ela também deverá ser saldada sob a forma como os recursos serão empregados e pelas “condicionalidades” a serem aceitas e reiteradas pelo país (reformas, ajustes, privatizações, aberturas, etc.), como veremos no próximo item.

4) Condicionalidades do empréstimo ao padrão de gasto público

A palavra “financiamento” tem como raiz as palavras “finalidade” e “fim”. Entretanto, o financiamento não é um fim em si, mas um meio para alcançar determinado fim. Isso quer dizer: os recursos tomados junto aos bancos estão sendo utilizados para resolver os problemas do povo brasileiro? Ou seja, qual é o padrão de gasto público pressuposto no padrão de endividamento externo?

Estamos construindo a resposta ao longo desta dissertação, sob vários ângulos: da matriz discursiva das instituições financeiras, das características das políticas urbanas implementadas, dos tipos e setores de empréstimo privilegiados no tempo e do padrão de negociação com os governos locais. Nossa interpretação, como de grande parte da literatura que trata dos bancos multilaterais, é que os empréstimos têm, cada vez mais, “condicionado” um determinado padrão de gasto público. Não são empréstimos cujas conseqüências possam ser medidas apenas no plano econômico e financeiro, pois atuam decisiva e incisivamente sobre o sentido e a orientação das políticas e instituições públicas. Além disso, o padrão de gasto afetado pelas regras e “condicionalidades” dos bancos multilaterais não se restringe ao montante emprestado, mas avança sobre o uso do dinheiro interno: diretamente, definindo o que é “elegível” ou não para ser implementado com recursos da contrapartida local, ou indiretamente, “negociando” uma reestruturação das políticas e instituições públicas segundo padrões gerenciais e de recuperação plena de gastos.

Uma das gestoras públicas entrevistadas, Helena Mena Barreto, comentou que, nas negociações junto aos bancos multilaterais (descritas no próximo capítulo), “estamos discutindo sobretudo qual o ‘padrão de gasto’ da política pública brasileira. Segundo ela, se os técnicos não estiverem atentos ao interesse público, “o

que é ‘barato’ [o empréstimo] pode sair caro”.⁴⁴ O que está em jogo a própria lógica que norteia a ação pública.

A grande maioria dos programas financiados pelos bancos multilaterais, como verificamos em documentos das instituições e nas entrevistas com os gestores públicos, transporta para dentro de si diversas lógicas: a lógica “rentista” da instituição financeira; a lógica “compensatória” das novas políticas sociais; e a lógica da “boa ordem” e da doutrina da governança. Logo, muitas das “condicionalidades” definidas pelos bancos nos programas que financiam simplesmente não correspondem às reais necessidades da sociedade brasileira.

5) Problemas de continuidade

Ao menos desde a crise da dívida nos anos 1980, o Brasil vive uma situação de “ajuste fiscal permanente”. Como o ajuste parece não ser mais algo transitório, veio para ficar, produz conseqüências sobre todos os investimentos públicos, com irracionalidades operacionais e problemas de continuidade. No caso dos empréstimos multilaterais, o Brasil, como diversos outros países em desenvolvimento, vive uma deficiência crônica para garantir a contrapartida local. Essa deficiência é reforçada pela imposição fiscal contracionista dos sucessivos acordos com o FMI, produzindo o já mencionado paradoxo entre o FMI e o desejo de empréstimo dos bancos multilaterais. Matéria do jornal *A Gazeta Mercantil* (“Governo tenta destravar os empréstimos do BIRD e BID”, 19 de maio de 2004) afirma que dos 53 projetos do Banco Mundial no Brasil (4,5 bilhões de dólares em empréstimos), 20 estavam em estado de alerta, a maioria por ritmo lento de desembolso. No caso do BID, dos 57 projetos (9,33 bilhões de dólares), 24 estavam em estado de alerta. Segundo a matéria, “esse quadro de deterioração das carteiras de empréstimo ao Brasil levou a estudos do governo e dos organismos, que concluíram: os limites impostos pelo ajuste são a principal causa destes desajustes”.⁴⁵

⁴⁴ No exemplo dado pela gestora: “se o nosso projeto expulsar famílias, vamos ter que arcar com esse custo, porque elas vão pra favela, pois não podem comprar outra coisa (...) Veja que absurdo seria a gente pagar juros internacionais para criar um problema social e financeiro para a prefeitura, porque ela vai ter que resolver isso mais pra frente (...) O governo poderia fazer [o mesmo] sozinho, sem o banco. Mas estar pagando para fazer isso é muito pior”. Helena conta, como veremos no próximo capítulo, que ficou “com muito receio, num determinado momento [da negociação com o BID], quando os nossos programas habitacionais estiveram ameaçados de ficar de fora”.

⁴⁵ Um dos gestores entrevistados, o economista João Luis Dias, conta que ao assumir a presidência da CBTU, em 2003, encontrou “todos os projetos muito atrasados. Atrasados e castigados por essa questão absurda,

Os financiamentos contraídos apresentam dificuldades para serem implementados e manterem a continuidade de desembolso por dois motivos: o contingenciamento da contrapartida local (ajuste fiscal, com impacto em reais) e o contingenciamento do próprio saque do recurso solicitado (controle sobre a entrada de moeda estrangeira). Neste último caso, o limite orçamentário indisponibiliza um recurso que está num banco estrangeiro, já reservado para determinado programa. Segundo João Luis Dias, “estes dois critérios de performance fiscal criam uma situação paradoxal, pois quem toma emprestado é porque quer usar, mas, de outro lado, não usa, porque se usar, vai comprometer sua performance fiscal”.

Não apenas critérios fiscais podem dificultar a implementação dos projetos, mas também políticos. Todos os recursos emprestados junto ao Banco Mundial e BID, uma vez que estão condicionados a um determinado modelo de gestão macroeconômica e a reformas estruturais, podem ser reduzidos no momento em que os bancos percebam a existência de conflitos e de uma posição contrária, ou não convincente, por parte do governo nacional – como vem acontecendo no caso da Venezuela. O corte nos desembolsos pode ser imediato no caso de suspensão do pagamento da dívida (*default*), mesmo que esta ocorra num contexto de catástrofe social – como sucedeu na Argentina, em 2002. Assim sendo, políticas públicas financiadas pelos dois bancos são reféns, em última instância, de que seus países reiterem acordos com as instituições financeiras e paguem em dia.

Tanto por questões políticas quanto de restrição fiscal, os programas financiados pelos bancos multilaterais não estão imunes a problemas de continuidade. As interrupções nos desembolsos programados, quando ocorrem, custam caro ao governo brasileiro. Os programas paralisados geram deseconomias, perdas em projetos e obras, custos adicionais para retomada, desmobilização de técnicos e da sociedade civil. Por outro lado, enquanto não consegue gastar, o governo paga uma taxa média de 1% ao ano de permanência do crédito contratado, que fica “à disposição” no exterior.⁴⁶

mas que faz parte de uma construção em que o próprio Banco Mundial está envolvido, trabalhando junto com o FMI, em que você, de um lado, impõe restrições de desempenho fiscal, de gastos de governo, e de outro, como todo empréstimo com um organismo internacional contabiliza na dívida externa, você tem restrições para internalizar os recursos”.

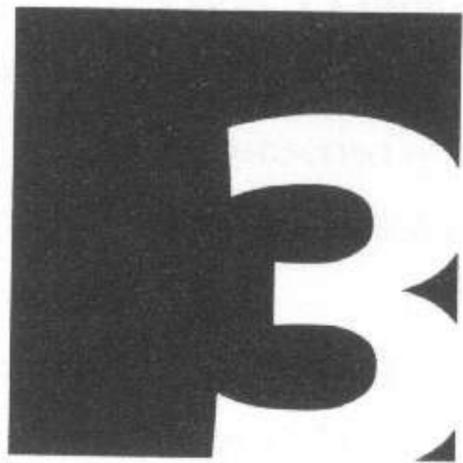
⁴⁶ Solange Natacci, gestora de dívida pública do município de São Paulo, explica a perversidade da taxa: “Enquanto se pode ter o recurso do empréstimo aplicado no exterior, já que ele está reservado para o seu programa, não se ganha nada e ainda se paga uma comissão de reserva do crédito. Como a prefeitura tem uma margem mínima para investimentos, acaba prorrogando a obra, e a dívida fica maior. Eu já briguei com o BID por causa disso. Ele jura que tem o meu recurso guardado.” Ao que ela respondeu: “Então apliquem

Além dessa taxa de permanência e do fato de que as instituições financeiras não aplicam o recurso que não é desembolsado (ou aplicam exclusivamente para ganhos próprios), a dívida contraída deve começar a ser amortizada mesmo que o empréstimo não tenha sido integralmente sacado. Percebendo isso e ainda as conseqüências da desvalorização cambial sobre os programas, o governo brasileiro decidiu cancelar parcelas dos empréstimos multilaterais. Segundo Marcelo Vieira, da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain), o atual governo já devolveu cerca de 700 milhões de dólares de empréstimos contratados pela União e tem estimulado estados e municípios a fazerem o mesmo.

*

Vistas em conjunto, as “irracionalidades” do empréstimo externo “realmente existente” fornecem um quadro das contradições mais amplas do padrão de financiamento das políticas públicas no país. Situação aparentemente sem saída, especialmente se os termos da equação de dependência seguirem reiterados. A pergunta que se deve fazer, ao fim, é se os empréstimos externos dos bancos multilaterais estão colaborando para superar a crise de financiamento interno no Brasil ou agravando a situação. Esta dissertação, contudo, não pretende investigar quais alternativas de financiamento interno das políticas para as cidades foram “negadas” ou “travadas” pelo padrão externo. Tal iniciativa, do maior interesse, demandaria uma reconstituição histórica dos bancos nacionais de desenvolvimento e avaliar se, nessas ocasiões, os problemas reais da sociedade brasileira foram efetivamente respondidos.

esse recurso, porque para pagar essa comissão eu não quero que guardem meu dinheiro.” Mas, acrescentou, “eu duvido que eles guardem, estão especulando com isso...”





Padrão de negociação

Neste último capítulo analisaremos como se dão as relações de negociação entre os governos locais e os bancos multilaterais durante o período em que se formula e aprova cada projeto financiado. O momento é crucial para verificar as diferenças e afinidades entre gestores públicos e técnicos das instituições e compreender como é obtido, ao fim, o consenso – ou, melhor, o “consentimento”. É a hora H, em que se reitera, dezenas de vezes a cada ano, a dependência latino-americana do financiamento externo.

Para caracterizar o padrão de negociação, conversamos com gestores de nove programas do Banco Mundial e do BID na cidade de São Paulo, e fizemos entrevistas complementares com técnicos dos bancos, consultores e outros gestores públicos – como mostram os quadros 7 e 8. São Paulo é a cidade latino-americana que mais recebeu empréstimos externos (por meio do governo do Estado, do município e de empresas públicas) – entre 1968 e 2003, 4,1 bilhões de dólares, em valores totais (atualizados para janeiro de 2004), referentes a 21 projetos. Destes, 2,8 bilhões, para desenvolver doze deles, foram contratados de 1992 para cá – na impressionante média de 700 milhões de reais por ano. Se incluirmos uma contrapartida local média de 40%, isso significa que os projetos internacionais movimentam 1,12 bilhão de reais por ano em São Paulo.

A intensidade da ação dos organismos internacionais em São Paulo é única, o que se reflete no padrão de negociação local. Os gestores entrevistados muitas vezes coordenaram outros projetos internacionais, são técnicos experientes e familiarizados com as “regras do jogo” das instituições. Além disso, notamos que se formou em São Paulo uma rede de consultores, ONGs, projetistas e gerenciadoras

que vive, em parte, desse novo mercado de projetos e “boas práticas”, como veremos no último tópico deste capítulo.

Quadro 7 – Gestores entrevistados de programas do BID e Banco Mundial em São Paulo

	Programa	Gestor	Cargo	Entrevista
1	Projeto de Microdrenagem (Procav) – BID (fase 1: 1986-94 e fase 2: 1994-aberto)	Cícero Petrica, arquiteto	Coordenador do programa da Secretaria Municipal de Habitação (2001-03)	15/2/04 (**) 25/04/04 (*)
2	Estadualização dos transportes de trens metropolitanos (criação da CPTM) – Banco Mundial (1992-1998)	João Luis Dias, economista	Presidente da CBTU (2003-2004)	15/5/04 (*)
		Osvaldo Spuri, economista	Coordenador do programa pela Secretaria Estadual de Transportes e pela CPTM (1992-98)	4/6/04 (*)
3	Projeto Guarapiranga – Banco Mundial (1992-2002)	Ricardo Araújo, sociólogo	Coordenador da UGP do programa pela Sabesp e Secretaria Estadual de Recursos Hídricos (1992-2002)	7/5/04 (*)
		Ana Ancona Lopes, arquiteta	Coordenadora do programa pela Secretaria Municipal de Habitação (1989-92 e 2001-04)	março/04 (**) 2/6/04 (*)
4	Descontaminação do rio Tietê – BID (fase 1: 1992-98 e fase 2: 1999-aberto)	Marcelo Ramponi, engenheiro	Coordenador do programa pela Sabesp (1996-2004)	18/5/04 (*)
5	Projeto Sul de trens urbanos (Linha 5 do metrô) – BID (1994-2003)	Osvaldo Spuri, economista	Coordenador do programa pela CPTM (1993-2004)	4/6/04 (*)
6	Programa de melhoria em favelas (Prover-Cingapura) – BID (1996-aberto)	Cícero Petrica, arquiteto	Coordenador do programa da Secretaria Municipal de Habitação (2001-03)	15/2/04 (**) 25/4/04 (*)
7	Programa de Ação em Cortiços (PAC) – BID (2001-aberto)	Maria Cláudia Brandão, arquiteta	Coordenadora do programa pela CDHU (1998-2004)	14/5/04 (*)
		Sílvio Boimel, economista	Gestor financeiro do programa pela CDHU (2003-04)	14/5/04 (*)
8	Linha 4 do metrô – Banco Mundial (2001-aberto)	Renato Viégas, arquiteto	Diretor de planejamento e expansão dos transportes metropolitanos (2003-04)	1/6/04 (*)
		José Fagali, economista	Coordenador do Empreendimento Linha 4, gerente de custos e controle do Metrô (1998-04)	3/6/04 (*)
9	Programa de reabilitação do Centro de São Paulo (Ação Centro) – BID (2003-aberto)	Nádia Somekh, urbanista	Presidente da Emurb e coordenadora do programa pela Prefeitura de SP (2002-04)	10/5/04 (*)
		Helena Mena Barreto, urbanista	Coordenadora do programa Morar no Centro (Procentro) (2001-04)	10/6/04 (*)

* entrevista gravada e transcrita; ** entrevista respondida por escrito.

Quadro 8 – Entrevistas complementares

Entrevistado	Cargo	Entrevista
Maria Teresa Sousa, arquiteta	Especialista em desenvolvimento urbano do BID para região 1 (Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Bolívia, Paraguai)	28/1/04 (**)
Ivo Imparato, engenheiro	Urbanista sênior do Banco Mundial e Regional advisor da Cities Alliance para América Latina	Fev/04 (***)
Priscila Izar, arquiteta	Especialista short-term do Banco Mundial e Cities Alliance	3/2/04 (**)
Yves Cabannes, urbanista	Sênior regional advisor do Programa de Gestão Urbana da ONU para América Latina e Caribe	Fev/04 (**)
Fernando Cavalieri, sociólogo	Coordenador do programa Favela-Bairro – BID, pela Secretaria de Habitação do Rio de Janeiro	5/2/04 (**)
Solange Natacci, administradora	Gestora da dívida pública do Município de São Paulo pela Secretaria de Finanças	11/5/04 (*)
Marcelo Vieira, economista	Coordenador geral de operações de infra-estrutura da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain) do Ministério do Planejamento	8/7/04 (***)
Henri Cherkezian, engenheiro	Consultor externo da Prefeitura de São Paulo junto ao BID. Consultor da Cities Alliance	12/2/04 (**)
Alex Kenya Abiko, engenheiro	Consultor da Cities Alliance e PNUD	10/2/04 (**)
Eduardo Borba Jr., engenheiro	Técnico aposentado da Sabesp e atual coordenador da gerenciadora Logos nos contratos da Sabesp com o BID	18/5/4 (*)
Milton Pasquote, administrador	Técnico aposentado da Sabesp e atualmente consultor externo da CPTM junto ao BID	1/6/04 (***)
Jaime Vasconez, urbanista	Assessor regional do PGU-ONU para América Latina	18/5/04 (**)
Clara Braun, urbanista	Coordenadora da Fundação TIAU (Buenos Aires) e consultora do PGU-ONU	1/6/04 (**)

* entrevista gravada e transcrita; ** entrevista respondida por escrito; *** entrevista anotada pelo autor (sem gravação)

Ritual de aprovação e formato dos contratos

Antes de chegarmos a São Paulo, apresentaremos sinteticamente, como ponto de partida, o procedimento-padrão de aprovação de projetos e o formato de contrato dos dois bancos multilaterais, os quais fornecem o quadro de regras, ritmos e procedimentos em que se realizam as negociações (analisadas no próximo tópico).

Os chamados “ciclos de projeto” do Banco Mundial e do BID são quase iguais, com variações apenas na qualidade e quantidade dos documentos de controle. As fases do “ciclo” recebem, nas duas instituições, nomes idênticos, o que nos permite realizar uma única explicação. São elas: 1) Programação, 2) Identificação, 3) Preparação, 4) Análise, 5) Negociação-Aprovação, 6) Execução-Supervisão e 7) Avaliação.

A primeira fase, de Programação, que abarca e condiciona todos os projetos, é a produção do documento central (*blueprint*) de estratégia dos bancos para cada país. Como mencionamos na introdução, este recebe, no Banco Mundial, o nome de *Country Assistance Strategy* – CAS e, no BID, *Country Paper* – CP. São documentos de programação a médio prazo (em geral, quatro anos) das prioridades de empréstimo das duas instituições para cada país. Basicamente, dividem-se em três capítulos essenciais: reformas, crescimento econômico e redução da pobreza.

O Banco Mundial explica, em seu *site*, que o CAS é um “documento não negociado”, isto é, uma agenda escrita exclusivamente pela instituição. O banco afirma realizar consultas a diversos grupos sociais e a outras instituições multilaterais (especialmente o FMI), bem como ao governo nacional, com quem cria grupos de trabalho, para produzir a estratégia. Sempre que possível, resumem-se e reiteram-se no CASs e nos CPs algumas das agendas de governo e planos plurianuais, destacando-se as diferenças de posição dos bancos a respeito de determinados assuntos.

No CAS, as prioridades do governo e do banco são postas lado a lado, evidenciando diferenças e convergências. No caso da estratégia do banco para o Brasil no período 2004-7, por exemplo, são prioritários: educação, água, florestas, regulação dos negócios e gastos públicos. As prioridades do governo brasileiro que não receberam a mesma avaliação do banco são: assistência social, violência, serviços urbanos, infra-estrutura e seguridade social (CAS-Brasil, 2003, p. 62). O CAS também estabelece uma meta de empréstimos para o período, no caso do Brasil entre 4 e 7,5 bilhões de dólares, a metade disso, ou mais, para ajustes estruturais (*idem*, p. 89). Tal meta é regulável dentro de diferentes cenários de desempenho da “performance política” do país. Isso significa que, quanto mais rapidamente forem implementadas as reformas e ações apoiadas pelo banco⁴⁷, mais recursos estarão disponíveis, e vice-versa.

Estabelece-se a programação de projetos a partir das orientações gerais fornecidas pelo CAS e pelo CP. Assim que os documentos de estratégia nacional são aprovados pelos conselhos de diretores das duas instituições, as equipes de técnicos passam a segui-los como parâmetro de escolha e elaboração de projetos. Ao mesmo

⁴⁷ Ações e reformas tais como: manutenção da disciplina fiscal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal, redução da relação dívida/PIB, controle da inflação, autonomia do Banco Central, melhora no clima de investimentos, redução de barreiras de importação, quadro regulatório em infra-estrutura favorável ao setor privado e reformas no setor financeiro (CAS-Brasil, pp. 90-91).

tempo, estes devem procurar enquadrar-se nas diretrizes de cada política setorial e nos guias operacionais das instituições.

A segunda fase, de Identificação, parte de uma lista de projetos apresentados pelos governos nacionais. No caso do Brasil, é a Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain) do Ministério do Planejamento que centraliza os pedidos de estados, municípios e empresas públicas (Marcelo Vieira (Seain), forneceu as informações a seguir, em entrevista ao autor)⁴⁸. A Secretaria orienta os solicitantes, no sentido de que os projetos se ajustem aos parâmetros de elegibilidade dos bancos; fornece uma “carta-consulta”, na qual deve ser apresentada pelo solicitante uma conceitualização preliminar do projeto; e avalia as condições financeiras do tomador, habilitando-o ou não a seguir no processo. Ao final, quem aprova ou rejeita as cartas-consulta nesta primeira etapa é a Comissão de Financiamentos Externos, a Cofix, um colegiado sediado na Seain e formado por técnicos dos Ministérios do Planejamento, Fazenda, Relações Exteriores e do Banco do Brasil (Decreto n.º 3.502 de 12 de junho de 2000).

Os projetos pré-identificados pelo governo são então apresentados aos bancos multilaterais, que passam a analisá-los. As estratégias de um lado e de outro podem variar, como em qualquer negociação. Os tomadores mais poderosos fazem pressão por conta própria e solicitam reuniões extraordinárias em Washington, caso do governo do Estado de São Paulo, que negocia “pacotes” de empréstimos de forma independente.

Os bancos manifestam seus interesses, escolhendo os projetos que mais respondem a seus objetivos setoriais e para o país. Os projetos descartados são arquivados ou remetidos pela Seain para outros agentes financiadores. Feitas as escolhas, as duas instituições enviam uma primeira missão para a identificação de cada projeto. Realiza-se agora uma descrição preliminar do tipo de bens e serviços que serão requisitados e produz-se um “documento conceitual” – no caso do Banco Mundial, chamado *Project Concept Note*. Trata-se de um texto interno à instituição, de cerca de cinco páginas, que destaca elementos básicos, objetivos, riscos, cenários alternativos de implementação e cronograma de aprovação. Assim que o documento conceitual é aprovado nos diferentes comitês e setores dos bancos, o projeto passa a aparecer no “*pipeline*” (linha de projetos abertos) de cada instituição.

⁴⁸ Como, neste capítulo, citaremos diversas vezes gestores entrevistados, dispensaremos repetir que a informação foi obtida em entrevista ao autor, data, cargo do gestor e programa, dados que estão descritos nos quadros 7 e 8.

Nesta etapa é também pré-avaliada a contrapartida monetária local requisitada pelos bancos, que pode variar de 50% a 0%, de acordo com a renda de cada país, sua capacidade de mobilizar recursos privados e as características do empréstimo. O Brasil, em geral, realiza contrapartidas de 40% a 50% do total dos projetos, enquanto Bolívia e Haiti, por exemplo, de apenas 10% a 20%.

A terceira fase, de Preparação, é levada a cabo pelo país tomador e pode durar meses ou até alguns anos. Deve definir detalhadamente o escopo do projeto, estabelecer seus componentes, determinar custos e demandas institucionais, requisitar estudos ambientais e de engenharia. Os bancos atuam como suporte, oferecendo dossiês de “boas práticas” e assessoria técnica e realizando novas missões. Um dos propósitos é auxiliar a adoção de metodologias “bem-sucedidas” e tecnologias alternativas para reduzir custos e potencializar resultados. A equipe dos bancos que acompanha o projeto também se posiciona a favor ou contra determinados aspectos do projeto, define o que é “elegível” ou não para receber recursos (mesmo dentro das contrapartidas locais), e qual a composição de valores para cada setor do projeto.

