

Lúcio Viana
Francisco Fonseca

Impactos Sociais e Econômicos da Atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento nas Políticas Públicas

RESUMO

Analisa-se a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) quanto ao financiamento de políticas públicas urbanas e sociais, notadamente o Programa de Revitalização do Centro de São Paulo (Procentro). Por meio de entrevistas com técnicos do Programa e de fontes documentais (contratos e relatórios) objetivou-se analisar os requisitos exigidos pelo Banco (à luz de sua trajetória) em duas diferentes gestões municipais: entre 2000 e 2004 (PT) – assinatura do contrato com o BID –, e 2004 e 2008 (PSDB/DEM): implantação do programa.

Constatou-se que as políticas urbanas e sociais do BID são influenciadas por modelos internacionais voltados à lógica do custo-benefício e às chamadas “melhores práticas”, e se utilizam de técnicas gerenciais exógenas às realidades locais. O estudo de caso do Procentro permitiu elucidar que tais práticas gerenciais e contrapartidas exigidas aos financiamentos de políticas públicas comprometem fortemente as políticas sociais inclusivas.

Palavras-chave

Banco Interamericano de Desenvolvimento, políticas públicas urbanas, políticas sociais, desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

This article analyzes the activities of the Inter-American Development Bank (IADB) related to the financing of public urban and social policies, looking specifically at the Sao Paulo City Center Revitalization Program (Programa de Revitalização do Centro de São Paulo - Procentro). By means of interviews with the Program's technicians, and using documented sources (contracts and reports) the aim was to analyze the Bank's requirements (in the light of its trajectory) during two different municipal administrations: between 2000 and 2004 (PT - Worker's Party) - when the contract was signed with the IADB -, and 2004 and 2008 (PSDB/DEM - Social Democrats/Democrats): when the program was implemented.

It was notable that the IADB's urban and social policies are influenced by international models, which in turn, are based on the logic of cost-benefit and on so-called "best practices", and make use of managerial techniques that are exogenous to local realities. The study of the Procentro case allowed us to clarify that such managerial practices, and such requirements imposed as a condition for financing, strongly jeopardize inclusive social policies.

Keywords

Inter-American Development Bank, public urban policies, social policies, economic development.

Introdução

As agências multilaterais marcam ativamente a agenda dos países periféricos ao definirem significativamente as políticas públicas (processo de elaboração, forma e conteúdo) por meios diversos. Apesar da motivação da origem do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD Banco Mundial); e do Fundo Monetário Internacional (FMI) tenha sido desenvolver e ou reconstruir os mais diversos países, sobretudo após o fim da Segunda Guerra Mundial, admite-se mudanças significativas em suas trajetórias. Embora estas três entidades não tenham exatamente o mesmo perfil, o fato é que sua influência marca fortemente os contornos da relação entre países centrais e periféricos. Observa-se que os países do chamado G7 vêm aumentando suas quotas-partes, cada um ao seu modo, nas agências multilaterais. Dessa forma, o presente estudo busca analisar as formas de atuação de agências multilaterais em países subdesenvolvidos, particularmente a do BID, objeto deste artigo.

As observações dos mecanismos de financiamento ao Programa Procentro na cidade de São Paulo, em que muito da atual face do BID se expressa, procurou-se avaliar suas condicionalidades aos empréstimos concedidos, o que – por meio de um estudo de caso – permitiu descortinar as sutilezas de sua atuação. Nesse sentido, as políticas sociais, sobretudo quando vinculadas a projetos de financiamentos urbanos, vêm perdendo fortemente espaço para perspectivas voltadas ao “custo-benefício”; às chamadas “*best practices*”, cujos modelos são cidades transformadas em “globais”. Esse modelo de desenvolvimento tem como característica central receber o capital e o turismo mundial deixando os aspectos sociais para o segundo plano. O processo gerencial do empréstimo implica uma modelagem própria com requisitos técnicos cujos objetivos expressam, em última instância, o poder político do Banco.

Nesse contexto, as questões sociais, cruciais nas grandes cidades localizadas na periferia mundial – caso de São Paulo –, ao serem relegadas a segundo plano impactam profundamente no tecido social. Esses problemas, contudo, apenas podem ser avaliados com um instrumental analítico capaz de examinar o enquadramento das políticas públicas na agenda, conforme se intentou realizar.

A Trajetória de atuação do BID e sua interpretação conceitual

A criação do BID, em 1959, foi caracterizada pelo apoio a projetos de caráter social, tendo em vista a ameaça socialista representada pela URSS e por Cuba que, mesmo enfrentando dificuldades econômicas, conseguiram garantir certo grau de seguridade social aos seus cidadãos. Em relação ao Brasil, é interessante notar que, apesar de o golpe militar de 1964 ter mantido as diretrizes econômicas baseadas no “vetor Estado”, vigente desde o governo Vargas, o governo brasileiro, sob tutela militar, passa a adotar novas estratégias de desenvolvimento. Os aspectos privilegiados passaram a ser o combate à inflação e o crescimento econômico.¹ Essa tendência se manteve durante todo o decênio de 1970.