Firmas de consultoria, sempre necessárias nesse momento, são contratadas pelo governo local, mas muitas vezes indicadas pelos próprios bancos. Colaboram, por exemplo, para que o desenho do programa atenda à exigência das instituições e as taxas de retorno do investimento sejam superiores ao custo de empréstimo do capital (cerca de 10 a 12% ao ano, em moeda local). Essas firmas também “formatam” o programa e as documentações do governo local de acordo com os modelos e procedimentos de cada instituição.

Assim que os componentes do projeto são definidos em detalhe, empreiteiras e gerenciadoras começam a realizar contatos com a agência executora e os técnicos do banco. Recebem, ainda informalmente, os primeiros dados a respeito do que deve ser objeto de licitação e contratação e passam a acompanhar o calendário para participar desses processos.

O processo retorna então aos bancos, pelos quais, exclusivamente, é realizada a quarta fase, de Análise (*appraisal*), com a contratação de consultores individuais para acompanhá-la. Nessa etapa, o banco designa missão que fica, em geral, um mês no país, incumbida de todos os tipos de verificação, especialmente legais e financeiras. Desenha-se uma planilha detalhada de bens e serviços requisitados para a execução do projeto, junto com o organograma da estrutura

operacional a ser implementada (como a implantação de uma agência ou unidade de gestão específica para o programa).

Os técnicos dos bancos preparam o documento mais importantes de todo o ciclo: o *Project appraisal*, que apresenta todas as informações de que as diretorias dos bancos necessitam para a análise final e aprovação do financiamento. O documento é confidencial e só é aberto ao conhecimento público após a conclusão do processo. Por sua importância, confidencialidade e conteúdo (nem sempre fiel à realidade), os *Project appraisal* são alvos de severas críticas, mesmo internamente ao banco. Segundo Richard Gerster, o relatório Wapenhans, produzido por uma inédita auditoria independente do Banco Mundial, mostrou que os *appraisal* eram percebidos por diversos técnicos da instituição como “peças de *marketing* para garantir a aprovação do empréstimo e obter reconhecimento pessoal” (em Danaher, 1994, p. 140). Segundo Gerster, o relatório mostrou que a “aura” em torno da ‘*approval culture*’ (cultura de aprovação de empréstimos) torna os *appraisal* avaliações pouco sóbrias, que servem para apoiar posições tomadas *a priori*. De acordo com Gerster, não apenas a credibilidade desse tipo de documento estava sob suspeita, mas era a expressão mesma de uma cultura corporativa antitransparente e antiparticipativa. Os cidadãos que serão atingidos pelos projetos do banco simplesmente não têm acesso às informações sintetizadas no *appraisal* antes da consumação do empréstimo – e os governos locais colaboram com o sigilo, para não colocar em risco a aprovação final do contrato.

Chega-se, então, à rodada final, de Negociação e Aprovação, quinta fase do ciclo de projetos. Os bancos fazem as últimas exigências para o fechamento dos acordos. O relatório Wapenhans apontou essa fase como “um grande exercício de coerção, definido para impor a filosofia do banco e validar achados da sua abordagem promocional nos *appraisals*” (idem, p. 141).

Quando do fechamento da negociação, no caso do Brasil, a Secretaria de Assuntos Internacionais volta a acompanhar de perto o processo, realizando uma segunda avaliação de crédito do tomador, visto que vários anos podem ter transcorrido desde o início do ciclo até esta fase, e a situação financeira do solicitante pode ter se alterado. Segundo Marcelo Vieira (Seain), cerca de 10% dos projetos caem nesse momento, porque os tomadores perderam a capacidade de endividamento ou contrapartida. A Seain analisa também a minuta do contrato e prepara a aprovação junto ao Senado Federal, instituição que aprova, em última instância, a autorização para contrair a dívida.

São agora definidos os últimos acertos a respeito da taxa de juros e das cláusulas do contrato. O formato dos contratos, dividido em duas partes, seguidas de anexos, é o mesmo para o Banco Mundial e o BID. A primeira refere-se a “disposições especiais”, ou seja, específicas daquele projeto, como: arranjo institucional envolvido e papel de cada agente, componentes do projeto, valor do empréstimo e da contrapartida local, forma de pagamento, taxa de juros, condicionalidades específicas, etc. As disposições são detalhadas em um ou mais anexos, com planilhas discriminando todas as obras e serviços a serem contratados, valores e origem dos recursos. A segunda parte diz respeito às “normas gerais” aplicáveis a qualquer empréstimo das instituições (o Banco Mundial não inclui cópia integral das normas no contrato, remete-lhes seu artigo primeiro). Tais normas dizem respeito a procedimentos da instituição para avaliação, monitoramento, auditoria, desembolsos, suspensões, sanções e tribunal de arbitragem. O anexo A do BID e os anexos 1 e 2 (e às vezes mais alguns) do Banco Mundial referem-se ao detalhamento do programa e sua conceituação. Os demais anexos são dedicados aos procedimentos de licitação internacional para obras e contratação de firmas de consultoria ou especialistas individuais. Ambos os procedimentos têm diferenças em relação à legislação local e sobrepõem-se a ela. O último elemento constante no documento é a cópia do “contrato de garantia” do governo nacional para com os bancos, como fiador e avalista do empréstimo.

Assim que os termos são firmados em contrato, este volta a Washington, para aprovação, inclusive com eventuais emendas, pelas diretorias executivas dos bancos. Considerado “aprovado”, o projeto volta para autorização final do governo nacional, no caso brasileiro dada pelo Senado Federal, é então assinado pelos representantes legais do banco e do tomador e torna-se efetivo.

A sexta fase do ciclo é a de Implementação e Supervisão. O projeto é finalmente posto em marcha, com prazo de execução entre cinco e sete anos. Consultores são chamados para estudos, treinamento e fortalecimento institucional. Compram-se bens e equipamentos e executam-se obras civis. O tomador é responsável pela execução do projeto, e o banco supervisiona o processo, para garantir que permaneça dentro da planilha aprovada e que os procedimentos e manuais de operação dos bancos sejam fielmente seguidos. Em geral, realizam-se ao menos duas missões anuais por projeto, para supervisão e avaliação parcial, e missões extraordinárias para *workshops*. As avaliações eventualmente divulgadas pelas instituições durante a execução do projeto são feitas por seu próprio *staff* e não por

analistas externos ou por meio de consultas públicas, o que compromete sua imparcialidade.

Caso os técnicos das instituições discordem do andamento e verifiquem descumprimento de cláusulas do contrato, os desembolsos podem ser suspensos, indo o caso a um tribunal de arbitragem. A suspensão de desembolso ocorre em geral por falta de contrapartida local – o que vem afetando, como vimos, quase a metade dos projetos do BID e Banco Mundial no Brasil. Os demais motivos alegados para eventual suspensão são utilizados pelas instituições, em geral, como elementos de pressão para inserir o projeto no cronograma por elas acordado inicialmente. Afinal, não interessa a uma instituição financeira suspender empréstimos contratados, a não ser por motivo (ou risco) de inadimplência.

A sétima e última fase do ciclo é a Avaliação final. No BID, é ainda recente o procedimento de avaliação interna dos projetos, com a elaboração de um informe final, o que justifica não ter sido disponibilizado para ampla consulta, apesar da disposição da instituição nesse sentido (segundo Maria Teresa Sousa (BID)). O Banco Mundial realiza o procedimento há mais tempo e com a importante estrutura técnica do seu Departamento de Avaliação de Operações (OED), que produz um relatório interno, confidencial, submetido à Diretoria Executiva e ao tomador, documento que não é tornado público nem mesmo após a conclusão do projeto. O Banco Mundial, muito criticado por isso durante as últimas décadas – uma vez que alguns de seus projetos produziram impactos sociais e ambientais negativos (Danaher, 1994, entre outros) – decidiu tomar medidas para tornar públicas as avaliações, por meio da divulgação de relatórios de impacto após a conclusão do projeto. A maioria dos projetos, entretanto, não recebe tais relatórios; quando isso acontece, estes são redigidos exclusivamente em inglês, dificultando a consulta pelas populações atingidas. A medida mais importante adotada pelo banco para a avaliação de projetos foi a criação de uma diretoria autônoma e de um “painel de inspeção”.

O painel de inspeção tem mandato para investigar políticas financiadas pela instituição acusadas de terem provocado conseqüências sociais e ambientais negativas. O painel é composto por três “notáveis” especialistas em desenvolvimento, que não são empregados do banco e nem podem vir a sê-lo. Eles analisam os casos, solicitam informações de ambos os lados, e somente têm autorização para avaliar se os eventuais danos foram causados por “falhas operacionais do banco no cumprimento de sua própria política” (Jonathan Fox, 2001,

p. 43). Ou seja, o painel tem a capacidade, limitada, de verificar a coerência entre a aplicação efetiva dos empréstimos e as políticas do banco, o que, aliás, é de interesse da instituição. Além disso, a diretoria do Banco Mundial, mesmo quando recebe do painel recomendação para investigar, tem relutado em abrir processos internos e permitir inspeções completas (idem, p. 45).

As principais denúncias levadas ao painel concentraram-se nas conseqüências negativas dos grandes projetos de infra-estrutura: reassentamento involuntário de populações, impacto ambiental e conflito com povos indígenas. Empréstimos cujas conseqüências ambientais e sociais são menos tangíveis (ou seja, não são evidentes como o impacto de uma represa ou estrada) estão fora da capacidade de avaliação do painel e das “salvaguardas” do banco – entre eles, todos os empréstimos de ajuste estrutural (idem, p. 45).

Resumimos até aqui o ciclo de vida dos projetos internacionais e o quadro de regras, etapas e procedimentos em que ele acontece. Passamos a seguir à análise das entrevistas realizadas com gestores dos programas internacionais em São Paulo (quadro 8), com o objetivo de aprofundar a caracterização do padrão de negociação estabelecido entre as duas instituições e os governos locais.

Embate e consenso entre tecnocracias (o caso de São Paulo)

O padrão de negociação que analisaremos a partir do depoimento dos gestores públicos não ocorre em um ambiente de plena liberdade de decisão, mas condicionado por uma deliberação política tomada *a priori*: a que selou o acordo entre o governo local e o banco multilateral, iniciando o ciclo do projeto. Ou seja, os gestores entrevistados inserem-se num contexto em que a decisão “de governo” já foi realizada pelo primeiro escalão e assumida pelo prefeito ou governador. Embora tenham participado do processo de solicitação do empréstimo desde o início, os gestores dos programas não têm permissão para posicionar-se pela desistência ou suspensão do acordo.

Quase todos os gestores públicos entrevistados nesta pesquisa tiveram anteriormente uma ou mais experiências em projetos internacionais. São técnicos no auge da carreira, e relativamente familiarizados com as “regras do jogo” das instituições multilaterais. Atualmente, coordenam os projetos urbanos (habitação, desenvolvimento urbano, transportes, saneamento e meio ambiente) aprovados para São Paulo de 1992 para cá, ou seja, os projetos de “última geração” dos bancos multilaterais.

Do ponto de vista metodológico, a decisão de centrar a análise do padrão de negociação prioritariamente no depoimento de gestores dos programas e não de outros atores – como técnicos dos bancos, consultorias, gerenciadoras, ONGs e mesmo a população atingida – foi tomada em função de serem eles os únicos que, por obrigação, devem defender o interesse público e do país.

Com base nas entrevistas, definimos seis “temas” para melhor descrever as negociações entre bancos e governo local: 1) escolha recíproca; 2) modelos que vêm de fora; 3) quando a lógica local prevalece; 4) uma mentalidade financista para a ação pública; 5) a privatização que se quis e (ainda) não se fez; 6) o poder das gerenciadoras privadas.

Apresentaremos os temas com o objetivo de caracterizar um certo “padrão” existente nas relações entre os governos locais e os bancos, a partir do depoimento dos gestores públicos. Assim, não há preocupação, nem pretensão, de analisar, em si, os méritos de cada projeto. Como o foco é justamente o padrão recorrente e não o específico, o gestor entrevistado será identificado apenas quando suas afirmações referirem-se a algo exclusivo ao seu projeto.

1) Escolha recíproca

Quase todos os gestores descrevem a opção pelo financiamento internacional como uma decisão tomada num quadro de fortes restrições fiscais aos investimentos públicos. Alguns dos entrevistados apontaram a já mencionada crise do BNH, no início dos anos 1980, como um momento de ruptura no padrão de financiamento interno de políticas habitacionais e urbanas no Brasil. A Sabesp, por exemplo, que em 1984 estava com um grande plano de expansão da rede coletora na capital, não obteve recursos nacionais – “em 1985, estávamos batendo na porta do BID”. De lá para cá, a Sabesp tornou-se a empresa pública brasileira que mais tomou empréstimos junto aos organismos multilaterais (sem contar outros bancos internacionais, como o japonês JBIC): três deles com o BID e um com o Banco Mundial, no total de 1,2 bilhão de dólares (valor atualizado para janeiro de 2004) – e negocia novos empréstimos. Afirma um gestor da Sabesp: “O que ocorre é uma loucura: não podemos pegar dinheiro na Caixa Econômica Federal, porque os recursos para saneamento foram contingenciados, mas podemos fazê-lo nos bancos multilaterais.”

Apesar de acreditarem na suposta racionalidade microeconômica do empréstimo externo (isto é, baixas taxas de juros, boas condições de pagamento,

garantia do governo federal, etc.), diversos gestores intuíram ou chegaram a mencionar claramente a existência de uma irracionalidade macroeconômica, um ciclo sem fim de endividamento externo e dependência. Além de João Luis Dias, presidente da CBTU citado no capítulo 2, outros gestores, como Ana Ancona Lopes, lembraram os acordos com o FMI como um garrote que agrava a situação estrutural de dependência externa: “Para nós, é claro o modelo que está sendo reafirmado pelo FMI. E não acreditamos que o FMI é mau, porque faz a cobrança da conta, e o Banco Mundial e o BID são bonzinhos, porque querem investir loucamente. São todos face do mesmo poliedro, apesar de atuarem com papéis diferentes.”⁴⁹

O fato de terem sido colocados numa situação que não oferecia outra alternativa para financiar suas políticas não significa que todos os gestores considerem o empréstimo externo algo negativo. Segundo um deles, “o empréstimo dos bancos multilaterais tem uma característica extremamente interessante: são recursos para aplicação, para investimento real; não é a mesma coisa que o capital financeiro, que entra, aplica na bolsa e sai a qualquer momento”. Um dos entrevistados chegou a dizer que “só vê vantagens” e vários afirmaram que tem sido “muito positiva” a troca de experiência com os técnicos dos bancos, especialmente nos setores de saneamento e transportes.

Nossa crítica econômica a essa falsa “racionalidade do tomador” já foi feita no capítulo anterior e não é o caso de retomá-la. Aqui interessa notarmos como a percepção paradoxal dos gestores torna possível a eles afirmar ser o empréstimo externo ao mesmo tempo, “falta de opção” – e mesmo parte da irracionalidade estrutural que produz a crise do financiamento interno –, mas falta de opção que é, estranhamente, “muito vantajosa” ao tomador. Ora, se não há outra opção, como definir vantagens e desvantagens? Como resumiu um dos gestores: “É falta de opção, mas o banco é um bom órgão com que trabalhar... O fato é que não se tem alternativa interna.”

Esta é a expressão de uma espécie de esquizofrenia sociologicamente explicável, na qual coexistem “coerção e consentimento”, na expressão de

⁴⁹ Veja-se por um dos depoimentos do presidente do Banco Mundial, reproduzido na *Folha de S. Paulo* (“Cálculo fiscal não deve mudar, aponta FMI”, de 23 de abril de 2004): “O presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, afirmou que, mesmo sob pressões sociais, os países endividados devem ‘cumprir suas responsabilidades e obrigações.’ ‘Assim como um país, qualquer pessoa pode querer deixar de honrar seu cartão de crédito e suas dívidas no banco para pagar por uma educação melhor para o seu filho’, disse. ‘Mas a

Gramsci.⁵⁰ Segundo Gramsci, um padrão de dominação efetivo e duradouro (como “hegemonia”), ocorre quando existe a capacidade de se produzir nas classes subalternas (ou, no nosso caso, nos tomadores), o sentimento real de que algumas de suas necessidades estão sendo atendidas – o que lhes dá a aparência de certa racionalidade. Isso ocorre tanto na relação entre classes como entre nações.⁵¹ Não é casual que encontremos, nas justificativas dos gestores, expressões contraditórias de coerção e consentimento – tais como: eles nos “obrigaram” a isso ou “impuseram” aquilo, mas, no fim, foi tudo muito “inovador” e “vantajoso”, porque afinal “tínhamos o mesmo entendimento”.

A satisfação das necessidades não precisa ocorrer, necessariamente, por meios materiais. Pode acontecer num plano simbólico, das idéias e das imagens. Isso significa que a classe subalterna (ou o tomador), pode satisfazer-se ao realizar vontades imateriais. Seria o caso, por exemplo, de tomadores que recorrem a um empréstimo não pela estrita necessidade do dinheiro, mas para ter a possibilidade de “dialogar” e “aprender” com seu credor – situação limite, uma vez que o ganho material torna-se menos relevante do que o suposto ganho imaterial (ou simbólico).

Este parece ter sido, por exemplo, o caso do empréstimo do BID à CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo). Os gestores do Programa de Ação em Cortiços (PAC-BID) afirmaram ter recorrido a um empréstimo externo mesmo tendo recursos próprios para implementar o programa.⁵² Segundo os dois técnicos, “o nosso interesse com o BID foi sobretudo institucional, pela ‘força’ do banco”. Para Maria Cláudia, o programa era “muito inovador” e até “malvisto” dentro da empresa, que tem uma política “ofertista” tradicional de produção de moradias e sorteio de chaves em estádios de futebol lotados. “Nossa equipe”, explica ela, “encontrou no BID um parceiro que reconheceu o valor da nossa proposta, seu caráter inovador, e nos deu a legitimidade de que

regra é clara: se você quiser continuar no jogo, é preciso continuar cumprindo as suas obrigações’, complementou Wolfensohn.”

⁵⁰ A pesquisadora Maria Abádia da Silva estuda as polícias do Banco Mundial para a saúde e também adota uma perspectiva semelhante, já expressa no título de seu livro: *Intervenção e consentimento* (2002).

⁵¹ Ver, por exemplo, a análise de Perry Anderson (2002), baseada em Gramsci, para explicar as relações entre o império e seus dominados no artigo “Force and consent” (força e consentimento).

⁵² Segundo Maria Cláudia Brandão, coordenadora do programa, “a CDHU tinha caixa para tocar sozinha”; o mesmo afirma o gestor financeiro, Silvio Boimel: “A Secretaria da Fazenda [do governo do Estado] deveria ter algum interesse financeiro, mas da parte da CDHU, de fato, não existia necessidade.” A CDHU tem um orçamento anual de aproximadamente 250 milhões de dólares, e o empréstimo junto ao BID é de apenas 34 milhões.

precisávamos – agora é um projeto da CDHU e também do BID.” Esse “ganho”, continua, “não é financeiro”, mas da “experiência que o banco aporta”, e também no sentido de “assegurar a implantação, mesmo que haja mudanças na direção da empresa”.

A “escolha recíproca” entre tomadores e credores a que fazemos referência no título deste tema, apesar de condicionada pela determinação histórica, aparece como livremente deliberada pelos sujeitos. A reciprocidade tem como importante ponto de convergência a criação de um verdadeiro “fetiche” em torno da idéia da “inovação” ou de “políticas inovadoras”. Diversos entrevistados afirmaram existirem afinidades eletivas entre financiadores externos e programas inovadores. Isto é, tanto as secretarias e empresas públicas procuram financiamentos internacionais para tais programas, quanto os bancos buscam-nos para realizar seus empréstimos. Como afirma um dos entrevistados, “o BID e o Banco Mundial procuram projetos mais complexos, têm disponibilidade para eles, assim como nós – há portanto uma certa convergência”.

Um dos gestores entrevistados diz que “o Banco Mundial só oferece sua ‘grife’ para projetos que considera ‘novidadeiros’”. É até por isso, afirma, que o “banco embarca em muita canoa furada” – faz parte do “risco de investir em inovação”. Os dois bancos estão presentes, efetivamente, em diversas das políticas “pioneiras” e “de ponta” que abrem caminho para o restante da gestão pública – elas experimentam novas combinações institucionais, parcerias público-privadas, renovações urbanas, projetos ambientais integrados, tudo que haja de mais “moderno” no mercado de “boas práticas”. Os dois bancos, definitivamente, não estão interessados em financiar o “arroz com feijão” da política pública.

Os programas inovadores são os que forjam os novos paradigmas da ação pública, para os quais os dois bancos multilaterais pretendem ativamente “colaborar”. São também os que dão mais “visibilidade”, quesito fundamental para as novas estratégias de *city marketing* e publicidade das “marcas” dos bancos. Afinal, a “grife” do Banco Mundial é cobiçada e o BID “tem peso” porque foram capazes de associar a suas marcas os conceitos de inovação, modernidade e solidariedade. Um esforço que, vimos, durou décadas e teve altos e baixos, todas as vezes em que as instituições foram acusadas de patrocinar catástrofes ambientais e sociais.

A “escolha recíproca” também traz diversos benefícios para os gestores de um programa internacional. Eles têm, em geral, “prioridade máxima” em relação às demais políticas públicas. Vários gestores disseram saber que, numa situação de

restrição fiscal, seriam “os últimos” a terem os recursos cortados: “Temos certa prioridade na disputa orçamentária interna, além da vantagem de ‘dobrar’ nosso dinheiro.” Apesar das irracionalidades de operação já mencionadas, esses programas ainda são os que mais garantias têm de continuidade ao longo do tempo. Numa mudança de gestão, “é o programa que fica”, pois há um compromisso contratual e “ninguém quer estar mal com as duas instituições”.

Outra importante característica da “escolha recíproca” é a criação de um poderoso ciclo de reinvestimento. Vários gestores já haviam sido coordenadores ou técnicos de programas internacionais anteriores e contaram como funciona o “engate” de um financiamento no outro. Um dos técnicos da Sabesp afirma que, “quando se pede financiamento a uma entidade externa como o BID ou o Banco Mundial e se consegue usar os recursos postos à disposição, ganha-se, digamos, um crédito para solicitar novo empréstimo”. No Brasil, isso já é uma vitória, visto que “muitos estados e municípios pedem recursos e não conseguem gastar. Se conseguimos, o banco gosta disso”. Todos os programas paulistas pesquisados estavam em andamento acelerado ou concluídos, com avaliação de sucesso pelos bancos multilaterais. Vários deles já solicitavam empréstimos de seqüência, como a Linha 5 do Metrô, Guarapiranga (agora Mananciais), e o programa de Despoluição do Tietê, que tem recursos reservados; outros também estariam aptos a fazê-lo, não fosse a lei de responsabilidade fiscal. Esse cenário, no entanto, é diferente no restante do Brasil. No país, os programas do Banco Mundial, por exemplo, têm índice de sucesso de apenas 55,9% (em Danaher, p. 138) e, atualmente, 40% dos projetos em andamento das duas instituições encontram-se em “estado de alerta” (*Gazeta Mercantil*, 19 de maio de 2004).

O enorme poder das secretarias e empresas públicas paulistas (bem como das construtoras e gerenciadoras que atuam no mercado local), especialmente se comparado ao de estados e municípios mais pobres e com corpo técnico mais frágil, lhes confere a condição de “tomadoras preferenciais” dos bancos multilaterais, o que produz um ciclo de reinvestimento e concentração de recursos internacionais no estado mais rico da federação. A Sabesp, por exemplo, é a única empresa de saneamento brasileira com mais de 1 bilhão de dólares contratados junto ao Banco Mundial e ao BID; a CPTM é a única empresa de trens de subúrbio que, após o financiamento do Banco Mundial para a estadualização, obteve dois novos empréstimos internacionais e segue para o terceiro; o Metrô de São Paulo é o primeiro no mundo a obter recursos do Banco Mundial (e JBIC) para obras

subterrâneas e deve obter novos financiamentos; a prefeitura de São Paulo recebeu, em pouco mais de uma década, quatro empréstimos diretos do BID e dois indiretos, um via governo do Estado (Guarapiranga-Banco Mundial) e outro pelo Ministério da Cultura (Monumenta-BID), feito não alcançado por nenhum outro município e interrompido apenas por força da lei de responsabilidade fiscal.

A “escolha recíproca” aqui descrita é uma imagem para essa unidade de contrários entre tomadores e credores internacionais, que encontra em São Paulo capítulo privilegiado. Do primeiro empréstimo, em 1968, até hoje, a cidade recebeu 4,1 bilhões de dólares em 21 projetos e é uma espécie de “tipo-ideal” da alocação de recursos dos bancos multilaterais. De 1992 para cá, a cidade de São Paulo concentrou 32% do total de empréstimos dos dois bancos para cidades no Brasil (2,8 bilhões de dólares, num total de 8,7 bilhões) – e no entanto representa 7,5% da população urbana do país. Essa concentração tem conseqüências importantes no aumento das desigualdades regionais e na fragilização do pacto federativo brasileiro. Os empréstimos internacionais que, em última instância, ampliam a dívida externa nacional, estão servindo para que os estados mais ricos da federação (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná) sigam resolvendo seus problemas, em detrimento dos demais. Como veremos nos temas 4 e 5, essa escolha recíproca tem outros desdobramentos: um deles é que talvez apenas estes e mais alguns poucos estados consigam cumprir as exigências de *full cost recovery* (recuperação plena de custos), os mesmos que, por isso, concentram as empresas públicas mais atraentes à privatização.

2) Modelos que vêm de fora

Em princípio, todos os “ensinamentos” trazidos pelos técnicos dos bancos multilaterais, em sua maioria estrangeiros, “vêm de fora”. A lógica dos modelos começa com exigências padronizadas de comunicação, relatório, prestação de contas, regras de licitação e “documentos e mais documentos”. Neste caso, não há dúvida, nem diálogo, nem meio-termo: são as regras dos bancos e não as regras locais as que valem, e tudo, de preferência, deve ser comunicado em inglês. Para tanto, como veremos no tema 6, o banco “cria o problema e já oferece a solução”, como disse uma das gestoras: exige a contratação de empresas privadas de gerenciamento que conheçam todos os rituais dos bancos e falem a mesma língua.

Mesmo com o apoio das gerenciadoras, os gestores públicos precisam estar bem informados de todos os procedimentos dos bancos, para evitar glosas e contratempos nos desembolsos. Um dos gestores conta que “andávamos com os

manuais e *guidelines* do Banco Mundial como se fossem nossa bíblia. Tínhamos que consultar sempre, porque alguns dos padrões deles são muito diferentes dos nossos”. A enorme carga burocrática dos dois bancos, entretanto, foi considerada pela maioria dos gestores como um ‘peso positivo’ – para usarmos uma metáfora que exprima a seqüência de paradoxos (ou esquizofrenias) que estamos acompanhando.

As imposições do banco neste aspecto foram descritas como “construtivas”, pois, no fundo, colaboram para que possamos ter aqui uma “cultura de gestão eficiente”. “Não há nada de ideológico nisso”, afirmou um dos entrevistados, “eles transportam os modelos de gestão que dão certo, independentemente de serem norte-americanos. Tentam transmitir isso e cobram porque tentam implementar um mínimo de seriedade, coerência, lógica e eficiência – aquilo que a gente, eu pelo menos, corre atrás. Acho que só temos a ganhar.” Outro gestor afirma que “nós gostamos que o banco cobre”, e completa: “De vez em quando ligamos para o banco e pedimos que atue diretamente sobre alguma organização que não esteja trabalhando, digamos, de forma muito envolvida com o programa.”

Todos os entrevistados afirmaram que os técnicos dos bancos são extremamente cuidadosos e mesmo obcecados com procedimentos e rotinas burocráticas, o que alguns dos gestores consideraram excessivo: “É uma burocratização enorme, uma imensa produção de documentos, essas coisas do tipo ISO em que você escreve tudo o que fez: dei um telefonema, recebi retorno, etc. – haja floresta!...”. Outra gestora brinca: “Você não sabe o quanto pode ser tecnocrata até conviver com um técnico do banco.” O comportamento e a imagem que transmitem, positivos ou não para quem está do outro lado da mesa, indicam que os técnicos dos bancos corporificam a idéia de “ultraprofissionalismo” ou de “supertecnocracia”.

Para alguns entrevistados, o diálogo com esses técnicos tem sido “excelente”. Um dos gestores afirma: “O que se aprende com eles não se aprende aqui [no Brasil]. Eles têm uma visão técnica fantástica, que vai do conhecimento do detalhe a uma visão abrangente do todo.” Outros, contudo, dizem que eles “não têm noção da realidade brasileira”, “propõem coisas absurdas” e “são intransigentes”.

Ana Ancona Lopes conta, por exemplo, que o município solicitou a inclusão de provisão habitacional no programa Guarapiranga, uma vez que centenas

de famílias seriam removidas no processo de urbanização de favelas nos mananciais e precisariam de alternativa habitacional. “O banco não quis saber – para eles habitação não é item ‘elegível’ no financiamento. Eles não investem e ponto, não são dados a muitas explicações.” Ela acrescenta que, mesmo havendo incoerência evidente com os objetivos do programa, nada os comoveu a mudar de posição (fato que está se repetindo na aprovação do novo empréstimo para os mananciais). E ironizou: “Não tem problema, eles vão continuar mesmo assim apresentando o projeto Guarapiranga como *best practice*.”

Para além do “modelo gerencial” e “supertecnocrata” imposto pelos bancos, existem modelos específicos de “práticas bem-sucedidas” em políticas similares, que os organismos apresentam ao longo do ciclo de formulação dos novos projetos. Como resumiu uma das gestoras: “eles trazem receitas prontas para projetos que não são iguais, são um pouco distantes da realidade. Essa aproximação, nós é que devemos fazer”. Em alguns projetos, as “metodologias replicadas” mostraram-se “totalmente inadequadas”.

Os técnicos e consultores dos bancos em geral transpõem metodologias que adotam fórmulas econométricas, matrizes e variáveis construídas para os países desenvolvidos. Uma gestora afirma que “é como uma receita de bolo, você vai encontrar, para onde quer que vá, o mesmo vocabulário, a mesma política”. E, depois de finalmente ter aceito a metodologia “imposta” pelo banco, comenta: “É muito inovadora, mas não sei analisar o mérito.”

Tais análises econométricas, sob a aparência de “razão pura”, revestem-se de tecnicismo e são de difícil controle social, mesmo para os técnicos locais. A dificuldade de conferência da veracidade e do realismo dessas avaliações pode ser ilustrada pelo seguinte trecho de um relatório do BID para o Centro de São Paulo: “No caso deste modelo, na falta de fórmula analítica para obtenção do desvio padrão da DAP, o intervalo de confiança é obtido por um procedimento de *bootstrapping*, que utiliza o método de Monte Carlo para simular valor de estimativas da DAP com base em geração randômica dos parâmetros da função, utilizando a matriz de covariação dos mesmos” (Procentro, 2003). O hermetismo reveste decisões que são, antes de tudo, políticas.

O festival de modelos e lições chega a irritar alguns técnicos: “É o modelito ‘olha como é bom’ Santiago, modelito Quito, várias experiências mostrando como o BID foi bom, ou ‘mil lições’ – lição de Washington, lição de Barcelona, Londres, Puerto Madero, etc. (...) E, em geral, fazem exposições em que os conflitos não

aparecem.” Um consultor brasileiro ironiza a obsessão dos organismos internacionais pelas *best-practices*: “Elas já estão totalmente desacreditadas. Por mim, lançávamos as ‘piores práticas’, pois seriam muito mais educativas do que as bem-sucedidas, já que estas são sempre mais maquiadas pelos seus promotores.”

O principal embate na formulação dos programas paulistas junto aos bancos multilaterais – percebemos nas entrevistas – deu-se no empréstimo do BID para reabilitação do Centro de São Paulo. De acordo com as duas gestoras entrevistadas, Nádia Somekh e Helena Mena Barreto, o foco da prefeitura estaria “na inclusão social” enquanto para o banco “o sucesso do programa é a valorização imobiliária”. As duas reconhecem que algumas contribuições dos técnicos estrangeiros foram importantes, sobretudo ao exigirem que se fortalecesse o “foco” e a “justificativa” do programa. Além disso, é preciso reconhecer, dizem elas, “que o BID tem assessores e assessores, alguns bem mais próximos de nossas posições do que outros”, mas quando as justificativas vão para Washington, às vezes tudo volta atrás: “Eles aceitavam aqui o que tinha sido acordado, depois não aceitavam mais.”

O embate entre técnicos da prefeitura de São Paulo e do banco teve como principal ponto de discórdia a questão habitacional e, especificamente, o programa de “locação social” destinado à população de baixa renda (com menos de 3 salários mínimos). A prefeitura pretendia criar um importante estoque público de habitações na área central, para atender as famílias que estavam sendo excluídas de outros programas (inclusive do PAC-BID) por insuficiência de renda. O banco teria se oposto “do início ao fim”, afirmando que não aceitaria um grande volume de subsídios e que as experiências de parques estatais de habitações fracassaram mundialmente. O BID apoiava, por sua vez, que os recursos fossem utilizados para atrair a classe média a morar no centro – “propuseram pagar 10 mil reais de subsídio direto ao que eles chamavam ‘os pioneiros’”, conta Helena.⁵³

Um dos modelos de renovação urbana apresentado aos técnicos da prefeitura de São Paulo pela missão do BID foi o de Puerto Madero, em Buenos Aires – talvez o melhor exemplo de “nova fronteira urbana” aberta pelo poder público aos negócios imobiliários na América Latina. Conhecer as experiências estrangeiras não é um problema; contudo, elas são apresentadas como “modelos para exportação que pressupõem o ‘esquecimento’ da forma como foram

⁵³ Neil Smith, autor que faz uma análise crítica dos processos de renovação urbana, também adota o termo “pioneiros” para referir-se às classes sociais que colaboram para abrir “novas fronteiras urbanas” aos negócios, especialmente na “reconquista” dos centros históricos. Cf. Neil Smith, *The new urban frontier*. Nova York, Routledge, 1996.

produzidos, dos conflitos e dos reais impactos. Geralmente, um conjunto de imagens trata de mostrar um processo extraordinário de transformação no qual áreas ditas ‘deterioradas’ ou ‘decadentes’ recuperam seu *glamour*, ou ‘novas cidades’ surgem da noite para o dia” (Fix, 2003b).

Segundo Helena Mena Barreto, o BID “recuou” e aceitou a proposta habitacional da prefeitura – diga-se de passagem, proposta que é resultado de mais de uma década da ação dos movimentos de moradia no centro da cidade. A “vitória” dos técnicos da prefeitura, depois de muitas idas e vindas, traz ensinamentos, afirma Mena Barreto: “O fato de estarmos discutindo muito com eles nos forçou a nos aprofundarmos mais (...) Se temos competência para argumentar, acho que há margem de negociação. É claro que algumas coisas eles jamais vão apoiar, aliás, em qualquer negociação pode ocorrer isso, mesmo com o governo federal (...) Acho, entretanto, que a margem é maior do que geralmente as pessoas imaginam. Em geral, de início o senso comum diz que ‘se não fizermos assim, o banco não vai querer’, mas eu acho que vale a pena brigarmos bastante para que as coisas saiam do jeito que queremos. (...) Qualquer negociação é uma questão de força: é preciso ver até onde é possível, até onde ele aceita, até onde não se prejudica sua política, embora não seja perfeitamente coerente com ela. Cabe ao governo local fazer seu cálculo de custo-benefício.”

Nádia Somekh conta que “no fim eles aceitaram e não tinham do que reclamar: temos doutorado em urbanismo, trabalhamos há anos na prefeitura, conhecemos a cidade como ninguém, discutimos o programa com a sociedade civil, com a iniciativa privada, e apresentamos uma concepção técnica bem fundamentada...”. No fim, diz, não só “toparam”, como “acharam tudo muito criativo”.

Helena Mena Barreto afirma, contudo, que a locação social só foi aprovada pelo BID com a condição de “constar no contrato como um projeto experimental”, com um limite máximo de 1,6 mil unidades habitacionais. Foi acertado com o BID, segundo ela, atender os moradores da região, sem atrair novos habitantes: “Eles estão supondo que a população de baixa renda não vai aumentar.” Isso reduz, se não posterga, a ambição inicial da administração petista, manifesta em seu programa de governo, de “repovoar a área central”. O acordo de ambas as partes teve expressão numérica: o contrato indica que os gastos em habitação (empréstimo mais contrapartida) serão de apenas 16% do total de investimentos diretos.

Além dos debates na formulação e negociação de programas, os encontros, *workshops* e seminários são importantes instrumentos dos bancos multilaterais para

difusão de modelos. Um dos gestores comenta que “as viagens para seminários de capacitação são para mostrar que os bancos fazem a melhor política, e a única do mundo”. Conta que ousou “fazer uma crítica e mostrar uma contradição, o que deixou o pessoal de cabelo em pé”, diz que “isso nos isolava” e lembra a ironia da maioria de técnicos ligada ao PSDB e PFL ao dizer “lá vem o petista”. “O pessoal está muito moldado, achando que é a única saída”, afirma.

Outra entrevistada, que participou de dois seminários, diz que “num deles pareciam querer nos fazer uma lavagem cerebral: ‘o quanto é importante o capital produtivo, o quanto é importante o capital social’... Eles descobriram agora a importância da sociedade civil. Simplesmente descobriram. E querem nos ensinar como se faz participação. Ora, eles estão anos atrás da América Latina...”.

Diversos gestores comentaram que a difusão de modelos por seminários de intercâmbio, entretanto, tem impacto limitado. “Nós tínhamos um calendário interessante, a secretaria participava, enviava representantes, mas depois não se organizava nada.” Desorganização e falta de tempo parecem ser o principal entrave para que os técnicos locais se posicionem coletivamente a respeito das experiências internacionais. Como afirma outro entrevistado, “existe uma carência muito grande de organização institucional... o nosso corpo técnico pode até estar preparado, mas como difundir isso em uma estrutura tão fragmentada? O fato é que não se cria um corpo crítico local, nem para se contrapor totalmente, nem para absorver”.

3) Quando a lógica local prevalece

Pelo que evidenciam os depoimentos dos gestores, a lógica local prevalece, em alguns projetos, ao menos sob três modalidades: nos pequenos “descumprimentos” dos gestores públicos na relação com os bancos, na permanência do “poder do atraso”, quando o clientelismo e a corrupção agem sobre os projetos, e na atuação dos empresários locais, quando estes decidem dificultar ou dirigir as negociações do governo local com os bancos.

A primeira lógica, talvez a mais inofensiva, é negada pela maioria dos gestores, que afirmam obedecer rigorosamente todos os procedimentos exigidos pelas duas instituições. Entretanto, três gestores disseram que não é sempre assim, sugerindo que deixam de cumprir algumas das exigências que consideram mais descabidas – na verdade, uma pequena contravenção em nome do bom senso. Um deles, quando perguntado sobre o grau excessivo de demandas do Banco Mundial em seus contratos, rebateu: “Graças a Deus que na prática mudamos esses

contratos! (...) As exigências são colocadas de maneira muito leonina, e o que acontece é que não são cumpridas.” Outro afirmou, ainda, que “toda essa burocracia, essas mil exigências, são um pouco exageradas, um pouco *fake* (falso), algumas coisas são mesmo do tipo ‘me engana que eu gosto’, para inglês ver, literalmente”. E um terceiro explicou que, quando “os bancos não abrem mão de alguma coisa e somos obrigados a concordar”, sob o risco de perder o empréstimo ou atrasar a negociação, “sabemos que é para ficar no papel, pois quase nada acontece de fato”.

Eles afirmam que não pretendem “enganar” os bancos e que parte dessa desconsideração na aplicação dos contratos e procedimentos ocorre devido à imponderável existência de uma realidade local, nem sempre levada em conta pelas instituições. Um deles conclui: “acho que isso ocorre por conta de ser um modelo ‘estrangeiro’, que não funciona muito bem aqui...”.

A segunda lógica, do clientelismo e da corrupção, é, entretanto, bem menos aceita pelos bancos. O “poder do atraso” algumas vezes sobrepõe-se à relação entre governo local e instituições, à revelia destas. Um consultor entrevistado lembra que, apesar de os “bancos manterem cláusulas contra corrupção e clientelismo, não havendo fiscalização específica e nem um sistema de informações que compare custos e valores contratados e realizados, estes aspectos nem têm sido detectados”. O mesmo afirma uma técnica do Banco Mundial: “O banco tem uma política muito ampla contra a corrupção, e exige transparência e *accountability* na implementação de seus projetos. Por outro lado, acredito que tem dificuldade considerável em controlar práticas de corrupção na implementação de projetos. Uma vez que o principal indicador do banco é o volume de investimento feito pelo projeto financiado (em outras palavras, quanto se gastou), isso faz com que se perca a capacidade de analisar os problemas relativos ao processo, como corrupção e clientelismo”.

O projeto Cingapura, de verticalização de favelas em São Paulo, financiado pelo BID, é o melhor exemplo do que estamos mencionando. Segundo o gestor do PT que “herdou” o Cingapura das administrações Maluf e Pitta, Cícero Petrica, “para definir as favelas que receberiam o programa foi desenvolvida e aplicada uma fórmula de elegibilidade, depois maquiada”. A fórmula era uma exigência do próprio BID. Como afirma uma técnica do banco, “as nossas equipes de projeto devem buscar um desenho de programa que estabeleça critérios claros para distribuição de

recursos, para identificação e priorização de beneficiários e projetos que façam com que exista transparência em todo o processo”.

Entretanto, na prática, não foi isso que aconteceu. Segundo Petrica, “os elementos de elegibilidade foram todos maquiados e definiram-se as favelas que tinham grande visibilidade nas principais vias de São Paulo, valorizando essas terras e regiões e preparando uma grande propaganda política”. Ele explica que, num primeiro momento, “foi feito um trabalho muito sério pelo pessoal de carreira, a área social tinha uma relação de favelas, tinha critérios. Quando eles viram que com esses critérios iam eleger favelas que não tinham a mínima visibilidade, começaram a elevar a pontuação, a maquiar, e escolheram favelas na Marginal Pinheiros, na Marginal Tietê, na própria Jacu Pêssego, ou seja, nas avenidas onde havia visibilidade. Essa foi a lógica local que condicionou a elegibilidade”.

Perguntado se o banco não percebera ou se aceitara a situação, Petrica respondeu: “Eu não tenho dúvida, o banco disse que não viu. Em determinado momento isso veio à tona, numa matéria da *Folha de S. Paulo*, e o banco foi chamado à responsabilidade – surpreso com a situação, disse que não sabia o que tinha acontecido. Mas dos documentos oficiais constava como se fez para eleger aquelas favelas. É só ler o documento com atenção que se nota essa falha, que o banco, não sei por quê, não percebeu.”

Além do problema da elegibilidade, Cícero Petrica conta que houve problemas na execução do programa, com suspeitas de superfaturamento, contratos duplicados, situações de obras muito diferenciadas, troca de solo desnecessária, etc. “Começou então a faltar dinheiro e o programa começou a morrer”, lembra. Nessa ocasião, “o BID intercedeu, cobrou em todas as instâncias possíveis a responsabilidade do governo municipal, que sempre prometia, mas não resolvia o problema. A situação ficou sem solução, e foi empurrada até a nova administração. Quando assumimos, organizamos tudo, contrato por contrato, e ressuscitamos o programa. Aí o BID autorizou o reinício dos desembolsos”.

Na ocasião em que identificou problemas, o BID poderia ter rompido o contrato, mas não o fez. Aparentemente, a iniciativa que tomou foi de outra ordem: modificar o formato de empréstimo para os novos projetos habitacionais, não se envolvendo mais com as obras. Segundo o gestor do Programa de Ação em Cortiços, Silvio Boimel (CDHU), “o BID deixou de financiar obras, como fez no Cingapura. Lá o banco pagava toda a medição. Hoje paga o atendimento, não quer saber qual é a empresa que está construindo, o endereço da obra, nada. Quer saber

se a família foi atendida. Se foi, pede que se archive uma cópia do contrato de financiamento com a família e uma cópia do certificado de subsídio e faz o reembolso”. Essa, evidentemente, não é uma alternativa para melhorar a transparência e controle dos projetos. Seu objetivo é dissociar o banco de eventuais problemas de corrupção e de qualquer responsabilidade que lhe venha a ser futuramente atribuída.

Por fim, a terceira lógica local que pode vir a prevalecer é a influência dos homens de negócio nos entendimentos entre governo e bancos. Ao contrário da corrupção, esta é uma prática bem-vinda nas instituições e por elas estimulada, seja informalmente ou por pesquisas de opinião junto à “comunidade de negócios”. Os empresários têm mais informações, participam de mais reuniões e têm mais poder para influenciar decisões do banco do que quaisquer outros setores da sociedade civil.

Duas gestoras entrevistadas foram claras a respeito disso. A primeira afirmou que já “perdeu” um empréstimo junto ao BID porque não contou com o apoio da comunidade de negócios: “Onde há conflito o BID fica com o pé atrás. Se a visão empresarial não é muito favorável ao projeto, eles desistem, como foi o caso da agência de desenvolvimento de Santo André.” Ela conta que “os técnicos do banco acham o máximo quando, em uma cidade de algum país da América Latina, são os empresários que definem as políticas públicas”. Agora, já precavida, ela precisou ganhar o apoio dos homens de negócios: “Não foi fácil, mas nós ganhamos.”

Outra gestora afirmou que “o banco conversa e tem reuniões com os empresários sem que estejamos presentes”. Quando indagamos se o banco recuaria caso uma importante associação empresarial estivesse insatisfeita com o programa, respondeu que “sim, com certeza. Nas nossas reuniões [com a sociedade civil] essa associação é apenas mais uma interlocutora, mas para o banco ela é a principal referência”. Os empresários, diz, apoiaram a proposta do BID de concentrar intervenções no centro histórico-financeiro e influenciaram diretamente na decisão sobre alguns investimentos, especialmente os de “zeladoria urbana”.

A ligação direta entre as instituições multilaterais e os grupos empresariais é uma forma de reiterar lógicas atrasadas e patrimonialistas que mantêm o poder público à mercê dos interesses da “comunidade de negócios”. Os empresários são “ouvidos” pelo banco como única voz da sociedade capaz de desautorizar um empréstimo junto a uma instituição pública ou exigir determinadas ações, a despeito de toda a retórica da “participação”.

4) A mentalidade financeira da recuperação de custos

Foi unanimidade entre os entrevistados o reconhecimento da “recuperação plena de custos” (*full cost recovery*) como a mais importante exigência dos bancos multilaterais nos projetos. Os gestores disseram, entre outras coisas, que as instituições: “sempre querem que haja ‘recuperação dos custos’; estão atentas à disposição a pagar; nos últimos anos a recuperação de custos está sempre presente; o indicador de sucesso é a valorização imobiliária; defendem sistemas não subsidiados; querem que o projeto se pague, caso contrário o banco não financia; querem que se demonstre a recuperação do investimento; investimento a fundo perdido não combina com a cartilha deles; um consultor foi contratado para mostrar que nosso projeto aumentaria a arrecadação, e eles se basearam nisso; exigem indicadores de saúde financeira”, etc.