Já durante a década de 1980, em função da crise econômica e da decretação da moratória por vários países, o BID apresentou carência de recursos, tendo que recorrer aos EUA, que ampliou sua participação acionária no Banco. Esse período é marcado por criar novos departamentos voltados à análise de políticas macroeconômicas e setoriais. A partir de então as recomendações econômicas, sobretudo aos países em desenvolvimento, passaram a ser orientadas nos moldes do Consenso de Washington.²

A década de 1990 é marcada pela prevalência do ideário neoliberal, sobretudo na América Latina, em que as crises econômicas foram vinculadas ao descontrole inflacionário. Em 1999 o BID elabora uma nova estratégia institucional que o coloca como uma instituição que “ensina” e “aprende” com seus mutuários. As novas diretrizes da instituição enfatizam o processo de descentralização de suas ações aproximando-se de autoridades subnacionais de governo (estados e municípios). Vale ressaltar que essa estratégia se difundiu no Brasil a partir da década de 1990 com pretensões de tornar mais eficientes as ações governamentais.

Em seu Relatório Anual, o Banco ressalta que as prioridades para o período de 2005 a 2008 foram voltadas aos projetos que pudessem ter resultados mensuráveis, o que significa dar ênfase aos resultados quantitativos, tais como ações voltadas ao turismo e aos negócios, por exemplo. Ademais, o BID passou a focar suas ações em práticas gerenciais como forma de garantir o resultado dessas políticas. A estratégia do Banco, porém, consiste em promover e financiar novos modelos de negócios envolvendo, sobretudo, empresas do setor privado e governos locais. Essas estratégias serão cotejadas com o programa concreto do Procentro na cidade de São Paulo.

Com efeito, os programas de empréstimos do BID seguem uma série de estratégias que incluem as chamadas “boas práticas” (*best practices*) gerenciais, sobretudo na fase de preparação e implementação de seus projetos. No entanto, como será visto adiante, o alcance dos programas financiados pelo Banco não se vincula diretamente aos resultados, mas sim ao processo que o viabiliza.³ Nesse contexto, a adoção de “melhores práticas” surge como um mecanismo

1. Note-se que o termo “desenvolvimento” é afastado, assim como as considerações sociais.

2. As reformas estruturais preconizadas pelo BID e demais agências internacionais eram reformas neoliberais. Scherma (2007) ressalta que, embora tenha havido debate entre os adeptos e opositores dessas ideias, o receituário liberal já vinha sendo discutido na América Latina, e obtido parte do apoio interno, o que teria tornado desnecessária, em certa medida, a imposição dessa diretriz.

3. Nota-se que as obrigações referentes aos empréstimos não mencionam explicitamente relação com os objetivos e compromissos do Projeto a ser financiado. Dessa forma, como será visto adiante, os contratos de empréstimo se restringem à ordem orçamentária e não fazem menção às metas a serem alcançadas pelo Programa.

generalizador de procedimentos, sobretudo do ponto de vista administrativo e gerencial. Assim, a replicação dessa técnica costuma gerar conflitos entre o sistema administrativo local e a implementação das “melhores práticas” requeridas pelo Banco (COOKE, 2004 *apud* LEIRNER, 2006 p. 39). Desse modo, a forma de atuação do BID gera dificuldades burocráticas que resultam por vezes no baixo desempenho de programas por ele financiados. Ademais, ao concentrar seus esforços na gestão, o Banco torna mais distante a participação da “sociedade civil” nos projetos, pois, uma vez que suas ações concentram-se nos aspectos gerenciais, fortalece sua lógica de procedimentos em detrimento da maior permeabilidade da sociedade politicamente organizada na definição do uso dos recursos emprestados. Portanto, as estratégias utilizadas pelo Banco não apenas se distanciam da sociedade como podem contribuir para que seus resultados sejam insatisfatórios, notadamente sobre as políticas sociais que atuam diretamente com a população. A consequência desse processo, tendo em vista a importância do BID – em termos de recursos emprestados e da tipologia de agenda que possui –, refere-se à queda da importância dos direitos sociais e à necessidade de o Estado intervir, apenas reativamente, aos mais diretamente atingidos. Isso ocorre em razão de, estruturalmente, as políticas financiadas pelo Banco serem descompromissadas das necessidades sociais dos mais pobres e, portanto, impactando negativamente no desempenho econômico local.