A imposição da racionalidade da recuperação de custos nos projetos começa na etapa preliminar de sua formulação e na escolha de indicadores que serão utilizados para avaliar a taxa de retorno de cada intervenção. Uma das gestoras descreve como a lógica financeira do banco é transportada para a dos projetos: “Os cálculos são de economistas, baseados nos interesses dos bancos. Na realidade, não fazem uma análise sociológica das intervenções, mas uma análise bancária. (...) Sempre afirmamos que os indicadores de ganhos econômicos eram contrários aos indicadores sociais. Enquanto o banco quer reduzir a população pobre no centro, porque não consome, é altamente subsidiada e está no limite da sobrevivência, nós queremos mantê-la. Para o banco, isso é irracional, não aumenta a arrecadação.”

Para exemplificar como funcionam na prática as exigências de recuperação de custos, vamos apresentar três das situações descritas pelos entrevistados: a) recuperação de custos em intervenções em favelas; b) recuperação em obras de saneamento e c) recuperação em tarifas de transportes.

No primeiro caso, um dos entrevistados afirmou que “eles sempre querem que haja recuperação de custos dos investimentos realizados, através de cobrança de tributos e tarifas dos moradores em favelas”. E ainda que, “não abrem mão disso, a prefeitura tem que concordar, mas fica tudo no papel”. Segundo outra gestora, “querem que você demonstre o improvável, a recuperação do investimento em projetos de urbanização de favelas, quando eles mesmos sabem que a recuperação é muito incerta, a longuíssimo prazo, que o investimento é a fundo perdido”. Outra entrevistada completa: “Lembro de ter discutido muito com o pessoal do Banco

Mundial as cobranças de melhoria nas favelas. É um contra-senso, pois se estamos fazendo alguma coisa para as pessoas permanecerem lá, vamos quer que paguem por isso?”.

Os gestores ponderam que os investimentos feitos pelos moradores em suas casas já consomem grande parte de suas economias e “não se percebe uma ‘disposição a pagar’ além do que eles já investem para morar”. A pobreza desses amplos setores parece ser ignorada pelos bancos, em sua implacável missão de recuperação dos custos.

Um caso concreto de impasse foi a recente renegociação da prefeitura com o BID, no programa Cingapura. Segundo Cícero Petrica, “a administração atual teve vários embates com as missões do BID. Uma de suas exigências foi a transferência do pagamento do Termo de Permissão de Uso – TPU (R\$ 51,00) para mensalidades que seriam estabelecidas pelo valor imobiliário da região da cidade em que cada favela estava inserida. Aqueles que não conseguissem sustentar os valores definidos deveriam ser reassentados em outra região, em empreendimento compatível com seus rendimentos. Este seria, sem dúvida nenhuma, um grande movimento de exclusão social”.

A exigência do BID reforçava a perversidade que esteve na origem do programa – quando se maquiou a escolha das favelas para eleger as mais bem localizadas, com fins de propaganda. Justamente por serem bem localizadas, estas favelas têm o maior preço da terra na cidade. O banco, porém, quer cobrar a fatura do déficit do programa (cujas causas já foram mencionadas) diretamente dos favelados, obrigando-os a pagar uma contribuição com valores de mercado. “É uma loucura”, afirma Petrica. “No autódromo de Interlagos [onde foi feito um Cingapura com o objetivo de aparecer na transmissão televisiva da corrida] o valor de mercado é muito alto. O banco queria que a cotação de empresas imobiliárias definisse o valor que as pessoas teriam que pagar, em vinte anos, e propunha que quem não tivesse condições fosse remanejado para locais periféricos, onde pudesse arcar com os custos. Foi uma gritaria, porque todos viam que eles estavam fazendo exclusão social. O governo atual deixou claro que não ia fazer isso, já que aqueles empreendimentos foram feitos para as famílias que moravam lá há anos...”.

A Sabesp também foi acusada pelo Banco Mundial de não cobrar tarifas dos moradores de favelas recém-urbanizadas. Segundo Ricardo Araújo, da Sabesp, como algumas obras de urbanização foram integralmente tocadas pela prefeitura, para não haver sobreposição com as empreiteiras contratadas pela companhia

estadual, “como em algumas favelas a Sabesp demorou para assumir os hidrômetros, um dia o banco ligou para avisar que não estavam sob cobertura de ninguém.” Segundo Ricardo, “o banco ficou convencido de que a Sabesp não cobra água e esgoto em favela, mas a Sabesp cobra, de todo mundo, de todo mundo!”.

Ricardo conta que o Banco Mundial, no início do programa Guarapiranga, chegou a enviar um consultor “para debater a recuperação de custos, e foi um desastre, porque ele considerava que a poluição em Guarapiranga era um problema basicamente da companhia estadual, portanto a Sabesp tinha que pagar tudo, com a sua tarifa, não importando o impacto que esta sofreria. A análise era feita em termos de custos de alocação. De quem é a água? Da companhia estadual? Que problema ela tem? Poluição? Então virem-se, ponham na sua conta! Nem ligavam para a questão da pobreza, e subsídio, então, nem pensar!”.

O melhor exemplo da dificuldade de recuperação de custos nos investimentos de saneamento em São Paulo é o projeto de descontaminação do rio Tietê, financiado pelo BID. Segundo Marcelo Ramponi, gestor do programa, “pelo estudo econômico, o Projeto Tietê se paga, pois se isso não acontecesse o banco não financiaria”. O projeto adquire viabilidade financeira com o pagamento das ligações de esgoto, pelos usuários à medida que a população vai sendo conectada na rede.

O projeto, entretanto, encontra-se “sob ameaça” e com “metas comprometidas” porque a maior parte dos 290 mil domicílios que deveria estar sendo conectados à rede resiste à ligação – “o motivo é um só: os consumidores passam a pagar o dobro na conta de água” (*O Estado de S. Paulo*, 17 de maio de 2004). Segundo o editorial do jornal paulista, é a população que, ao não ligar seu esgoto na rede, “está causando um problema de saúde pública” e não a companhia, pelo custo da tarifa que cobra. Mais uma vez, utiliza-se o expediente de acusar a vítima, torná-la única responsável – ela se torna “infratora” –, sob o pretexto da necessidade incansavelmente reiterada de diminuir encargos e recuperar custos integralmente.

Dada a recessão econômica e o desemprego, a operação de cobrança de esgotos pela Sabesp não será facilmente resolvida, pois a companhia não tem como obrigar os moradores a efetuar a ligação. Para enfrentar esse problema, “estamos fazendo uma campanha de informação e de divulgação do Projeto Tietê na mídia, e uma campanha de porta em porta, esclarecendo que estamos implantando rede coletora, que faz parte do Projeto Tietê, e mostramos que o morador vai pagar

pouco perto do benefício que terá, e não só ele, mas toda a população do entorno. O trabalho é feito na base da insistência, do convencimento, de porta em porta”.

Como a Sabesp vive exclusivamente de seu orçamento, isto é, das tarifas que arrecada, o risco de desestabilização financeira da companhia é iminente. O contrato com o banco, entretanto, exige que ela mantenha uma rentabilidade mínima de 7% ao ano, demonstrada contabilmente, como prova de que o investimento está recuperando custos. Ramponi explica que a cláusula tem como objetivo mostrar que os investimentos na expansão em rede dão retorno em tarifas, mantendo a auto-suficiência da companhia. Segundo Ramponi, há na Sabesp quem pense que “eles estão se metendo na gestão da empresa, mas eu acho que querem que a empresa tenha futuro a longo prazo, por isso é estratégica a gestão de tarifas”.

No caso das tarifas de transportes, os bancos também advogam políticas sem subsídios e com recuperação plena de custos. Não casualmente, o metrô de São Paulo foi escolhido como parceiro preferencial pelos dois bancos, como se vê nos empréstimos para construção das linhas 4 e 5 (esta última por intermédio da CPTM) – a companhia já aplica há tempos o conceito de “tarifas sem subsídio”, explica José Fagali. Não estão incluídos nas tarifas os investimentos de expansão da rede, a cargo do governo do Estado, mas do ponto de vista operacional a companhia é auto-suficiente. “Quando o Banco Mundial chegou, o Metrô há algum tempo já exercitava a recuperação plena de custos e considerava isso possível”, afirma Renato Viégas. No caso do Metrô, o contrato também exigiu indicadores de saúde financeira, de forma a garantir que a expansão da rede não comprometeria o equilíbrio da companhia.

O atual presidente da CBTU, João Luis Dias, é crítico dessa política tarifária. Segundo ele “o transporte urbano é um bem público que não se paga com tarifas (...); quando você aumenta a tarifa está excluindo gente”. Ele dá como exemplo o metrô privatizado do Rio de Janeiro, a Supervia: “quando se privatiza, é preciso dar viabilidade, transformar um bem público, que é o transporte urbano, num negócio que dê retorno. A Supervia alcançou um ponto ótimo de retorno com 350 mil passageiros dia, num sistema que foi desenhado para 1 milhão”. Alcança-se equilíbrio privado, com os custos pagos pela receita internalizada, sob a penalidade de deixar de transportar 650 mil pessoas.

Segundo Dias, “a tarifa não é o custo do serviço dividido pelos passageiros pagantes, como quer o Banco Mundial. Isso é apenas o custo médio por passageiro. Tarifa é aquele valor que se cobra respeitando a capacidade de pagamento dos usuários, porque se trata da mobilidade urbana, que é uma questão da economia

urbana e um direito social, para que as pessoas possam movimentar-se no espaço”. No Brasil, segundo Dias, “deslocamos massas pobres no transporte urbano e não queremos dar subsídios, enquanto na Europa, com rendas bastante mais elevadas, trabalha-se com um grande subsídio no sistema, mais de 50%, em média”.

Seja no fracasso ambiental que pode vir a ser o Projeto Tietê ou no fato de que milhões de pessoas em São Paulo andam a pé por não poderem pagar tarifas de transporte, a ideologia da recuperação plena de custos e da gestão empresarial (entenda-se, sem subsídios) dos serviços urbanos sofre evidente contradição. A racionalidade do *full cost recovery* aplicada a determinado serviço (mesmo que prestado por uma empresa pública), pode estar produzindo irracionalidades urbanas, sociais e ambientais – ainda mais num país altamente desigual. Isso está ilustrado, entre outros exemplos, nos passageiros excluídos da Supervia, nos moradores que podem ser removidos do conjunto habitacional de Interlagos, ou nas estações de tratamento do Projeto Tietê ociosas por falta de ligações à rede coletora.

Em países sob “ajuste permanente”, nos quais grandes parcelas da população estão cada vez mais empobrecidas, informalizadas e desassalariadas, exigir que todos os serviços públicos urbanos (água tratada, saneamento, transporte, energia elétrica, habitação de interesse social, etc) sejam sustentados exclusivamente pelo pagamento de seus usuários, não apenas reforça a lógica social excludente mas também ocasiona importantes distorções na organização das cidades – distorções intra-urbanas e regionais. Um resultado, ao fim, não apenas desastroso social e ambientalmente, mas também negativo do ponto de vista das economias da aglomeração urbana. Cidades mais congestionadas, poluídas e desiguais podem estar sendo o resultado de políticas setoriais implementadas sob a racionalidade da empresa privada e a “eficiência” do mercado.

5) A privatização que se quis e (ainda) não se fez

Em São Paulo, apesar das privatizações nos setores de telecomunicações e energia (elétrica e gás), algumas companhias importantes ainda são públicas, notadamente as de água e esgoto (Sabesp), transporte de massa (Metrô e CPTM) e companhias habitacionais (CDHU e Cohab). Entretanto, veremos que os bancos multilaterais investiram e ainda investem sobre quase todas essas companhias, com o objetivo de privatização, concessão privada de linhas ou transferência de carteira de mutuários para bancos privados.

Entre todas as companhias, a Sabesp é provavelmente a mais visada, por ser a maior companhia de água e esgoto da América do Sul e ainda uma empresa pública. Desde que o sistema de financiamento interno das companhias de saneamento entrou em crise, nos anos 1980, elas vivem uma crônica deficiência para se financiar. Como já mencionamos, um dos gestores da Sabesp comentou que a crise do BNH “nos jogou nos braços dos bancos multilaterais”. Segundo ele, “no BNH havia um padrão de financiamento adequado para a infra-estrutura, com prazos de 20 anos e juros subsidiados. Depois que o sistema passou para a Caixa, os recursos secaram. Nos anos 1990, ela priorizou o serviço da dívida”. Com isso, empresas como a Sabesp, criadas para captar recursos do BNH, tiveram que mudar seu padrão de financiamento. Nos anos 1990 a Sabesp tornou-se uma empresa de capital aberto, com ações vendidas em Bolsa, para poder financiar-se no mercado. Essa mudança produziu novos riscos e custos financeiros. Em 2002, por exemplo, com a desvalorização do real, a Sabesp amargou um prejuízo de 600 milhões de dólares, segundo o consultor Milton Pasquote.

Entre as conseqüências da mudança no padrão de financiamento está o crescente estrangulamento das empresas públicas, que recorriam tradicionalmente a fundos subsidiados, e o aumento das tarifas – que passam a ser a única fonte de receitas. Um dos gestores entrevistados, Ricardo Araújo, da Sabesp, afirmou que o contingenciamento de recursos dos anos 1990 gerou proposital “asfixia nas companhias de saneamento, para que elas ficassem em situação tal que todos se convencessem de que era preciso privatizar” – uma vez que o setor de água é um dos mais cobiçados pelas empresas privadas.

Os bancos multilaterais tiveram posição ativa nesse sentido. Segundo Araújo, “durante anos eles financiaram a Sabesp, porque queriam que fosse privatizada. Queriam dar 300 milhões de dólares para que a companhia, que vale 10 bilhões, fosse privatizada. Não tem cabimento”. Outro gestor da Sabesp, Marcelo Ramponi, afirma o mesmo: “Nos anos 1990 os bancos financiadores, principalmente o Banco Mundial, estimularam muito a privatização através dos seus empréstimos, entendendo que o setor privado deveria tomar conta de tudo, inclusive do saneamento – e da Sabesp.”

Ramponi conta que a ingerência do Banco Mundial estende-se ao BID: “O estudo de estratégia do setor de saneamento [contratado atualmente pela Sabesp, dentro da segunda etapa do Projeto Tietê] foi uma imposição do Banco Mundial. O banco não queria mais que o BID financiasse a Sabesp e influenciou-o [a exigir o

estudo]. Existia um clamor muito grande da comunidade econômica pela privatização, sob a alegação de que a empresa seria mais eficiente. Eu não vou entrar no mérito, mas no saneamento já se viu que não é bem assim. Até nos EUA, que é o país do capitalismo, da iniciativa privada, 70% da população é atendida por gestão pública.”

O estudo de estratégia setorial da Sabesp tem como motivo alegado “identificar oportunidades no saneamento para o setor privado, no estado de São Paulo”. Na prática, é um estudo para privatização, em fatias, da empresa. Segundo Ramponi, “dizer que esse estudo era para privatização criou uma guerra muito grande dentro da Sabesp. Eu particularmente acho que a Sabesp tem uma oportunidade excelente de identificar realmente onde é bom ela atuar ou não”. Ele conta que o plano está sendo contratado apesar de o próprio secretário tê-lo questionado: “é uma imposição da diretoria do banco”.

A exigência da contratação de planos de privatização é um procedimento comum dos bancos multilaterais, dentro das “condicionalidades” dos empréstimos. Isso não quer dizer, entretanto, que tais planos venham a ser implementados. Esse foi o caso da CPTM, por exemplo. Osvaldo Spuri conta que na época da estadualização do sistema de trens urbanos, financiada pelo Banco Mundial no início dos anos 90, “fizeram-se muitos estudos de privatização, de concessão por linha, concessão da empresa toda, etc.” Ele afirma que, no caso da CPTM, não houve exigência explícita do Banco Mundial para privatização, como ocorreu no Rio de Janeiro, com a Flumitrens.

O contrato da CPTM com o BID, de 1997, entretanto, passou a exigir o estudo de privatização da empresa. Conta Spuri que “constava das exigências do banco a apresentação de um estudo de privatização. Nós fizemos o estudo e o apresentamos. O banco aprovou, mas nossa obrigação era entregar o estudo, não era fazer a privatização”. Enquanto o BID se contentou com a entrega do estudo, o Banco Mundial foi além. No programa por ele financiado de integração dos transportes metropolitanos (PITU), reconhece Spuri, “há uma obrigação contratual, um compromisso da CPTM de fazer a concessão de ao menos uma linha. Está em discussão se será a linha sul ou o novo trem para o aeroporto, mas o compromisso existe”.

O projeto da Linha 4 do Metrô, financiado pelo Banco Mundial, parece ser o principal laboratório não apenas da concessão privada no transporte de massa, mas da parceria público-privada (PPP) para construção da obra. O gestor de expansão do Metrô, Renato Viégas, lembra que havia o impasse de realizar a obra

apenas com recursos do governo do Estado, num contexto de restrição de investimentos públicos, mas o Banco Mundial entrou na Linha 4 com a proposta de “mudar o modelo” e “trazer a iniciativa privada”. Renato Viégas conta que passou a haver consenso entre o governo e o banco nesse sentido: “O banco defendia, mas esse pensamento era também da direção da empresa e do governo, e acabou dando na privatização das rodovias.” Segundo Viégas, o modelo das rodovias privatizadas passou a ser referência para o Metrô, pois elas operam e investem na expansão, e três delas foram financiadas diretamente pelo BID (Ecovias, Autoban e ViaOeste).

Simplificadamente, o modelo da Linha 4 seria “trazer dinheiro do Banco Mundial, enquanto a iniciativa privada construía a linha e a operava”. O banco propôs que na licitação “se deixassem as tecnologias bastante abertas; existia o traçado, mas se dava flexibilidade, deixando margem para a criatividade dos licitantes”. Mas quando a licitação foi aberta, “deu vazio”, não havia candidato, conta Viégas. O Banco então recuou e definiu um novo modelo de parceria, no qual cerca de 80% da obra seria realizada pelo poder público (túnel e estações de conexão entre linhas) e o restante pela iniciativa privada, que finalizaria as obras e teria concessão de operação por 30 anos. Segundo Viégas e José Fagali, gestor financeiro do empreendimento, “o modelo é único no mundo”. A expectativa agora é que surjam candidatos. Para tanto, foi contratado um estudo de viabilidade junto ao Unibanco, que pretende dar segurança à iniciativa privada de que o negócio é rentável e definir qual será a contrapartida pública (para redução do risco privado).

Como cenário futuro, o Banco Mundial trabalha com a proposta de uma “agência reguladora” de todas as linhas de transporte de massa que passariam à concessão privada. Segundo Viégas, “isso está em discussão, mas não tem sentido enquanto só a Linha 4 existir. O banco pensa em expandir as concessões e nós trabalhamos com a idéia de agência para 2010”.

No setor de habitação, a privatização das companhias públicas poderá dar-se de outro modo, por meio do repasse (ou privatização) de suas carteiras de mutuários para bancos privados. No caso da CDHU, o programa de Ação em Cortiços, financiado pelo BID, tem como um de seus componentes de “fortalecimento institucional” um estudo para reestruturação da empresa. Maria Cláudia Brandão, gestora da CDHU, conta que “na visão do banco deve haver uma divisão entre agentes. É desejável que o agente financeiro seja o banco X, que administra a carteira, que o agente Y seja aquele que constrói, e que esses agentes tenham papéis bem definidos”. Em resumo, afirma ela, “a estratégia do banco é

justamente tirar o Estado das operações, ou seja, ele queria que nós fossemos mesmo um agente financeiro, como a Caixa”. Ela diz, entretanto, que esta posição está em consonância com a dos gestores da companhia: “A direção atual da CDHU concorda com a postura do BID. Eu acho que essa gestão vê com clareza que é esse mesmo o caminho, que precisamos repassar as carteiras da CDHU.”

Os bancos multilaterais conseguiram até o momento exigir diversos estudos para privatizações e passaram a incluir nos contratos a obrigatoriedade de concessões e parcerias. A privatização que se quis, ainda não se fez, ao menos na escala pretendida. Mas nada garante que não venha a ocorrer: se depender da disposição de parte dos gestores locais e *experts* “afinados” com o pensamento de Washington, ela ainda ocorrerá.

6) O poder das gerenciadoras privadas

Outro mecanismo de privatização estimulado pelos bancos multilaterais ocorre “por dentro”, na gestão dos projetos, cada vez mais dependentes de empresas privadas “gerenciadoras”. Quase todos os gestores reconheceram essa dependência, considerada por muitos, entretanto, benigna. Na verdade, repete-se o mesmo e recorrente paradoxo: não se trata de uma opção, uma vez que é uma exigência das instituições, contudo, a maioria dos técnicos convence-se de que é mesmo a melhor opção, pois a estrutura de gestão pública não estaria apta a gerir sozinha um projeto internacional.

A exigência de contratação de gerenciadoras privadas é feita pelos bancos antes mesmo de o contrato ser assinado. Na fase de preparação e negociação do projeto, elas já devem estar presentes para “colaborar” com o processo. A contradição entre o “fortalecimento institucional”, uma das bandeiras das instituições multilaterais, e o poder das gerenciadoras é visível. Diz uma das gestoras entrevistadas que “é uma contradição mesmo, um discurso que não corresponde à prática. Existe claramente uma política dos bancos de inserir esse corpo gerencial, que é um corpo técnico gabaritado, e de alimentá-lo”. Com demandas e exigências excessivas, “são os próprios bancos que viabilizam a entrada desses atores no processo”.

Recursos para gerenciamento privado sempre estão incluídos nas planilhas dos empréstimos multilaterais, com valores milionários. As gerenciadoras passam a ocupar, muitas vezes, espaços físicos dentro dos órgãos públicos, com a justificativa de racionalidade operacional. Sua presença pode chegar ao ponto, conta uma das

entrevistadas, de que “até a nossa máquina de café a gerenciadora paga”. De outro lado, não recebem aporte de recursos os técnicos públicos, em geral pior remunerados, e a estrutura de gestão pública. Ou seja, a dotação que consta no contrato multilateral para administração e projetos (com exceção da eventual compra de equipamentos), deve necessariamente ser aplicada fora, e não dentro, do setor público. A estrutura de gestão pública, assim, pode passar pelo projeto sem receber qualquer suporte financeiro para seu “fortalecimento”, enquanto o recurso é dirigido a empresas privadas de gestão.

Do ponto de vista das aparências, entretanto, parece tudo muito razoável e, novamente, racional. Afinal, as empresas privadas são mais ágeis e capazes do que a lenta e disfuncional estrutura pública. Como afirma uma das entrevistadas, “o BID não está promovendo a gerenciadora. É a nossa estrutura paquidérmica que a promove. Não se consegue pegar o recurso do BID e pôr dentro da prefeitura, mas sim dentro da gerenciadora, porque nela o recurso rende mais, consegue compras, serviços e mão-de-obra com rapidez; aqui, demora-se três anos só para montar a estrutura de implantação do programa. Esse é o grande problema”. Os técnicos públicos também justificam a gerenciadora como uma opção para projetos específicos e delimitados no tempo: “Contrata-se uma equipe que vai estar alocada por cinco ou seis anos e depois não será mais necessária. Quando acaba um empreendimento, o que fazer com essas pessoas, se forem funcionários públicos?”.

O primeiro projeto em São Paulo a contar com o “protagonismo” de uma gerenciadora privada foi, segundo os entrevistados, o programa de microdrenagem municipal (Procav), aprovado na administração Jânio Quadros, em 1986, com recursos do BID. “A primeira vez que houve gerenciadora na Prefeitura de São Paulo foi nesse contrato, com a Logos, e foi uma exigência do banco. A partir daí eles passaram a exigir sempre gerenciadoras nos programas”, lembra uma das entrevistadas, segundo a qual “a gerenciadora, naquele caso, foi responsável por tudo, tomava todas as decisões”.

A reconstituição é confirmada por Cícero Petrica, gestor da Secretaria Municipal de Habitação junto ao Procav. Ele conta que “se terceirizou muito o trabalho. Para dar uma idéia, quem tocava o Procav, ainda na gestão da Marta, era uma única pessoa, um funcionário de comissão, único representante do município no gerenciamento do Procav. O restante era contratado pela Logos, desde o técnico de medição até o técnico de fiscalização. A ingerência, do ponto de vista institucional, é muito grande”. Na interpretação de Petrica, “o BID queria mostrar

que o modelo [de gestão pública] estava falido, que era necessário um modelo de terceirização que daria conta da situação, para acabar com o poder municipal”. De acordo com ele, “nunca o BID procurou investir, mesmo com o tal fortalecimento, na capacitação e na estrutura do governo municipal e estadual – sempre propunha uma nova contratação, uma nova terceirização...”

Depois da experiência do Procav, o modelo de gestão pública por meio de gerenciadoras privadas começou a autonomizar-se dos projetos multilaterais, o que quer dizer que se tornou um modelo para o restante da administração, não apenas dos projetos internacionais. Como afirma uma das gestoras, “de algum jeito os bancos exigiram e ajudaram a introduzir esse modelo, que entrou e continuou vigorando, independentemente de programas financiados ou não”.

No caso das companhias públicas, como a Sabesp, o gerenciamento está diretamente relacionado a uma redução de quadros técnicos (e custos) das empresas e não com suposta incapacidade de gestão. Ao contrário, os entrevistados da Sabesp contam que o primeiro empréstimo tomado junto ao BID, em 1985, foi integralmente gerido pelos técnicos públicos. E “foi um sucesso – realizamos mais de mil quilômetros de rede por ano com projetos nossos”, conta Eduardo Borba. Mesmo assim, quando a companhia foi tomar seu segundo empréstimo junto ao BID, para despoluição do Tietê, em 1992, o banco virou a mesa e exigiu um gerenciamento integralmente privado. Marcelo Ramponi considera que a companhia não tinha uma deficiência estrutural que impossibilitasse a gestão do novo empréstimo, ao contrário, tinha sido congratulada pelo sucesso do primeiro projeto. Mesmo assim o “BID exigiu um programa de gerenciamento totalmente terceirizado”.

No Projeto Tietê fase 1, um consórcio de cinco empresas privadas de gerenciamento chegou a ter 600 técnicos trabalhando, contra apenas seis gestores da Sabesp, conta Ramponi. O resultado é que “existia um conflito muito grande”. Esse tipo de gestão privada quebra a “cultura” e o “histórico” dentro da administração pública, diz Ramponi. Quando “acaba o contrato de gerenciamento, independentemente de o programa ter acabado ou não, aquelas pessoas vão embora. Ainda que haja descontinuidade, às vezes por falta de recursos ou alguma outra coisa, as pessoas simplesmente vão embora. Pode-se ficar sem parte da documentação, e às vezes o sujeito leva o histórico dentro da cabeça dele”. Enquanto “a rotatividade de pessoas nas gerenciadoras é muito grande”, o poder público, por sua vez, reduzido em sua capacidade administrativa, “acaba não

formando um núcleo de conhecimento e de gestão de empreendimentos”, ficando à mercê de gerenciamento e consultoria externos.

Na CPTM houve desproporção parecida na relação entre técnicos públicos e privados. No Projeto Sul - Linha 5 (BID) havia um único técnico público na gestão do programa, Osvaldo Spuri. Segundo ele, apesar da relação de um técnico público para 50 técnicos do consórcio internacional de gerenciadoras, elas “não têm nenhuma autonomia”. Explica que colocou “as pessoas que estão ali” e foi “trocando ao longo do tempo”. “Eles colocaram a estrutura deles e eu dizia: isso eu quero, isso não quero, quero aquele, o outro, não.” Ao mesmo tempo, reconhece: “eu coordeno, mas não sei fazer nada, todo trabalho especializado está a cargo da avaliação deles”.

Segundo a gestora da CDHU, Maria Cláudia Brandão, o resultado é que as gerenciadoras “têm todos os recursos que hoje não temos. Mesmo que os disponibilizem para a área executora, normalmente esta não consegue absorver. Ainda que se coordene o trabalho é preciso tomar cuidado, porque o coordenador interno da gerenciadora exerce um controle muito mais sistemático sobre essas informações. Se a prefeitura ou a CDHU não derem o devido valor e fortalecerem as equipes gestoras internas, de fato, nós vamos perder”.

O Metrô foi a única instituição pública que se disse livre do gerenciamento privado. José Fagali, gestor da Linha 4 (Banco Mundial), conta que não foi por falta de insistência: “O primeiro pedido do banco foi uma gerência, mas mostramos que ia jogar dinheiro pela janela. Contratar uma gerenciadora? E o que fazer com o gerenciamento que tenho aqui, com toda essa estrutura montada, gerente de projeto, gerente de construção, gerente de montagem, todos com capacitação técnica muito alta? Aí o banco se rendeu.” Fagali considera que o gerenciamento privado “enfraquece” o poder da empresa. “Onde o metrô é forte? Na capacitação intelectual. Quando entra uma gerenciadora, toda nossa capacitação intelectual vai embora.” O Metrô de São Paulo teria conseguido resistir ao poder das gerenciadoras por uma espécie de “monopólio” do conhecimento sobre transporte de massa subterrâneo: “O Metrô foi um grande gerador técnico para o Brasil inteiro, nenhuma empresa gerenciadora fará melhor que nós.”

A nova classe dos gestores de empréstimos e formuladores de “best practices”

Os projetos financiados pelo Banco Mundial e pelo BID produziram uma classe gestora que lhes corresponde,⁵⁴ composta por técnicos de gerenciadoras privadas, consultores, fundações universitárias, ONGs e mesmo os técnicos dos próprios bancos, especialmente os brasileiros. Todos participam de uma verdadeira “ciranda de cadeiras”, podendo um ocupar o posto do outro a qualquer momento, enquanto se encontram em seminários e *workshops* nacionais e internacionais.⁵⁵

O que eles têm em comum é o fato de gerirem, em conjunto, fundos públicos “internacionalizados” para grandes projetos urbanos. Como vimos, agem e se formam segundo uma “ação com sentido racional”, no sentido weberiano. Entretanto, ao atuarem no contexto de uma “acumulação truncada e de uma sociedade desigualitária e sem remissão” (ou “ornitorrínquica”), na expressão de Francisco de Oliveira (2003), são gestores, ao fim, de diversas “irracionalidades” (como vimos).

Os bancos multilaterais passaram a alimentar um “corpo gerencial” que se encontra na fronteira entre poder público e iniciativa privada: o gerenciamento terceirizado das ações públicas. Esse “corpo” é alimentado por milionários recursos a cada novo projeto – no empréstimo do Banco Mundial para o projeto Guarapiranga, por exemplo, 18 milhões de dólares são destinados a consultoria, projetos e administração (não-públicas) e 87 milhões às obras físicas. A especificidade do modelo de licitação determinado pelos bancos colabora nesse sentido: consultores ou empresas privadas de gerenciamento e projeto são contratados por capacitação técnica, sem análise de preço – o que contraria a lei brasileira de licitações, mas se sobrepõe a ela. Isso permite que um mesmo grupo de gerenciadoras e consultores multiplique atestados técnicos a cada contrato, e permaneça sendo recontratado – “são sempre os mesmos”, conta uma das gestoras.

Com dinheiro à disposição, formou-se uma verdadeira indústria de consultorias em torno dos projetos internacionais, paga muitas vezes com recursos do tomador.⁵⁶ Consultorias nem sempre necessárias – talvez até mesmo indesejáveis

⁵⁴ Estou utilizando o termo “classe” no sentido de caracterizar um determinado grupo social e não no sentido empregado na teoria marxista, que define as classes sociais em função do lugar que ocupam na acumulação de capital.

⁵⁵ Devo várias das considerações a seguir a Ana Ancona Lopes.

⁵⁶ O que não é característica exclusiva do Banco Mundial e do BID, mas também da ONU. Segundo matéria da revista *Carta Capital* n.301 (“A ONU verde-amarela”, de 28 de julho de 2004), o Brasil chegou a contratar, com recursos próprios, 10 mil consultores de agências internacionais em 2002, e hoje beiram os 3,2 mil (p.22). Muitos deles, “desempenham tarefas típicas de servidores públicos, em projetos rotineiros que deveriam ser incorporados às políticas públicas do governo, mas ganhavam bem mais que os funcionários

–, que orbitam em torno de um poder público em dificuldades para dar respostas às demandas das instituições financeiras. Tais demandas, muitas delas exageradas, são apresentadas, em parte, como justificativa para a contratação de empresas terceirizadas e consultores.

São eles, afinal, que sabem as regras do jogo e o caminho das pedras para acelerar o desembolso dos recursos junto aos bancos, e também para transformar as requisições públicas em formatos assimiláveis pelos procedimentos gerenciais das instituições. Evidentemente, esta assessoria não é neutra, pois cabe a ela transmitir aos gestores públicos o que é e o que não é permitido implementar, condicionando-os às regras dos bancos.⁵⁷

Do ponto de vista ideológico, a classe de gestores de projetos internacionais é elemento central na sustentação dos novos consensos sobre Estado e mercado. Está afinada ou “ajustada” intelectualmente aos preceitos dos bancos multilaterais, e cumpre papel importante na legitimação da dominação externa. Entretanto, é também uma classe “sensível” socialmente e quer, em seu discurso, o impossível: resolver o problema da pobreza dentro de uma sociedade de mercado e crescentemente privatizada, o que redundaria, no máximo, em um “bom-mocismo” – bem remunerado.

O meio de expressão por ela adotado está próximo ao da indústria cultural, apoiando-se numa prática discursiva gerencial-solidária e no poder das imagens. Seu principal veículo de promoção é a difusão incessante de (sempre) novas “experiências exitosas” e “práticas bem-sucedidas”. Por isso, não se trata de uma classe que gere atuarialmente fundos de investimento público, pois tem como missão inovar permanentemente as políticas públicas e espetacularizá-las. É, por isso, uma classe de agentes inovadores da ação pública e da forma de organização do Estado, mesmo estando fora dele, em consultorias, gerenciadoras, fundações ou ONGs.

Sua metodologia de inovação se apóia em dois preceitos elementares: o bom uso da matemática econômica e o uso intensivo da imagem publicitária. Isso lhes confere a habilidade de trabalhar a rentabilidade das intervenções públicas, por meio de modelos e fórmulas econométricas e, de outro lado, fazer com que os

federais” (p.25). Segundo os jornalistas Flávia Pardini e Luiz Alberto Weber, “a ‘farra’ dos consultores foi parar na Justiça, que estabeleceu o próximo dia 31 de julho como data-limite para que o governo federal substitua os consultores de agências internacionais por servidores públicos” (p.23).

⁵⁷ Seria possível fazer uma analogia com o que afirma Luis Massonetto a respeito das empresas transnacionais e sua capacidade de transportar junto consigo seus “marcos regulatórios”, sobrepondo-se às leis nacionais (2003).

planos nasçam, desde o princípio, como “mídias”, concorrendo no mercado mundial de *best-practices* e *city-marketing* – mesmo que parte ou a integralidade deles não venha a ser executada.

Muitas vezes, o plano ou o estudo é mais importante do que a intervenção física, dada sua utilidade midiática. A *Cities Alliance*, por exemplo, é uma máquina de produção de planos e imagens, empregando consultores, fundações, *experts* e ONGs do mundo inteiro. Seus recursos financeiros, entretanto, são quase sempre insuficientes para as obras.⁵⁸ Nos corredores do Banco Mundial já se ouve a queixa de que muitas das atividades de “disseminação” do banco não resultam em obras, isto é, grandes operações de financiamento.⁵⁹ O que é uma contradição para a instituição financeira, contudo, é coerente com sua missão política, ainda mais quando os tomadores estão acossados pelo FMI e submetidos a superávits fiscais cada vez maiores.

A proliferação de planos e estudos financiados pelos bancos multilaterais (mesmo em caráter de doação e não de empréstimo, já que a lei de responsabilidade fiscal pode não permitir...) é um investimento importante para “formar quadros” (inclusive por meio de bolsas de estudo e pesquisas à convite), realizar “parcerias”, difundir o léxico gerencial-solidário e a agenda das instituições. A modalidade predileta dos novos projetos é o “plano ambiental”, requisitado em todos os empréstimos, ao menos como “estudo de impacto ambiental”. Eles se multiplicaram em escala exponencial na última década, incorporando técnicos de saneamento, agrônomos, biólogos, engenheiros florestais, paisagistas e arquitetos. Seu poder está na capacidade de construir fortes consensos (como na despoluição do Tietê e da Guarapiranga), apesar de muitas vezes colaborar para mascarar os reais problemas sociais (como a falta de renda da população, que impede sua ligação na nova rede coletora “auto-sustentada” pelas tarifas dos usuários).

A nova classe gerencial globalizada (mesmo que faça parte de um terceiro escalão mundial) é composta de indivíduos que realizam pesquisas no exterior, freqüentam seminários internacionais, visitam experiências bem-sucedidas no estrangeiro, falam inglês e sabem utilizar as novas tecnologias. Aguardam uma transferência, quando possível, para a matriz, ao serem contratados temporariamente pelos bancos multilaterais ou como seus consultores, para depois

⁵⁸ São Paulo, por exemplo, recebeu a fundo perdido, em 2003, ao menos cinco milhões de reais intermediados pelo Banco Mundial para estudos e planos urbanísticos: os programas Bairro Legal (município) e Mananciais (estado).

⁵⁹ Depoimento ao autor de Priscila Izar, consultora do Banco Mundial.

retornarem. Alguns têm a expectativa de que sua ONG, fundação ou empresa de gerenciamento possa servir como trampolim para os organismos internacionais.

Se procurarmos um paralelo na história brasileira com a tecnoburocracia dos grandes escritórios de planejamento e projeto dos anos 1970, é possível notar continuidades e também diversas diferenças (resumidas no Quadro 9). Trata-se, provavelmente, do mesmo setor “especialista” da classe média urbana universitária, em duas gerações diferentes, ou ainda a mesma geração em duas fases distintas (alguns dos principais técnicos de gerenciadoras e consultorias trabalharam em grandes empresas de projeto ou companhias públicas nos anos 1970). É, assim, um fenômeno de mesma natureza dois momentos históricos: o do desenvolvimento programado e o do ajuste neoliberal. Cumprem, em ambos os casos, uma legitimação e uma operacionalização do regime social, são formadores de opinião e exercem influência sobre como deve ser o novo papel do Estado e das políticas públicas.

Entretanto, existem diferenças importantes – a principal delas, um divisor de águas: a construção nacional foi “interrompida”, na expressão de Celso Furtado. Nos anos 1970, a tecnoburocracia tinha o sentimento de estar colaborando com a “construção da nação”.⁶⁰ Estes gestores eram sobretudo “projetistas” e “planejadores” de grandes obras: barragens, pontes, aeroportos, hospitais, planos diretores, redes de saneamento, etc. – algumas delas também financiadas pelos bancos multilaterais. Tais obras fortaleciam o sentimento patriótico (útil ao regime militar) do “Brasil grande” e do brilhantismo da “engenharia nacional”, renovado a cada novo desafio vencido.

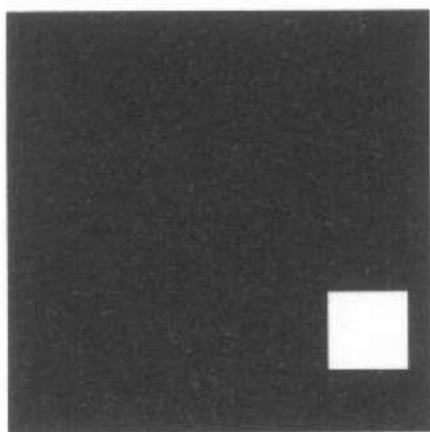
Não cabe aqui expor em detalhes o que foi essa tecnoburocracia (o que exigiria uma outra pesquisa), mas apenas estabelecer um contraponto com a nova, surgida nas décadas neoliberais, que não se sente (e nem teria como sentir-se) mais participante da “construção da nação”. Isso, entretanto, não significa abatimento ou derrotismo, mas até uma euforia globalitária, expressa na participação de redes e prêmios internacionais. Os temas emergentes de projeto passaram a ser, junto com os planos ambientais, projetos de revitalização urbana, redesenho de favelas, políticas “inovadoras”, planos contra violência urbana, estudos para privatizações e todos os tipos de experiências-piloto que indiquem novas modalidades de ação pública ou apenas concorram no mercado de boas práticas. A competência da nova

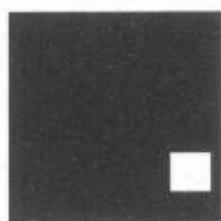
⁶⁰ Vejam-se, por exemplo, o depoimento do arquiteto Rodrigo Lefèvre quando trabalhava na companhia Hidroservice, em “O arquiteto assalariado”, revista *Módulo*, n.66, Rio de Janeiro, setembro de 1981.

classe não pode ser mais medida em termos de capacidade projetual (técnica), mas sobretudo gerencial (financeira e imagética).

Quadro 9 – A nova classe de gestores de programas internacionais e boas práticas

	Tecnocracia do Desenvolvimento	Tecnocracia do Ajuste
Contexto histórico	Ditadura, especialmente no período Geisel, capitalismo monopolista.	Décadas neoliberais (fim dos anos 1980 para cá), mundialização financeira.
Local de trabalho	Grandes empresas de projeto.	Gerenciadoras, ONGs, fundações, consultorias e organismos multilaterais.
Tipo de trabalho	Grandes obras de infra-estrutura (barragens, pontes, aeroportos, hospitais, redes de saneamento) e planos diretores.	Planos ambientais, projetos de revitalização urbana, urbanização de favelas, políticas "inovadoras", planos contra violência urbana, estudos para privatizações.
Tipo ideal	Técnico "nacionalista" vindo de universidade pública e que participa de grandes equipes multidisciplinares de projeto.	Técnico "globalista" que saiu do poder público e roda no circuito: gerenciadoras, consultorias, ONGs e organismos multilaterais.
"Ideologia"	Acreditam estar participando da "construção nacional".	Acreditam na globalização e na redução da pobreza num ambiente de mercado.
Instrumental	Competência técnica, especialistas e generalistas.	Competência gerencial, conhecimento de inglês, finanças e novas mídias.
Planos	Grande planos e grandes projetos. Os planos não executados vão para a gaveta.	Planos nascem como mercadoria e como imagem, concorrendo no mercado de boas práticas. Mesmo planos não executados podem ganhar prêmios internacionais.
Imagem	A imagem que produzem é a da obra acabada, do "Brasil grande" e do brilhantismo da "engenharia nacional".	Sabem utilizar a imagem como publicidade, fazem <i>marketing</i> social e <i>city marketing</i> em cima do que produzem.





Conclusão:
O ajuste urbano

“O que está em jogo hoje é a reconquista da democracia contra a tecnocracia: é preciso acabar com a tirania dos especialistas, estilo Banco Mundial ou FMI, que impõe sem discussão os veredictos do novo Leviatã, ‘os mercados financeiros’, e que não querem negociar, mas ‘explicar’.”

Pierre Bourdieu, 1998, p. 39.

Nesta dissertação procuramos avaliar como atuaram o Banco Mundial e o BID com suas políticas urbanas para a América Latina e o “ajuste urbano” que pretenderam implementar. Para tanto, adotamos três ângulos de abordagem complementares, um em cada capítulo: a análise do discurso das instituições, de suas agendas setoriais e de algumas de suas políticas para as cidades latino-americanas; a análise do padrão de financiamento, suas irracionalidades e a evolução setorial dos empréstimos para Brasil, Argentina e México; e a análise, a partir de entrevistas com gestores públicos de São Paulo, do padrão de negociação junto aos governos locais.

Empregamos a expressão “ajuste urbano” no âmbito definido por essas três dimensões. Está claro, porém, que lidamos com um dos capítulos fundamentais da institucionalização da nova ordem mundial, que sepultou o ciclo desenvolvimentista do pós-guerra. Como dizíamos na Apresentação, a palavra “ajuste” denuncia, tanto no plano conceitual, quanto no das políticas adotadas, uma formação reativa de conformidade, como é da natureza passiva de todas as adaptações a uma situação de fato. Nossa pesquisa mostrou, no entanto, que contra tais fatos não faltam argumentos.

Nosso ponto de partida foi a interpretação da “matriz discursiva” das duas instituições, com o objetivo de identificar continuidades nas suas agendas urbanas e reconhecer uma formulação programática mais perene. A literatura que interpreta as políticas para as cidades das duas instituições, como mencionamos, enfatiza as características singulares e a periodização das diferentes agendas sem, contudo, sistematizar suas fortes linhas de continuidade. Apesar do sentido crítico de sua interpretação, este tipo de abordagem acaba favorecendo, involuntariamente, a estratégia discursiva das próprias instituições que descrevem a história das suas diferentes agendas como opções conjunturais – sem qualquer recorrência estrutural. Segundo tal versão, os bancos estariam em “permanente renovação”, de acordo com as circunstâncias políticas do momento. Qualquer análise crítica tornar-se-ia desatualizada ou desacreditada, pois a qualquer instante podem ser lançados novos documentos e agendas que substituam os anteriores, “novos consensos” que tenham faces mais (ou menos) humanas.

Sem que seja necessário retomar a sistematização da matriz discursiva do final do primeiro capítulo, menciono alguns dos temas-chave por nós interpretados e que em grandes linhas definem a estratégia dos bancos multilaterais em suas políticas para as cidades:

1) A crise do urbanismo moderno, dado o seu fracasso em cumprir as promessas de universalidade no terceiro mundo, teve como resposta das instituições multilaterais, novamente acenando com a ampliação das oportunidades de acesso, uma quebra no caráter de universalidade dos direitos sociais em favor de políticas “focadas” e da redução de custos a todo preço. Os organismos multilaterais propuseram um modelo de urbanização de baixos padrões, baseado no *self-help* (auto-ajuda), que tinha como princípio não mais satisfazer as necessidades humanas mínimas – “medida” do urbanismo moderno –, mas responder pragmaticamente às reais possibilidades financeiras dos países e dos pobres do terceiro mundo. O projeto significou a prevalência evidente da lógica mercantil sobre a do valor de uso, e levou, em casos-limite, à produção de moradias menores do que celas de prisão. Os bancos foram capazes de operar, como afirmou Rod Burgess, um divórcio entre os padrões urbano-habitacionais e as considerações sociais, morais e técnicas que resultaram de 150 anos de luta dos trabalhadores e profissionais com eles comprometidos. Burgess e Francisco de Oliveira nos ajudaram a entender como, do ponto de vista da acumulação capitalista, a redução dos padrões habitacionais e urbanos teve como objetivo redefinir o que é “socialmente necessário” para o

trabalhador do terceiro mundo reproduzir sua força de trabalho, o que, no limite, contribui para deprimir ainda mais seus baixos salários.

2) A crise das teorias da modernização, por sua vez, em decorrência do não cumprimento das promessas de superação do atraso na América Latina, teve como resposta dos bancos multilaterais a defesa do “setor informal”. São diversas as políticas que tais bancos passaram a advogar neste sentido, a partir dos anos 1970: desregulação das relações trabalhistas (e mesmo extinção do salário mínimo), simplificação de impostos, descriminalização de eventuais irregularidades, apoio ao microcrédito, melhorias em assentamentos informais, segurança na posse, programas de ajuda mútua, desregulação dos códigos de obra e uso do solo, etc. Não é, assim, casual, o reconhecimento que as duas instituições passam a fazer, a partir desse momento, da “exceção”, da favela, do setor informal, como partes relevantes da economia urbana. Tal posição ganha atualidade ainda maior no contexto de uma Terceira Revolução Industrial, que abortou de vez o incipiente processo de formação de uma sociedade salarial na América Latina. Ao contrário do ocorrido na Europa, a acumulação molecular-digital não precisou “desfiliar” ninguém, salvo em seus reduzidos nichos fordistas (Oliveira, 2003, p.142). Aproveitando a enorme reserva de trabalho dito informal, criada pela própria industrialização periférica, o novo paradigma de desassalariamento, propiciado pela atual explosão das forças produtivas, consumou enfim – desempregando, precarizando, terceirizando, flexibilizando – “a extração de mais-valia sem nenhuma resistência, sem nenhuma das porosidades que entravavam a mais completa exploração” (ibidem, loc. cit.). A distinção entre trabalho formal e informal, no limite, deixou de fazer muito sentido. A exceção virou regra e, como afirma Francisco de Oliveira, “as cidades são por excelência o lugar dessas exceções” (2003b).

3) Com a crise da dívida e o ajuste estrutural a partir dos anos 1980, o padrão de financiamento interno das cidades desmoronou. Vimos como se deu, naquele momento, o aumento da influência e do poder de barganha das instituições multilaterais nas políticas públicas. A ação do BID e do Banco Mundial deixou de ser feita em termos de recomendações e passou à intervenção mais ativa, como parte das exigências dos acordos de renegociação da dívida. A reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento onerosos e o ajuste fiscal das cidades foram partes importantes das reformas estruturais dos anos 1980. O ajuste fiscal das cidades pretendeu corrigir as

“distorções” de preços dos serviços públicos, que passariam a cobrar o seu custo real, realizar cortes nos subsídios e ampliar as taxas e impostos urbanos. A doutrina da recuperação plena de custos passou a nortear as políticas urbanas dentro de um modelo “auto-sustentável”, baseado em receitas tarifárias não-subsidiadas. O ônus da escolha por serviços piores e mais baratos foi transferido aos usuários (que passaram a se “autofocalizar” de acordo com sua capacidade de pagamento) – até o limite de não ter serviço algum, caso não possam pagar. Estas iniciativas constituíram uma primeira etapa da “transição” das cidades para um modelo de políticas públicas “de mercado”. A segunda etapa ocorreria, com a transposição da lógica das empresas para a gestão das cidades, na América Latina, nos anos 1990.

4) Dentro do modelo “cidade-empresa”, segunda etapa da “cidade em transição”, esta passa a ser gerida não apenas “*like business*” mas também “*for business*” (Otilia Arantes, 2000, p. 28). Isso significa que as cidades, além de colaborar com o equilíbrio financeiro do ajuste fiscal, devem tornar-se “máquinas de produzir riquezas”. Arquitetos e urbanistas passam a projetar em termos acintosamente gerenciais, e, como afirmou Peter Hall, “o planejador foi se confundindo cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo” (Hall, 1988, p. 407). Os bancos multilaterais, como vimos, chegaram ao mercado do “planejamento estratégico” das cidades quase uma década depois dos consultores catalães, que passaram a vender o “modelo Barcelona”, na América Latina no início dos 1990 (cf. Vainer, 2000). Sem perder tempo em cambalhotas teóricas de ex-comunistas justificando *city marketing*, os bancos multilaterais chegaram munidos de vocabulário corporativo e prática de gestão empresarial muito mais profissionais: afinal, eles sim sabem exatamente do que estão falando. A defesa da gestão empresarial das cidades é, para eles, quase uma transição natural da lógica corporativa para o governo local, ou seja, trata-se de um jogo de espelhos em que se quer do outro sua imagem e semelhança.

5) Não é casual que o ponto central do ajuste urbano para o BID e o Banco Mundial, desde o início dos anos 1980, seja a construção de alternativas de mercado para o financiamento das cidades, em substituição ao padrão interno, que ruíra. Para os dois bancos, são quatro as novas modalidades de acesso ao crédito para cidades “bancáveis” (*bankables*): a) a criação de agências privadas de intermediação financeira (*enclave agencies*), legalmente independentes e responsáveis pela implementação de projetos e captação de recursos no mercado; b) as parcerias público-privadas e concessões para operação e ampliação de serviços e infra-estrutura urbanos por

empresas privadas de capital aberto; c) a captação de recursos no mercado de crédito nacional e internacional, com a emissão de títulos e a cotação de *ratings* municipais; d) a criação de taxas especiais ou emissão de títulos distritais para realizar melhorias urbanas concentradas em um determinado bairro ou perímetro. O objetivo desse novo sistema de financiamento é tornar as municipalidades “autosustentáveis” e, no limite, autofinanciáveis no mercado privado. Recorrendo a esse tipo de recurso, os municípios passam a apostar em obras e investimentos que apresentam taxas de retorno no mínimo equivalentes aos custos do capital emprestado, numa concepção da ação pública cada vez mais financeirizada.

6) Nesse contexto, as políticas de combate (ou alívio) à pobreza defendidas pelas instituições multilaterais a partir do reconhecimento dos impactos sociais negativos do ajuste – com a produção em massa de favelas –, encontram evidentes limites. Afinal, como reduzir consistentemente a pobreza num quadro de competição entre cidades, gestão empresarial dos serviços e infra-estrutura, e desfinanciamento das políticas sociais? Ou, como as metas da ONU para o novo milênio poderão ser cumpridas por países submetidos às determinações do FMI? O que se percebe nas políticas *pro-poor* das duas instituições, dos anos 1990 para cá, é que foram capazes de alimentar um hábil *marketing* de responsabilidade social, enquanto implementavam programas compensatórios e focalizados em substituição às políticas universais. Seu caráter substitutivo e não-complementar às redes universais, como alertou Laura Tavares, revela o verdadeiro objetivo de tais políticas. Aos que não estiverem no seu “foco”, não restará alternativa senão sobreviver no mercado (desregulado) de serviços públicos privatizados. Os *non-poor*, que têm a “oportunidade” de vender sua força de trabalho por mais do que um dólar ao dia, são, na verdade, o verdadeiro alvo das reformas: estarão trancados, em exposição permanente ao risco de dependência do mercado. Um eficiente mercado de trabalho global a baixos salários, no qual se flutua dentro e fora do mundo do trabalho – e acima e abaixo da linha de pobreza –, parece ser um dos objetivos do Banco Mundial, segundo Michel Chossudovsky. Trata-se de uma espécie de “proletariado mundial latente” ou “informal”, como procuraram definir Paul Cammack (2002) e Mike Davis (2004). Para essa população informalizada e parcialmente estagnada, mais uma vez recomendam-se políticas de *self-help*, emolduradas agora pela retórica da “solidariedade” e apoiadas por ONGs. Como afirmou Bourdieu, assistimos a um episódio assustador de “destruição dos princípios filosóficos do *welfare state* e, em particular, da noção de responsabilidade

coletiva, essa conquista fundamental do pensamento social”. É isso que “permite ‘acusar a vítima’, única responsável por sua infelicidade, e lhe pregar a ‘auto-ajuda’” (1998, pp. 15-16).

7) Enquanto isso, as instituições financeiras passam a afirmar que o “planeta de favelas” em que se haviam transformado as cidades do terceiro mundo não resultara apenas da globalização e da desigualdade mas, sobretudo, da “má governança” (Mike Davis, 2004, p. 11). No início dos anos 1990, o modelo de governança corporativa começou a ser transferido para países e cidades, com apoio das agências multilaterais. Os motivos declarados eram “introduzir métodos e técnicas modernas de *management* e tornar o setor público menor e mais eficiente” (Price, 1991, p. 9). Em 1993, o Banco Mundial afirma que 90% de seus projetos na América Latina pretendiam ter impacto sobre a governança. Nunca antes as instituições financeiras haviam se intrometido tanto na organização política e na maneira de governar dos países devedores. Num quadro de privatização de empresas públicas e ampliação dos negócios internacionais, passam a exigir um Estado eficiente na proteção e garantia dos direitos contratuais e de propriedade, com um corpo de leis e regulações desenhado para advogar credibilidade para esses direitos. De outro lado, a criação de mecanismos de participação local e inúmeros conselhos, apesar de seu limitadíssimo poder de acesso a fundos públicos, pretende criar um sentido de legitimidade para o novo governo. Advoga-se uma participação restrita (nos problemas “da comunidade”), transcrita e mediada por ONGs, e, sobretudo, apaziguada. A *good order* é, ao fim, a superação da antiga “cultura política confrontacional” (também conhecida como luta de classes), em nome de uma “nova cultura cívica mais desiludida e mais pragmática, menos impaciente e mais madura, menos inclinada ao conflito e mais disposta à busca de convergências” (Iglesias, 1992, p.57). Ou seja, um paradigma da cidade, em que a política fosse simplesmente proscrita, a negação completa da *polis*. Como afirma Carlos Vainer, “banir a política da cidade competitiva e pacificada” é um projeto no qual a “eliminação da esfera pública local, transformada em espaço de exercício de um projeto empresarial (...), conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania” (Vainer, 2000, p. 98). Nos termos de Annik Osmont, persegue-se um poder estável, desembaraçado dos aspectos incontroláveis e conflituosos da política – desembaraçado, no limite, de qualquer compromisso com a democracia real –, uma administração estritamente técnica, capaz de promover ambiente favorável aos

negócios, transparência nos processos, utilização eficaz de recursos e paz civil (Osmont, 1995).

As políticas para as cidades defendidas pelas instituições financeiras multilaterais, conclui-se, não são nada “neutras”. Mesmo que sua cartilha não seja implementada exatamente como prescrito – como se viu, existe uma etapa em que os governos locais negociam o quanto aceitam desses tópicos –, o empréstimo internacional para as cidades carrega consigo uma agenda afirmativa. Não é, assim, um recurso financeiro *strictu sensu*, como um empréstimo num banco comercial. Contém diversas “condicionalidades” e pretende modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado.

Como vimos no segundo capítulo, os financiamentos dos bancos multilaterais têm caráter programático, são dirigidos a setores, reformas e políticas que interessa estrategicamente fortalecer em cada momento. Por meio da análise no tempo dos financiamentos para Brasil, México e Argentina, pudemos tirar algumas conclusões. A primeira delas é que a escolha da Argentina como parceira privilegiada dos bancos multilaterais – em recursos *per capita* (na década de 1990, três vezes superior ao México e 4,5 vezes ao Brasil), bem como no grande volume de empréstimos que recebeu em apoio ao ajuste estrutural (privatizações e reforma do sistema financeiro, basicamente) – contradiz o discurso *pro-poor* das duas instituições. Verificamos também como se comportaram o BID e o Banco Mundial na primeira e segunda fases do ajuste estrutural na América Latina: inicialmente, nos anos 1980, com apoio à produção e exportação, tendo como objetivo uma balança comercial favorável ao pagamento da dívida, e, num segundo momento, nos anos 1990, por meio de abertura comercial, privatizações e reformas do Estado e do setor financeiro.

De forma geral, foi possível descrever, pela trajetória dos investimentos setoriais dos dois bancos, como se deu a passagem do desenvolvimento programado ao ajuste estrutural. No caso do Banco Mundial, foi notável a trajetória descendente dos empréstimos para infra-estrutura, base material das políticas de desenvolvimento, e a ascensão dos empréstimos para reformas do Estado e do setor financeiro e, em menor medida, dos novos programas sociais compensatórios. No caso do BID, também foi clara a mudança de enfoque: entre as décadas de 1960 e 1980, investimentos prioritariamente em infra-estrutura e produção e, a partir dos

anos 1990, equilíbrio entre todos os setores de empréstimos, com crescimento dos recursos para reformas estruturais, políticas sociais e cidades.

Por meio da análise dos tipos de empréstimos, lançamos também uma hipótese sobre a “divisão de papéis” entre as duas instituições e sua possível complementaridade. Enquanto o Banco Mundial atua de forma programática junto aos governos centrais e apenas recentemente vem se dedicando a uma estratégia subnacional, o BID, especialmente no Brasil, tem atuado de forma significativa em escala local e com empréstimos menores – no país, 52% dos projetos da instituição foram realizados junto a estados, municípios e suas empresas públicas. Acreditamos poder afirmar que, nessa divisão de trabalho, caracterizada mais claramente a partir dos anos 1990, o Banco Mundial age procurando influenciar as principais políticas nacionais e atua no “atacado”, enquanto o BID age significativamente em projetos e programas locais, atuando também no “varejo”.

No padrão de financiamento das políticas urbanas, verificamos que o auge dos empréstimos do Banco Mundial se deu nos anos 1980 e do BID, na década seguinte. De modo geral, vimos a queda percentual do setor de saneamento na carteira dos bancos – passando, na média dos dois bancos, de 85% nos anos 1970 para 21% na década atual –, em favor de investimentos em modernização da administração local, reforma do sistema financeiro habitacional, transportes e urbanização de favelas. Enquanto os empréstimos para desenvolvimento municipal e fortalecimento institucional foram prioritários para as duas instituições em todos os países, se puderam notar algumas diferenças setorialmente: o Banco Mundial investiu recursos significativos na reforma financeira habitacional (Argentina e México) e em transportes urbanos (especialmente no Brasil), enquanto o BID, em urbanização de favelas (Brasil e Argentina) e projetos de saneamento ambiental (nos três países).

A questão central que passamos então a investigar foi a suposta racionalidade do empréstimo externo para políticas urbanas e sociais e as “razões” apresentadas pelos tomadores entrevistados. Como vimos, a grande maioria considera a “opção” pelo empréstimo externo uma decisão correta, adotada em um contexto de crise do financiamento interno das políticas públicas. “Irracional” seria não utilizar os recursos “baratos” das instituições multilaterais, afirmaram muitos.

Verificamos, entretanto, uma situação na qual diversas irracionalidades aconteciam. A primeira delas, vimos, decorrente das oscilações cambiais que poderiam inviabilizar projetos ou multiplicar dívidas, numa verdadeira loteria. Visto

que a tendência à desvalorização cambial é um dado estrutural da economia periférica, como explicou Celso Furtado, existem custos cambiais que precisam ser incorporados na análise financeira dos contratos e que não estavam sendo quantificados pelos gestores. Numa conta simples para os últimos cinco anos, notamos que um empréstimo em dólares, cuja taxa de juros nominal era de 3% ao ano, poderia chegar a mais de 15%, valor nitidamente superior ao das taxas dos bancos nacionais de desenvolvimento, como o BNDES e a Caixa Econômica Federal. Mencionamos também irracionalidades no endividamento externo para implementar políticas urbanas que, em sua quase totalidade, realizam apenas gastos em moeda local.

Por sua vez, os investimentos em políticas urbanas e sociais não têm como característica colaborar na produção de divisas necessárias para o pagamento da dívida externa por eles contraída, o que ocasiona novas distorções no conjunto da economia. Dada a instabilidade cambial recorrente, a política econômica do país começa a perder sua autonomia, uma vez que o desequilíbrio crônico nas contas externas força um crescente endividamento, o que passa a condicionar a organização de toda a economia aos objetivos de pagamento da dívida. Os bancos multilaterais, assim, ganham força para exigir não apenas o reembolso dos recursos emprestados mas também diversas “condicionalidades”, a serem aceitas e reiteradas pelo país (reformas, ajustes, privatizações, aberturas, etc.) – muitas delas não correspondendo às reais necessidades da sociedade. O padrão de gasto público é, pois, condicionado pelas instituições financeiras: diretamente, ao estabelecerem o que consideram ou não “elegível” nos projetos financiados, e indiretamente, ao solicitarem uma reestruturação do órgão ou empresa pública para que assumam a “racionalidade” de uma empresa privada.

Por fim, verificamos irracionalidades decorrentes de problemas de continuidade, provocadas pelo “ajuste fiscal permanente” que produz o contingenciamento da contrapartida local e do próprio saque do recurso solicitado. Neste último caso, o dinheiro fica paralisado em bancos no estrangeiro, enquanto as instituições tomadoras pagam uma taxa por sua “permanência”.

Vistas em conjunto, as “irracionalidades” apontadas não apenas questionam a pertinência de um padrão de financiamento externo para políticas públicas, mas, dada a limitação ao financiamento interno, revelam uma situação aparentemente sem saída – ainda mais se os termos da equação de dependência seguirem reiterados.

Vimos no terceiro capítulo, por meio da análise do padrão de negociação, que mesmo quando os gestores públicos percebem algumas das irracionalidades envolvidas nesse padrão de financiamento, pouco ou nada é feito para mudar a situação. Parece existir uma espécie de “piloto automático” que, uma vez acionado, faz com que o empréstimo externo e mesmo a interferência das instituições multilaterais nas políticas locais apareçam como algo “natural”.

Procuramos investigar como a percepção paradoxal dos gestores permite-lhes afirmar que o empréstimo externo é “falta de opção”, estranhamente “muito vantajosa” ao tomador, expressão de uma espécie de esquizofrenia sociologicamente explicável, na qual “coerção e consentimento” coexistem, como definiu Gramsci. Não por acaso, encontramos nas justificativas dos gestores expressões dessa contradição, tais como: eles nos “obrigaram” a isso ou “impuseram” aquilo, mas, no fim, foi tudo muito “inovador” e “vantajoso”, afinal “também tínhamos o mesmo entendimento”.

Daí a importância das estratégias de “convencimento” dos gestores locais, colocadas em prática pelos bancos multilaterais, fundadas na certeza de que “não há outra alternativa”, na expressão consagrada de Margareth Thatcher. A cidade das políticas financiadas pelos bancos multilaterais é também, como vimos, uma “fábrica de produzir consensos”, uma vez que os projetos só podem ser postos em marcha, em última instância, pelo engajamento (ou cooptação) dos gestores públicos locais.

A nova palavra de ordem, segundo François Chesnais e Ignacio Ramonet, é “adaptar-se”, isto é, “renunciar, abdicar, submeter” (Ramonet, 1999, p. 77) “todos os campos da vida social, sem exceção, à valorização do capital” (Chesnais, 1996, p. 25). Como vimos, forma-se para isso uma classe de gestores de projetos internacionais composta por verdadeiros “*experts*, consultores em adaptação” (Paulo Arantes, 2004, p. 124). São eles que transportam e internalizam os mecanismos de coerção e consentimento, e a ideologia da competência econométrica. Nas circunstâncias de um empréstimo tomado junto a um “credor em última instância”, que por isso mesmo pode impor ao tomador suas condições, o padrão de negociação é, na verdade, um padrão de dominação – mesmo que este seja o de uma “tirania *soft*” ou “opressão difusa”, acompanhada de uma nova gramática gerencial-solidária. Ao fim do processo, não é improvável que o gestor acredite na autonomia da sua decisão, quando esta já foi tomada à sua revelia há algum tempo. Mesmo assim, encontra justificativas, como uma “internalização da dominação”, já explicada por uma vertente do marxismo ocidental.

Os *experts* em adaptação empregam uma “razão coercitiva” (na expressão de Bourdieu) em três níveis: jurídico-normativo, matemático e das *best-practices*. No primeiro caso, como vimos, são sempre as regras das instituições que prevalecem, mesmo as que contrariam a legislação local em pontos cruciais, como a lei de licitações. Os bancos disseminam sua normatividade por meio de seus projetos e estes não têm como existir senão enquadrados por ela, mesmo quando se trata do uso de um recurso local. No segundo caso, é a contabilização da “recuperação plena de custo” e das “taxas de retorno” que passa a determinar se as instituições multilaterais irão ou não aprovar determinado projeto e, por extensão, o padrão do gasto público. A razão-coerção matemática passa a ser aplicada pela adoção de modelos econométricos herméticos, muitas vezes deslocados dos verdadeiros problemas locais. Como afirma Bourdieu, “o papel daquilo que se chama ideologia dominante é talvez desempenhado hoje por um certo uso da matemática (...) que reveste de razão pura um pensamento simplesmente conservador” (1998, p. 74). Essa utopia apresenta uma “escrita matemática da visão de contador (em outros tempos, dir-se-ia de ‘quitandeiro’), como forma suprema da realização humana” (idem, p. 148).

Por fim, no caso das *best-practices*, os bancos trazem consigo os modelos de políticas públicas que querem ver reproduzidas ou, ao menos, inspirando iniciativas locais semelhantes. Dada a dificuldade dos técnicos locais em comprovar a veracidade das informações, os exemplos são apresentados de forma “maquiada”, como reconheceu um consultor. Entretanto, é possível perceber que, da forma como são descritas as experiências bem-sucedidas, “os conflitos não aparecem”, segundo uma das gestoras. Conhecer as experiências estrangeiras não é um problema, ao contrário. Mas elas são apresentadas pelas instituições multilaterais como “modelos para exportação” que pressupõem o “esquecimento” da forma como são produzidas. Como afirmou a arquiteta Mariana Fix, “geralmente, um conjunto de imagens trata de mostrar um processo extraordinário de transformação no qual áreas ditas ‘deterioradas’ ou ‘decadentes’ recuperam seu *glamour*, ou ‘novas cidades’ surgem da noite para o dia” (2003b).

Diante da estratégia discursiva de convencimento, a falta de opção aparece para diversos gestores, ao final, como “solução”. A imposição é consentida, porque existem mecanismos de conciliação e entendimento entre as duas tecnocracias – talvez o mais poderoso atualmente seja o chamado “pensamento único”, o “único autorizado por uma invisível e onipresente política de opinião pública” (Ramonet,

1999, p. 73). De acordo com Ramonet, “a repetição constante desse catecismo por quase todos os políticos, em toda a mídia, tanto de direita como de esquerda, confere-lhe tal força de intimidação que acaba sufocando qualquer tentativa de reflexão livre e torna muito difícil a resistência contra esse novo obscurantismo” (p. 75). O “pensamento único” foi capaz de produzir um consenso ideológico esmagador, e exerce “autêntica chantagem sobre toda a reflexão crítica, em nome da ‘modernização’, do ‘realismo’, da ‘responsabilidade’ e da ‘razão’, afirmando o ‘caráter inelutável’ das transformações em curso” (idem, p. 76).

Por outro lado, os depoimentos dos gestores evidenciaram como o nosso “poder do atraso” se combina ou se sobrepõe aos “inovadores” projetos apoiados pelos bancos multilaterais, seja pelo descumprimento parcial de cláusulas contratuais e exigências dos bancos, pela presença promíscua dos homens de negócio em meio às negociações (incentivada pelos bancos), ou pela corrupção e clientelismo próprios das nossas oligarquias locais. Os desentendimentos entre o BID e a prefeitura de São Paulo no programa do Cingapura mostraram que o banco não quer ter sua imagem envolvida com corrupção, mas também não tomou a iniciativa de auditar os problemas que ocorreram – preferiu modificar seu modelo de empréstimo e isentar-se de eventuais acusações.

De forma mais ampla, percebemos, nos depoimentos dos gestores, um choque entre a estrutura do Estado brasileiro e a lógica gerencial que as instituições financeiras pretendem implementar – choque marcado por diversas ambigüidades, entre elas a da aparência “civilizatória” da ação dos bancos multilaterais diante de um modelo estatal patrimonialista e atrasado.

Como vimos, a maioria dos entrevistados descreveu uma máquina pública em situação de crise e semiparalisia, cada vez mais dependente das gerenciadoras privadas. Diversos entrevistados relataram dificuldades para montar equipes, adquirir equipamentos, realizar compras cotidianas e licitações com rapidez, efetivar ações de integração institucional, etc. – uma estrutura pública cheia de amarras e lenta para dar respostas. Como declarou um dos gestores: “existe uma carência tão grande de organização institucional, a estrutura é tão fragmentada, que não se cria um corpo crítico local, nem para se contrapor totalmente nem para absorver” o que dizem as instituições multilaterais.

Transformar essa realidade, do ponto de vista de uma “cultura de gestão eficiente”, “não tem nada de ideológico”, disse um dos entrevistados, “é uma necessidade”. Vários gestores, mesmo os mais críticos em relação a tais instituições,

reconhecem que os bancos multilaterais podem ter uma função positiva, forçando-os (mesmo que em meio a embates) a realizar novos arranjos institucionais, a adotar uma *expertise* de gestão, mais objetividade e clareza no que se empreende, justificativas tecnicamente fundamentadas, etc. Como já dissemos, muito da hegemonia dos bancos multilaterais se dá pela sua inegável capacidade de realização (*get the things done*), que outras agências e mesmo governos habitualmente não têm.

Não há como não reconhecer méritos nessa eficácia administrativa e nos princípios de modernização na gestão que os bancos oferecem, mas é preciso não perder de vista qual conteúdo corresponde a esta forma. O novo modelo em imposição não é o de uma eficiência ou racionalidade abstratas; trata-se, a rigor, de um decalque dos métodos gerenciais da iniciativa privada – recuperação plena de custos, taxas de retorno, cidade administrada *like business e for business*. Ou seja, uma racionalidade que não pode ser confundida com o que seria a defesa eficiente do interesse público e dos direitos da cidadania.

Como vimos, a ideologia da recuperação plena dos investimentos e da gestão empresarial dos serviços urbanos sofre de evidente contradição. Sua racionalidade, aplicada a um determinado serviço (mesmo que prestado por uma empresa pública), pode estar produzindo irracionalidades urbanas, sociais e ambientais, ainda mais num país sob “ajuste permanente”, em que grandes parcelas da população estão cada vez mais empobrecidas, informalizadas e desassalariadas.

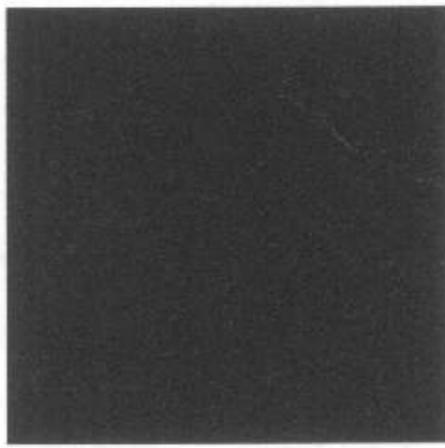
Seja como for, mesmo que São Paulo – cidade que, provavelmente, conta com uma das tecnocracias mais profissionais da América Latina – necessite de ações de “fortalecimento institucional”, na prática, o que tem sido feito e difundido pelos projetos multilaterais é um modelo de gestão pública terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado, que tem como um de seus principais objetivos estabelecer parcerias com a iniciativa privada, agências autônomas de investimento e formas mais eficientes de cobrança e arrecadação (o que não significa implementar programas de justiça fiscal).

Podemos estar presenciando a efetiva transformação de uma parcela dos governos locais, especialmente os que administram os territórios que dão suporte aos negócios transnacionais, em estruturas administrativas cada vez mais treinadas para dar resposta aos grandes interesses privados e desembaraçar-se de qualquer compromisso com a democracia real, como prega a doutrina da boa governança. Ao mesmo tempo que amplia a dívida externa, isso está produzindo não apenas

“práticas bem-sucedidas”, mas desastres sociais e ambientais comandados pela mais absoluta indiferença, envolta numa aparência de racionalidade puramente técnica.

Se entendermos, contudo, por *eficiência* uma real capacidade de responder aos problemas verdadeiramente calamitosos que afligem a sociedade latino-americana, e a brasileira, em particular, a começar por uma reversão integral do padrão de dependência externa – restituindo à esfera pública o direito ao conflito que só a democracia reconquistada assegura –, então podemos de fato dizer que um Estado eficiente ainda está em disputa.

Na linha que orientou a pesquisa desta dissertação, e em continuidade com a experiência de campo que a lastreou, parece mais do que razoável adotar a sugestão de Pierre Bourdieu: criar um coletivo a um tempo técnico e político, interdisciplinar e internacional, associando pesquisadores, técnicos públicos e ativistas sociais vinculados por formas igualmente originais de comunicação, divisão do trabalho e ação conjunta (1998, p. 76). Uma fórmula, sem dúvida, difícil de viabilizar, mas que talvez nos estimule a imaginar uma teoria e uma prática seguramente mais democráticas e, por isso mesmo, mais “eficientes”, de transformação social à altura dos impasses da realidade latino-americana.



Anexo:**Projetos urbanos do Banco Mundial e BID**

Quadro 10 – Projetos urbanos do Banco Mundial no México

N	PROJETO	LOCAL	ID	INICIO	ENCER.	TOMADOR	EMPR.	US\$ 2004	contrap.
1	Abastecimento de água	C. Mexico	P007528	1973	1981	Federal	90,00	391,09	n/d
2	Abastecimento de água e esgoto	Nacional	P007541	1975	1994	Federal	40,00	142,17	n/d
3	Desenvolvimento da conurbação	L. Cardenas	P007550	1978	1983	Federal	16,50	48,96	n/d
4	Abastecimento de água em cidades médias	Nacional	P007566	1980	1986	Federal	125,00	300,64	n/d
5	Desenvolvimento urbano e regional	Nacional	P007565	1981	1988	Federal	164,00	351,11	n/d
6	Cidade do Mexico "Urban EN"	C. Mexico	P007576	1982	1987	Federal	9,20	18,08	n/d
7	Abastecimento de água e esgoto em cidades médias	Nacional	P007577	1983	1990	Federal	100,30	190,16	n/d
8	Habitação de baixa renda	Nacional	P007591	1985	1992	Federal	150,00	263,09	n/d
9	Fortalecimento municipal	Nacional	P007590	1986	1995	Federal	40,00	67,41	n/d
10	Reconstrução do terremoto	Nacional	P007641	1986	1990	Federal	400,00	674,13	n/d
11	Manejo de resíduos sólidos	Nacional	P007628	1986	1995	Federal	25,00	42,13	n/d
12	Transporte urbano	Nacional	P007615	1987	1998	Federal	125,00	207,75	12,7%
13	Projeto de Sistema Financeiro Habitacional	Nacional	P007603	1988	1994	Federal	300,00	478,13	n/d
14	Habitação de baixa renda (2)	Nacional	P007669	1989	1995	Federal	350,00	534,92	50,0%
15	Abastecimento de água e esgoto (2)	Nacional	P007647	1990	1996	Federal	300,00	438,81	n/d
16	Desenvolvimento do mercado habitacional	Nacional	P007696	1992	1997	Federal	450,00	601,10	71,8%
17	Qualidade do ar e transporte urbano sustentável	C. Mexico	P007694	1992	1999	Federal	220,00	293,87	79,8%
18	Transporte urbano em cidades de médio porte	Nacional	P007648	1993	2003	Federal	200,00	259,53	57,5%
19	Abastecimento de água em cidades médias	Nacional	P007566	1994	2003	Federal	350,00	442,10	n/d
20	Manejo de resíduos sólidos (2)	Nacional	P007612	1994	2000	Federal	200,00	252,63	n/d
21	Manejo de recursos hídricos	Nacional	P007713	1996	aberto	Federal	186,50	223,65	n/d
22	Reconstrução de enchentes	Nacional	P064887	2000	aberto	Federal	404,10	442,45	n/d
23	Programa de ajuste setorial de habitação e pobreza urbana	Nacional	P070371	2001	aberto	Federal	100,00	105,85	n/d
TOTAL							4.346	6.770	54,4%

valores em US\$ milhões; n/d = dado não disponível

Fonte: Banco Mundial, com pesquisa e tabulação do autor.

Quadro 11 – Projetos urbanos do BID no México

N	PROJETO	LOCAL	ID	INICIO	ENCER.	TOMADOR	EMPR.	US\$ 2004	contrap.
1	Água potável	Yucatan	SAN	1962	1968	Federal	9,20	56,18	n/d
2	Habitação para baixa renda	Nacional	HAB	1963	1969	Federal	10,00	60,34	n/d
3	Água e esgoto	Queretaro-Durango	SAN	1965	1969	Federal	4,82	28,33	n/d
4	Água e esgoto	Monterrey	SAN	1969	1974	Federal	8,80	45,40	n/d
5	Água e esgoto	Monterrey	SAN	1969	1974	Federal	3,70	19,09	n/d
6	Água e esgoto	Monterrey	SAN	1976	1981	Federal	17,00	56,40	64,4%
7	Água potável	Cuztamala	SAN	1980	1987	Federal	170,00	408,87	n/d
8	Des.urbano (Fundo Municipal)	Nacional	DU	1982	1989	Federal	80,00	157,21	n/d
9	Água potável	Monterrey	SAN	1983	1988	Federal	61,00	115,65	n/d
10	Água e esgoto	Tijuana	SAN	1985	1993	Federal	46,40	81,38	n/d
11	Água potável	Monterrey	SAN	1990	1997	Federal	325,00	475,37	50,0%
12	Programa de água e esgoto	Nacional	SAN	1992	2001	Federal	200,00	267,16	33,0%
13	Conservação Ecológica da Área Metropolitana	C.México	AMB	1992	2002	Federal	100,00	133,58	50,0%
14	Água e esgoto	Guadalajara	SAN	1994	1998	Federal	169,00	213,47	40,1%
15	Programa de Desenvolvimento Municipal	Nacional	DU	1994	2002	Federal	500,00	631,57	20,0%
16	Saneamento	Valle de Méx.	SAN	1996	aberto	Federal	365,00	437,71	64,7%
17	Fortalecimiento de Estados e Municipios	Nacional	DU	1999	aberto	Federal	400,00	449,98	50,0%
18	Programa de Financiamiento Habitacional	Nacional	HAB	2000	aberto	Federal	505,00	552,99	56,8%
TOTAL							2.966	4.191	47,7%

valores em US\$ milhões; n/d = dado não disponível

Fonte: BID, com pesquisa e tabulação do autor.

Quadro 12 – Projetos urbanos do Banco Mundial no Brasil

N	PROJETO	LOCAL	ID	INICIO	ENCER.	TOMADOR	EMPR.	US\$ 2004	contrap.
1	Abastecimento de água e controle de poluição	São Paulo	P006246	1971	1977	Estado	37,00	171,05	73,8%
2	Abastecimento de água e esgoto (01)	Minas Gerais	P006262	1974	1980	Federal	36,00	143,46	n/d
3	Abastecimento de água e esgoto (02)	Minas Gerais	P006284	1976	1982	Federal	40,00	132,72	n/d
4	Coleta e tratamento de esgoto	São Paulo	P006293	1978	1984	Estado	110,00	326,40	n/d
5	Transporte urbano	Nacional	P006292	1978	1984	Federal	88,00	261,12	n/d
6	Cidades de porte médio	Nacional	P006301	1979	1986	Federal	70,00	190,65	n/d
7	Abastecimento de água e esgoto	Nordeste	P006302	1979	1985	Federal	100,00	272,36	n/d
8	Lotes urbanizados e habitação de baixa renda	Nacional	P006300	1979	1984	Federal	93,00	253,29	n/d
9	Controle da poluição industrial	São Paulo	P006304	1980	1986	n/d	58,00	139,50	n/d
10	Abastecimento de água e esgoto (03)	Minas Gerais	P006309	1980	1986	Federal	139,00	334,31	n/d
11	Transporte urbano	Porto Alegre	P006307	1980	1986	n/d	159,00	382,42	n/d
12	Abastecimento de água e esgoto	Sul	P006308	1980	1985	Federal	130,00	312,67	n/d
13	Projeto multi-estados de água e esgoto	Nacional	P006317	1981	1987	Federal	180,00	385,37	n/d
14	Transportes urbanos (03)	Nacional	P006316	1981	1986	Federal	90,00	192,68	n/d
15	Preparação dos programas de desenvolvimento urbano	Salvador e Fortaleza	P006331	1982	1985	Federal	8,90	17,49	n/d
16	Desenvolvimento metropolitano	Recife	P006325	1982	1989	n/d	123,90	243,49	n/d
17	Melhoria de cidades (market towns)	Paraná	P006343	1983	1988	n/d	52,70	99,92	n/d
18	Abastecimento de água e esgoto (Planasa)	Nacional	P006332	1983	1989	Federal	302,30	573,15	65,0%
19	Reconstrução urbana de enchentes	Nordeste	P006417	1985	1988	Federal	100,00	175,40	n/d
20	Melhoria de pequenas cidades	Sta Catarina	P006398	1985	1993	n/d	24,50	42,97	n/d
21	Desenvolvimento metropolitano	Salvador	P006367	1986	1997	Federal	55,00	92,69	n/d
22	Transportes urbanos (04)	Nacional	P006366	1987	1992	Federal	200,00	332,40	n/d
23	Abastecimento de água e esgoto para áreas de baixa renda e municípios (Prosanear)	Nacional	P006437	1988	1996	Federal	80,00	127,50	n/d
24	Reconstrução e prevenção de enchentes	Rio de Janeiro	P006491	1988	1995	Estado	175,00	278,91	n/d
25	Desenvolvimento municipal	Rio Gr do Sul	P006501	1989	1995	Federal	100,00	152,83	n/d
26	Desenvolvimento municipal	Paraná	P006435	1989	1995	Federal	100,00	152,83	n/d
27	Distribuição de gás natural	São Paulo	P006414	1989	1999	Estado	94,00	143,66	99,6%
28	Descentralização dos transportes metropolitanos	São Paulo	P006379	1992	1998	Federal	126,00	168,31	55,2%
29	Qualidade da água e controle da poluição (Guarapiranga e Iguacu)	São Paulo e Curitiba	P006541	1992	2002	n/d	245,00	327,27	59,6%
30	Modernização do setor de água (01)	Nacional	P006368	1992	2000	Federal	250,00	333,94	50,0%

Continua na próxima página

Continuação - Projetos urbanos do Banco Mundial no Brasil

N	PROJETO	LOCAL	ID	INICIO	ENCER.	TOMADOR	EMPR.	US\$ 2004	contrap.
31	Gestão municipal e infra estrutura ambiental	Minas Gerais	P006524	1993	2001	Estado	150,00	194,65	55,0%
32	Descentralização dos transportes metropolitanos	Rio de Janeiro	P006547	1993	2000	Federal	128,50	166,75	52,8%
33	Qualidade da água e controle da poluição (Bacias Arruda e Onça)	Belo Horizonte	P006540	1993	1999	Estado	145,00	188,16	52,9%
34	Desenvolvimento urbano e gestão da água	Ceará	P006436	1994	2003	Estado	140,00	176,84	n/d
35	Descentralização do transporte metropolitano (trens urbanos)	Belo Horizonte	P006564	1995	aberto	Federal	99,00	121,72	49,8%
36	Descentralização do transporte metropolitano (trens urbanos)	Recife	P038882	1995	aberto	Federal	102,00	125,41	50,0%
37	Infraestrutura e gestão municipal (Produr)	Bahia	P006562	1997	aberto	Estado	100,00	116,03	55,0%
38	Projeto integrado de transportes urbanos (PITU)	São Paulo	P006559	1998	aberto	n/d	45,00	51,34	52,6%
39	Melhoria do trânsito	Rio de Janeiro	P043421	1998	aberto	Estado	183,00	208,77	50,9%
40	Modernização do setor de água (02)	Nacional	P043420	1998	aberto	Federal	150,00	171,12	50,0%
41	Transporte urbano	Salvador	P048869	1999	aberto	Federal	150,00	168,74	51,3%
42	Transporte metropolitano	Fortaleza	P060221	2001	aberto	Federal	85,00	89,97	56,1%
43	Linha 4 do Metro e Privatização	São Paulo	P051696	2002	aberto	n/d	209,00	217,95	77,6%
44	Caixa Federal - Água (Prosanear 2)	Nacional	P078310	2002	aberto	Federal	75,00	78,21	40,0%
45	Programa de melhoria urbana (Prometropole)	Recife	P049625	2003	aberto	Estado	46,00	46,79	45,2%
TOTAL							5.081	8.883	54,9%

valores em US\$ milhões; n/d = dado não disponível

Fonte: Banco Mundial, com pesquisa e tabulação do autor.

Quadro 12 – Projetos urbanos do BID no Brasil

N	PROJETO	LOCAL	ID	INICIO	ENCER.	TOMADOR	EMPR.	US\$ 2004	contrap.
1	Água potável	Salvador	BR0121	1961	1965	Estado	4,12	25,34	n/d
2	Água potável	Guanabara	BR0122	1962	1965	Estado	23,50	143,52	n/d
3	Água potável	Guanabara	BR0104	1962	1967	Estado	11,50	70,23	n/d
4	Água potável	Várias cidades	BR0124	1962	1969	Regional	12,99	79,33	n/d
5	Habitação de baixo custo	Pernambuco	BR0125	1962	1969	Regional	3,85	23,51	n/d
6	Água potável	Belém	BR0127	1963	1969	Estado	2,50	15,09	n/d
7	Água potável	Porto Alegre	BR0105	1963	1970	Município	3,15	19,01	n/d
8	Água potável	Guanabara	BR0106	1964	1970	Estado	12,00	71,26	59,5%
9	Água potável	n/d	BR0046	1965	1971	Federal	15,00	88,11	n/d
10	Habitação de baixo custo	Nacional	BR0112	1966	1970	Federal	20,00	115,38	n/d
11	Água potável	Várias cidades	BR0113	1966	1974	Regional	14,45	83,36	n/d
12	Água potável	Belo Horizonte	BR0051	1966	1973	Estado	12,00	69,23	n/d
13	Água potável	Gd São Paulo	BR0037	1968	1975	Estado	5,00	27,06	n/d
14	Água potável	Gd São Paulo	BR0011	1968	1975	Estado	11,50	62,24	n/d
15	Água e Esgoto	Nacional	BR0030	1971	1977	Federal	30,00	138,69	n/d
16	Água potável	Rio de Janeiro	BR0021	1972	1976	Estado	10,00	44,82	n/d
17	Programa de desenvolvimento urbano de cidades médias	Nacional	BR0161	1982	1990	Federal	60,00	117,91	57,4%
18	Água potável	Bahia	BR0147	1983	1989	Estado	149,00	282,50	n/d
19	Esgotos	Gd. São Paulo	BR0074	1986	1993	Estado	163,00	274,71	73,2%
20	Programa de microdrenagem municipal (Procav 1)	São Paulo	BR0077	1986	1994	Município	77,50	130,61	74,4%
21	Água e Esgoto	Brasília	BR0071	1987	1997	Estado	100,00	166,20	64,3%
22	Programa de Ação Social em Saneamento	Nacional	BR0067	1991	2000	Federal	350,00	481,26	46,2%
23	Drenagem e saneamento	Belém	BR0055	1991	aberto	Estado	145,00	199,38	38,2%
24	Saneamento	Fortaleza	BR0186	1992	1998	Estado	199,20	266,09	25,7%
25	Descontaminação do Rio Tietê (1)	São Paulo	BR0190	1992	1998	Estado	450,00	601,10	48,7%
26	Saneamento da Baía da Guanabara	Rio de Janeiro	BR0072	1993	aberto	Estado	350,00	454,18	40,5%
27	Manejo ambiental do Rio Guaíba	Porto Alegre	BR0073	1993	2002	Estado	132,30	171,68	40,0%
28	Sistema de trens urbanos (Projeto Sul, Linha 5 do metrô)	São Paulo	BR0163	1994	2003	Estado	420,00	530,51	59,6%
29	Programa de microdrenagem municipal (Procav 2)	São Paulo	BR0159	1994	aberto	Município	302,00	381,47	51,4%
30	Drenagem urbana	Rio de Janeiro	BR0183	1995	2001	Município	30,00	36,89	47,2%

Continua na próxima página

Continuação - Projetos urbanos do BID no Brasil

N	PROJETO	LOCAL	ID	INICIO	ENCER.	TOMADOR	EMPR.	US\$ 2004	contrap.
31	Transporte Urbano	Curitiba	BR0209	1995	2000	Município	120,00	147,54	48,2%
32	Saneamiento Ambiental Baía de Todos os santos	Salvador	BR0203	1995	aberto	Estado	264,00	324,60	26,5%
33	Programa de urbanizacao de favelas 1 (Favela Bairro)	Rio de Janeiro	BR0182	1995	2000	Município	180,00	221,32	43,1%
34	Concessão da Linha Amarela	Rio de Janeiro	BR0235	1996	1997	Privado	25,00	29,98	n/d
35	Paraná Urbano (1)	Paraná	BR0212	1996	2001	Estado	249,00	298,60	42,1%
36	Programa de melhoria em favelas (Cingapura)	São Paulo	BR0210	1996	aberto	Município	150,00	179,88	40,0%
37	Programa de controle de inundações	Campinas	BR0234	1996	2003	Município	19,80	23,74	40,0%
38	Baixada Viva	Rio de Janeiro	BR0242	1997	aberto	Estado	180,00	208,86	40,0%
39	Desenvolvimento municipal	Porto Alegre	BR0256	1998	aberto	Município	76,50	87,27	50,0%
40	Habitar-Brasil	Nacional	BR0273	1998	aberto	Federal	250,00	285,20	40,0%
41	Modernização da gestão municipal e fiscal (Pmat e Pnafm)	Nacional	BR0286	1999	aberto	Federal	300,00	337,49	50,0%
42	Recuperação do patrimônio cultural (Monumenta)	Várias cidades	BR0261	1999	aberto	Federal	62,50	70,31	50,0%
43	Linha Amarela	Rio de Janeiro	BR0307	1999	2000	Privado	10,00	11,25	75,0%
44	Descontaminação do Rio Tietê (2)	São Paulo	BR0265	1999	aberto	Estado	200,00	224,99	50,0%
45	Programa de urbanizacao de favelas 2 (Favela Bairro)	Rio de Janeiro	BR0250	2000	aberto	Município	180,00	197,11	40,0%
46	Saneamento	D.Federal	BR0345	2000	aberto	Estado	130,00	142,36	50,0%
47	Programa de Ação em Cortiços	São Paulo	BR0298	2001	aberto	Estado	34,00	35,99	51,4%
48	Ação social de saneamento básico	Pequenos municípios	BR0269	2001	aberto	Federal	100,00	105,85	50,0%
49	Desenvolvimento urbano	Pará	BR0357	2002	aberto	Estado	48,00	50,05	40,0%
50	Paraná Urbano (2)	Paraná	BR0374	2002	aberto	Estado	100,00	104,28	40,0%
51	Água e esgoto	Goiânia	BR0351	2002	aberto	Privado	47,60	49,64	50,0%
52	Rehabilitação do Centro	São Paulo	BR0391	2003	aberto	Município	100,40	102,12	50,1%
53	Saneamento	Ceará	BR0324	2003	aberto	Estado	100,00	101,71	40,1%
TOTAL							6.046	8.511	48,1%

valores em US\$ milhões; n/d = dado não disponível

Fonte: BID, com pesquisa e tabulação do autor.

Quadro 14 – Projetos urbanos do Banco Mundial na Argentina

N	PROJETO	LOCAL	ID	INICIO	ENCER.	TOMADOR	EMPR.	US\$ 2004	contrap.
1	Abastecimento de água	Nacional	P005945	1985	1997	Federal	60,00	105,24	n/d
2	Desenvolvimento municipal	Nacional	P005963	1988	1996	Federal	120,00	191,25	n/d
3	Política setorial de habitação	Nacional	P006002	1988	1993	Federal	300,00	478,13	n/d
4	Abastecimento de água	Nacional	P005977	1990	2000	Federal	100,00	146,27	53,3%
5	Desenvolvimento municipal	Nacional	P006060	1995	2004	Federal	210,00	258,20	30,0%
6	Proteção contra enchentes	Nacional	P006052	1996	aberto	Federal	200,00	239,84	52,4%
7	Transporte urbano	Buenos Aires	P039584	1997	aberto	Federal	200,00	232,07	50,0%
8	Proteção contra enchentes	Nacional	P055935	1998	aberto	Federal	42,00	47,91	30,0%
TOTAL							752	1.699	43,1%

valores em US\$ milhões; n/d = dado não disponível

Fonte: Banco Mundial, com pesquisa e tabulação do autor.

Quadro 15 – Projetos urbanos do BID na Argentina

N	PROJETO	LOCAL	ID	INICIO	ENCER.	TOMADOR	EMPR.	US\$ 2004	contrap.
1	Habitação para baixa renda	Nacional	AR0111	1962	1969	Federal	30,00	183,21	n/d
2	Água potável	Buenos Aires	AR0100	1964	1971	Federal	5,50	32,66	n/d
3	Fábrica para casas pré-fabricadas	n/d	AR0091	1965	1967	Privado	0,80	4,70	n/d
4	Água potável	Diversas cidades	AR0101	1965	1970	Federal	23,50	138,03	n/d
5	Desenvolvimento Urbano (Belgrano)	Buenos Aires	AR0106	1966	1973	Município	19,20	110,77	n/d
6	Água potável	Nacional	AR0024	1971	1976	Federal	12,00	55,47	n/d
7	Água potável	Nacional	AR0056	1977	1985	Federal	83,00	262,51	n/d
8	Programa global de desenvolvimento urbano	Nacional	AR0066	1986	1995	Federal	122,00	205,61	n/d
9	Água potável	Pequenas cidades	AR0117	1988	1995	Federal	70,00	111,56	50,0%
10	Água potável	Buenos Aires	AR0039	1988	2001	Federal	98,00	156,19	66,4%
11	Água e esgoto	Nacional	AR0116	1991	1999	Federal	100,00	137,50	50,0%
12	Saneamento Rio Reconquista	Buenos Aires	AR0038	1993	aberto	Federal	150,00	194,65	26,8%
13	Programas sociais municipais	Nacional	AR0058	1994	aberto	Federal	210,00	265,26	46,2%
14	Água e esgoto	Nacional	AR0130	1995	aberto	Federal	200,00	245,91	20,0%
15	Urbanização de favelas e lotes urbanizados	Nacional	AR0163	1996	aberto	Federal	102,00	122,32	40,0%
16	Companhia de água	Santa Fé	AR0211	1996	1999	Privado	85,00	101,93	n/d
17	Recuperação ecológica rios Matanza e Riachuelo	Buenos Aires	AR0136	1997	aberto	Federal	250,00	290,09	50,0%
18	Investimentos em grandes cidades	Nacional	AR0151	1997	aberto	Federal	260,00	301,69	50,0%
19	Programa de emergência para inundações	Nacional	AR0242	1998	aberto	Federal	300,00	342,24	40,0%
20	Reforma do setor de água potável	Nacional	AR0175	1998	aberto	Federal	250,00	285,20	56,2%
21	Companhia de trens urbanos	Buenos Aires	AR0226	1998	n/d	Privado	75,00	85,56	n/d
22	Reforma e desenvolvimento de municípios	Nacional	AR0250	1998	aberto	Federal	250,00	285,20	50,0%
23	Companhia Água Argentinas	Nacional	AR0238	1999	2001	Privado	215,00	241,86	51,1%
24	Urbanização de favelas	Rosário	AR0262	2001	aberto	Federal	43,00	45,52	40,0%
TOTAL							2.924	4.206	45,5%

valores em US\$ milhões; n/d = dado não disponível

Fonte: Banco Mundial, com pesquisa e tabulação do autor.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Britto (2003). O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas.
- ANDERSON, Perry. Force and consent. *New Left Review*, Londres, n.17, set. 2002.
- ARANTES, Otilia (1998). *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo: Edusp.
- ARANTES, Otilia (2000). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes. p. 11-74. (Zero à esquerda).
- ARANTES, Paulo (2004). *Zero à Esquerda*. São Paulo: Conrad. (Baderna).
- AYRES, Robert (1998). *Urban Poverty in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial.
- BACHA, Edmar e MENDOZA, Miguel (Coord.) (1987). *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BANCO MUNDIAL (1972). *Urbanization*. Washington. Working paper.
- BANCO MUNDIAL (1975). *Housing: report on sectorial policy*. Washington. Policy paper.
- BANCO MUNDIAL (1978). *Projetos de lotes urbanizados*. Rio de Janeiro, BNH.
- BANCO MUNDIAL (1991). *Managing development: governance dimension*. Washington. Discussion paper.
- BANCO MUNDIAL (1993). *Housing: enabling housing markets to work*. Washington. Policy paper.
- BANCO MUNDIAL (1993b). *Governance: the World Bank experience*. Washington, Policy paper.
- BANCO MUNDIAL (2000). *Cities in Transition: Urban and Local Government Strategy*. Washington, Publication.
- BANCO MUNDIAL (2000b). *City Development Strategies (CDSs): Taking stock and signposting the way forward*. A discussion report for DFID (UK) and the World Bank.
- BANCO MUNDIAL (2003). *Local Economic Development: developing and implementing local economic development strategies and action plans*. Washington, Banco Mundial, Bertelsmann Foundation, DFID, Cities of Change.
- BANCO MUNDIAL (2004). *Country Assistance Strategy: a more equitable, sustainable and competitive Brazil, 2004-7*. Washington.

- BANDOW, Doug (ed.) (1994). *Perpetuating poverty: the Banco Mundial, the IMF and the developing world*. Cato Institute.
- BID (1963). *El BID y la vivienda*. Washington.
- BID (1998). *Operational guidelines for housing: Urban and housing development policy*. Washington.
- BID (2002). *Subnational Development Strategy*. Washington.
- BOURDIEU, Pierre (1998). *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BURGESS, Rod (1992). "Helping some to help themselves: third world housing policies and development strategies", em MATHÉY, Kosta (Editor). *Beyond self-help housing*. Londres: Mansell.
- BURNHAM, James (1994). "Understanding the World Bank: a dispassionate analysis" em BANDOW, Doug (Ed.). *Perpetuating poverty: the Banco Mundial, the IMF and the developing world*. Cato Institute.
- CAMMACK, Paul (2002). *Making poverty work*. Londres: London School of Economics. Mimeo.
- CAMPBELL, Tim (1997). *Innovations and Risk Taking: the engine of reform in local government in Latin America and the Carribean*. Washington: Banco Mundial. Discussion paper.
- CANO, Wilson (1999). *Soberania e política econômica na América Latina*. Campinas: Unicamp; São Paulo: Unesp.
- CARNEIRO, Ricardo (2002). *Desenvolvimento em Crise: A Economia Brasileira no Último Quarto do Século 20*. Campinas: Unicamp; São Paulo: Unesp.
- CARNEIRO, Ricardo et al (2000). *Gestão Estatal no Brasil: Armadilhas da Estabilização 1995-1998*. São Paulo: Fundap.
- CASSEN, Bernard (2000). FMI/Banco Mundial: Instituições sob suspeita *Le Monde Diplomatique*, edição brasileira, n.8, setembro de 2000.
- CHESNAIS, François (1994). *A mundialização do capital*. 1.ed. São Paulo: Xamã, 1996
- CHOSSUDOVSKY, Michel (1997). *The globalisation of Poverty: Impacts of International Monetary Fund and Banco Mundial Reforms*. Penan: Third Word Network.
- CITIES ALLIANCE (2000). *Cities Alliance for Cities without Slums: action plan for moving slum upgrading to scale*. Banco Mundial e Habitat/ONU.
- CITIES ALLIANCE (2003). *Cities Alliance for Cities without Slums: Annual Report 2003*. Banco Mundial e Habitat/ONU.

- COHEN, Michael (1983). *The challenge of replicability. Towards a New Paradigm for Urban Shelter in Developing Countries*. Washington: Banco Mundial.
- DANAHER, Kevin (org.) (1994). *50 years is enough: the case against the Banco Mundial and the International Monetary Fund*. South and press.
- DARCHE, Benjamin (1997). *Financing Mechanisms at the subnational level in emerging markets. Borrowings and privatizations/Concessions*. Washington: Banco Mundial. World Bank Infrastructure notes.
- DAUGHTERS, Robert e ROJAS, Eduardo (1998). *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Washington: BID.
- DAVIS, Mike (2004). Planet of Slums. *New Left Review*, Londres, n. 26, p.5-34, março/abril de 2004.
- DE SOTO, Hernando (1989). *The other path*. Nova York: Basic Books.
- EDWARDS, Sebastian (1995). *Crisis and Reform in Latin America: from despair to hope* (a Banco Mundial publication). Local: Oxford University.
- EL DAHER, Saminr (1997). *Municipal Bond Markets: Experience of the USA*. Washington: Banco Mundial. World Bank infrastructure notes.
- EL DAHER, Saminr (1998). *Municipal Bond Markets – prospects for developing countries*. Washington, World Bank infrastructure notes.
- ENGELS, F. (1872). *A Questão da Habitação*. várias edições.
- ENZENSBERGER, Hans Magnus (1995). Bilhões de todos os países, uni-vos! Observações sobre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. In: _____ *Mediocridade e loucura e outros ensaios*. São Paulo: Ática.
- FERNANDES, Rubem César (1994). *Privado porém público:- o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- FERRO, Sérgio (1969). *A Casa Popular*. São Paulo: GFAU.
- FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo (1992). Notes on self-help housing critique. In: MATHÉY, Kosta (Ed.). *Beyond self-help housing*. Londres: Mansell.
- FIORI, Jorge; RAMIREZ, Ronaldo e RILEY, Elizabeth (2000). *Urban poverty alleviation through enviromental upgrading in Rio de Janeiro: Favela Bairro*. University College London, DPU. Research Report.
- FIORI, José Luis. 60 lições sobre a década de 90. Uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

- FIX, Mariana (2001). *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma 'nova cidade' em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo.
- FIX, Mariana (2003). *São Paulo Cidade Mundial: fundamentos financeiros de uma miragem*. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- FIX, Mariana (2003b). O PT diante do BID, *Correio da Cidadania*, São Paulo, n.314, set.2003.
- FOX, Jonathan (2001). O painel de inspeção do Banco Mundial: lições dos cinco primeiros anos. In: BARROS, Flávia (Org.). *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência Brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília: Rede Brasil.
- FREIRE, Maria, DANCHE, Benjamin e HUERTAS, Marcela (1998). *Sub-national acces to the capital markets: the latin american experience*. Washington: Banco Mundial.
- FREIRE, Mila e POLÈSE, Mario (2003). *Connecting cities with macroeconomic concerns: the missing link*. Washington: Banco Mundial Publication; Institut national de la recherche scientifique.
- FREIRE, Mila e STREN, Richard (2001). *The Challenge of Urban Government. Policies and practices*. Washington: Banco Mundial.
- FURTADO, Celso (1958). *Formação Econômica do Brasil*. 32.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.
- FURTADO, Celso (1981). *O mito do desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra.
- FURTADO, Celso (1992). *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo, Paz e Terra.
- GUILHOT, Nicolas (2000). "FMI/Banco Mundial: De uma verdade a outra". *Le Monde Diplomatique*, edição brasileira, n.8, setembro de 2000.
- HALL, Peter (1988). *Cidades do Amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HARVEY, David (1989). A condição pós-moderna. São Paulo, Loyola, 1994.
- HARVEY, David (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio, *Espaço & Debates*, São Paulo, n.39, p.48-64.
- HOBSBAWN, Eric (1997). *A Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia das Letras.
- IGLESIAS, Enrique (1992). *Reflexiones sobre ele desarrollo económico*. Washington: BID.
- IMPARATO, Ivo e RUSTER, Jeff (2003). *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*. Washington: Banco Mundial.
- KESSIDES, Christine e BAHAROGLU, Deniz (2001). *Urban Poverty*. Washington: Banco Mundial.
- KESSIDES, Cristine (1997). *Banco Mundial experience with the provision of infrastructure services for the urban poor: preliminary identification and review of best practices*. Washington: Banco Mundial.

- KOPP, Anatole (1990). *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa*. São Paulo: Nobel; Edusp.
- KURZ, Robert (1995). *O colapso da modernização*. São Paulo: Paz e Terra.
- MARICATO, Ermínia (1979). “Auto-construção: a arquitetura do possível”. In: MARICATO, Ermínia (Org.) *A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-ômega.
- MARICATO, Ermínia (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes. (Zero à esquerda).
- MASSONETTO, Luís Fernando (2003). Os ordenadores globais. Reportagem, São Paulo, n.50, p.76-78, nov.2003.
- MATHÉY, Kosta (1992). “Positions on self-help housing”. In: *Beyond self-help housing*. Londres: Mansell.
- MCMNAMARA, Robert (1981). *The McNamara years at the Banco Mundial: 1968-1981*. London: John Hopkins University Press.
- MOURA, Alexandrina; MELO, Marcus André (1990). Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n.4, p.99-126.
- OLIVEIRA, Francisco (1973). Economia brasileira: crítica à razão dualista. In: _____ *Crítica à Razão Dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003
- OLIVEIRA, Francisco (2003). O ornitorrinco. In: *Crítica à Razão Dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de (2003b). “O Estado de exceção e o urbano”. Texto apresentado na ANPUR, Belo Horizonte.
- OLIVEIRA, Francisco de (2003c). “Oração a São Paulo: A Tarefa da Crítica”. Texto proferido por ocasião do recebimento do título de Cidadão Paulistano, São Paulo.
- OSMONT, Annik (1995). *La Banque mondiale et les villes: du développement à l'ajustement*. Paris: Karthala.
- OSMONT, Annik (1998). La Gouvernance: un concept mou une politique ferme. In: *Les Annales de la recherche urbaine*, n. 80-81, Paris.
- OSMONT, Annik (2001). Les villes, la gouvernance, la démocratie locale. Réflexions sur l'expertise. Mimeo.
- OSMONT, Annik (2002). Por uma planificação urbana democrática. *Geosul*, Florianópolis, n.17, jul./dez.2002. UFSC.

- PEET, Richard (2003). *Unholy Trinity: The IMF, Banco Mundial and WTO*. Londres: Zed Books.
- PEREIRA, José Eduardo Carvalho (1974). *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73. Coleção Relatórios de Pesquisa*, n.27, 1974. IPEA.
- PERRY, Guillermo e BURKI, Shahid (1997). *The long march: a reform agenda for Latin America and Caribbean in the next decade*. Washington: Banco Mundial.
- PETERSEN, John e CRIHFIELD, John (2000). *Linkages between local governments and financial markets: a toolkit to developing subsovereign credit markets in emerging economies*. Washington: Banco Mundial.
- PRADO JR., Caio (1966). *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense.
- PRICE, Lisette (1991). *Governance: experience in Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank. Working paper.
- Procentro (2003). Programa de realibitação da área central de São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo. Relatório final.
- PUGH, Cedric (2001). The theory and Practice of Housing Sector Development for Developing Countries, 1950-99. Revista *Housing Sector*, Londres, vol.16, n.4.
- RAMONET, Ignacio (1998). *Geopolítica do caos*. Petrópolis: Vozes. (Zero à esquerda).
- RENAUD, Bertrand (1984). *Housing and financial institutions in developing countries*. Washington: Banco Mundial. World Bank working paper.
- RENAUD, Bertrand e BUCKLEY, Robert (1988). *Urban finance in post depression Latin America: the solvency status of urban borrowers*. Washington, World Bank working paper.
- ROJAS, Eduardo (1995). *The BID in low-cost housing: the first tree decades*. Washington: BID.
- ROJAS, Eduardo (1999). *The Long Road to Housing Reform: lessons from chilean experience*. Washington: BID. (Best practices series).
- ROJAS, Eduardo (2004). *Los desafíos de un continente urbano. La acción del Banco Interamericano de Desarrollo en desarrollo urbano*. Washington: Banco Mundial. Mimeo.
- ROSSETTO, Rossela (1993). *Organismos internacionais e a auto-construção: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda*. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) -- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ROSTOW, W.W. (1964). *A Estratégia Americana*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SEN, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*. New York, Russel Foundation.

- SILVA, Maria Abádia da (2002). *Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. São Paulo: Fapesp; Autores Associados.
- SMITH, Neil (1996). *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Nova York: Routledge.
- SMOLKA, Martim (1995). Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONÇALVES, Maria Flora (Coord.). *Novo Brasil Urbano*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- STIGLITZ, J. (2002). *Globalization and its discontents*. Nova York: Norton.
- TAVARES e FIORI (orgs.) (1997). *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes. (Zero à Esquerda).
- TAVARES, Laura (2000). *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes; CLACSO; LPP.
- TAVARES, Laura (2004). Construindo o Estado de bem-estar social na periferia do capitalismo: possibilidades e limites de uma perspectiva não neoliberal. Mimeo.
- TELLES, Vera (1999). Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno, *Direitos Sociais*, Belo Horizonte. UFMG.
- VAINER, Carlos (2000). "Pátria, empresa, mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano" In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes. (Zero à esquerda).
- VIAL, Dominguez (1997). *Sistema habitacional chileno*. São Paulo, documento apresentado no workshop Habitação: como ampliar o mercado?, Labhab-FAUUSP.
- WADE, Robert (2001). Showdown at the World Bank. Londres: *New Left Review*, Jan./Fev.
- WERNA, Edmundo (1996). As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento em *Espaço & Debates*, São Paulo, Neru, n. 39.
- WOLFENSOHN, James et al (2002). *A Case for Aid: Building Consensus for Development Assistance*. Washington: Banco Mundial.

Obras consultadas

- ARANTES, Pedro, FIX, Mariana e TANAKA, Giselle. Case study: São Paulo, Brazil. In: *The Challenge of Slums: Global report on human settlements 2003*. United Nations Human Settlements Programme, Earthscan, 2003.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1998. (Zero à esquerda).
- BAHL, Roy e LINN, Johannes. *Urban public finance in developing countries*. Washington: Banco Mundial, 1992.
- BALASSA, Bela. *Structural adjustment policies in developing economies*. Washington: Banco Mundial, 1981
- BANCO MUNDIAL e UMP. Privatization and Cities. *The Urban Age*, Washington, outubro de 1994.
- BANCO MUNDIAL. Getting the best from cities. In: _____ *World Development Report 2003*. Washington, 2003, capítulo 6.
- BANCO MUNDIAL. *Globalização, crescimento e pobreza: a visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização*. São Paulo: Futura, 2003.
- BANCO MUNDIAL. *Urban policy and economic development. An agenda for the 1990s*. Washington, 1991.
- BANCO MUNDIAL. *World development reports 1990, 1997, 2000 e 2003*. Washington, 1997.
- BANK INFORMATION CENTER. *Herramientas para activistas. Guía sobre los bancos multilaterales de Desarrollo*. Washington, 2001.
- BARROS, Flávia (Org.). *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência Brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília: Rede Brasil, 2001
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Consulta popular, n.7, 2001.
- BELLO, Walden. *Deglobalization: New Ideas for Running the World's Economy*. Londres, Nova Iorque: Zed Books, 2002
- BID. *Annual report de 2002*. Washington.
- BID. Country Paper: Brazil, 2000. Washington
- BIEL, Robert. *The new imperialism. Crisis and contradictions in north/south relations*. Londres, Zed Books, 2000.

- BONDUKI, Nabil (org.). *HABITAT: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- BRAKARZ, ROJAS e GREENE. *Cities for all. Recent experiences with neighborhood upgrading programs*. Washington: BID, 2002.
- BURGESS, Rod (Editor), et al. *The Challenge of Sustainable Cities: Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries*. Londres: Zed Books, 1997.
- CABANNES, Yves. *L'aide multilateraléale dans l'habitat, le rôle des organisations internationales dans l'économie des échange internationaux du bâtiment*. Paris, GRET, 1983.
- CAMMACK, Paul. "Attacking the poor". *New Left Review*, Londres, n.11, Janeiro-Fevereiro de 2001, p.1-10.
- CAMPBELL, Tim et ali. *Participation, choice, and accountability in local government: LAC and the US*. Washignton: Banco Mundial, 1993.
- CAMPOS, Maurício. "A América Latina, BID e a Globalização". Centro de media independente, Janeiro de 2002.
- CARDOSO, FH e FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CASTAÑEDA, Jorge. *Utopia desarmada - intrigas e dilemas da esquerda latino-americana*. São Paulo: Cia das Letras, 1993.
- CASTEL, Robert. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 1997.
- CASTELLS, Manuel (org.). *Imperialismo y urbanizacion en America Latina*. Barcelona, GG, 1973.
- EDWARDS, Sebastian e Burki, Sahid. *Dismanteling the populist state: the unfinished revolution in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial, 1996.
- FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido. Ensaio sobre a festejada Crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight editorial, 1995.
- LOUREIRO, Isabel et al. (Org.) *O Espírito de Porto Alegre*. São Paulo: Paz e Terra, 2002
- MALPEZZI, Stephen. *Housing demand in developing countries*. Washington: Banco Mundial, 1985. World Bank working paper.
- MAYO, Stephen. *Subsidies in Housing*. Washigton: BID, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de. A privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999. (Zero à esquerda).

- OLIVEIRA, Francisco de. O atraso da vanguarda e a vanguarda do atraso: globalização e neoliberalismo na América Latina. In: _____. *Os direitos do anti-valor. A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, Vozes, 1998. (Zero á Esquerda).
- PINCUS, Jonathan e WINTERS, Jeffrey (Ed.). *Reinventing the Banco Mundial*. Ithaca, Cornell University Press, 2002.
- PROGRAMA DE GESTÃO URBANA DA ONU. *City Development Strategy: Lessons from UMP-UN Habitat experience*. PGU Series n.29, 2002.
- RAMONET, Ignacio. L'axe du Mal. *Le Monde Diplomatique*, Paris, março de 2002.
- REDE BRASIL. *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2002/2003)*. Brasília: Rede Brasil, 2001.
- SAMPAIO JR, Plínio de. *Entre a nação e a Barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SERRA, W.V. Learning from the poor: the provision of urban shelter and infra-estrutura. Washington: Banco Mundial, 1998.
- TOLLEY, George e THOMAS, Vinod. *Economics of urbanization and urban policies in developing countries*. Washington: Banco Mundial, 1987. World Bank Publication.
- TURNER, John. *Housing by people: towards autonomy in building environments*. Londres: Marion Byers, 1976.
- UNCHS (Habitat). *Agenda Habitat*. Nairobi, 1997.
- UNCHS (Habitat). *An urbanizing world: global report on human settlements*, Habitat, Oxford University Press, 1996.
- UNITED NATIONS. *United Nations Millenium Declaration*. General Assembly resolution, 2001.
- WILLIAMSON, J. *Latin-America Adjustment: How much has happened*. Institute for International Economics, Washington, 1990.
- ZIEGLER, Jean. Portrait de groupe à la Banque Mondiale. *Le Monde Diplomatique*, outubro de 2002.