A literatura sobre a forma de atuação das agências multilaterais de financiamento está associada a dois mecanismos: o coercitivo e do conhecimento (MELO, 2004; COOKE, 2004, WEYLAND, 2004; FARAH, 2005). Segundo essa concepção, a coerção ocorre em função da necessidade do financiamento, o que implica a aceitação de contrapartidas pelos mutuários, enquanto o mecanismo do conhecimento se baseia em experiências, ideias e modelos diversos legitimados internacionalmente por comunidades epistêmicas e políticas públicas que se difundem por redes internacionais. Dessa forma, os incentivos financeiros são frequentemente associados a mecanismos coercitivos (desde o paradigma das “melhores práticas” à obrigatoriedade de aceitação de determinados processos administrativos) que reforçam o processo de difusão de políticas públicas em moldes específicos. Dobbin, Simmons e Garrett (2007) destacam que muitos mecanismos podem contribuir para essa prática. Um aspecto a ser destacado é o processo de difusão como resultado de procedimentos globais que acabam por determinar a forma e o conteúdo de programas e agendas políticas. Por outro lado, o conceito de difusão pode ocorrer por causa da coerção exercida pelos governos centrais, organizações internacionais e atores não governamentais, via pressão política, pela manipulação de incentivos econômicos e até pela monopolização da informação ou *expertise*. Nesse sentido, o acesso à informação disponibilizada pelas instituições internacionais, entendidas como lócus de conhecimento, bem como os fatores de natureza política e econômica (fragilidade dos

Estados mutuários, por exemplo), podem influenciar e até definir os rumos de programas financiados externamente.⁴

Apesar de o processo de difusão se justificar por sua suposta eficiência de procedimentos e resultados, há contestações, sobretudo, quanto aos aspectos sociais que estariam sendo negligenciados (EICHENGREEN & RUEHL, 2000; SANTISO, 2003; SVENSSON, 2000 *apud* DOBBIN et al., 2007). Para impor sua conduta, notadamente baseada em modelos considerados bem-sucedidos segundo parâmetros “globais”, as instituições credoras passam a requerer condicionalidades, isto é, passam a exigir normas e procedimentos que, por vezes, redefinem os objetivos iniciais de determinadas políticas. Vale ressaltar que esse tipo de racionalidade é frequentemente associada a uma forma de coerção, como aludido, pois, na medida em que os países recorrem a organizações internacionais para obter assistência financeira passam a estar sujeitos a diversos tipos de influência e constrangimentos. (VREELAND, 2003 *apud* DOBBIN et al., 2007). Porém, a classificação quanto à sua coercitividade é imprecisa e controversa, por causa das mudanças de posições no decorrer do tempo (DOLOWITZ e MARSH, 2000, p.11), assim como em razão do estabelecimento de relações distintas com cada país mutuário.

Por outro lado, ao realizar estudo enfatizando os processos pré-decisórios John Kingdon⁵ (2006) buscou compreender como alguns temas se sobrepõem a outros na formulação de agenda nas políticas públicas. Sendo as políticas públicas processos que se estabelecem na forma de agenda (KINGDON, *apud* CAPELLA, 2007), observa-se a importância de tal conceito em seu arcabouço teórico. Assim, Kingdon (1995) desenvolve um modelo de fluxos múltiplos (*multiple streams*) cujo intuito se concentra na compreensão dos estágios pré-decisórios – definição da agenda (*agenda-settings*) e alternativas para a formulação de políticas (*policy formulation*) – que influenciam diretamente a formação da agenda política.

Kingdon (2006) constata que, para que haja mudança na agenda política, é necessária a convergência de três fluxos fundamentais: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). No primeiro fluxo, o autor destaca que a definição do problema pode sofrer influências de indicadores, notoriedade ou *feedback* (avaliação) de programas existentes. Quando as situações são definidas como problemas, suas chances de pertencer à agenda de prioridades do governo aumentam. No entanto, algumas questões se transformam em problema conforme seus impactos nos participantes do processo decisório. Assim, percebe-se que as ideias, por meio de disputas de poder ou defesa de grupos de interesse específicos, fazem parte da dinâmica que envolve o processo de formulação de agenda. Além disso, as condições políticas, partidárias e ideológicas inserem-se como elementos fundamentais para que uma nova ideia passe a fazer parte da agenda. Contudo, segundo Kingdon (1995), as mudanças na agenda política ocorrem quando os três fluxos se unem de forma favorável: a junção desses fluxos

4. Embora parte da literatura associe a relação entre agências internacionais a termos como “imposição” e “coerção”, o estudo realizado por John Kingdon (2006) demonstra, como podemos ver adiante, que o processo de formação de agenda constitui uma complexa relação de forças, influências e resistências.

5. Ao realizar estudo sobre os critérios para a formulação de agenda e estabelecer tipologias de análise, John Kingdon tornou-se uma referência nos estudos de caso (VIANA, 1996 *apud* GOMIDE, 2008).

é denominada *coupling*, que ocorre em circunstâncias em que as janelas de oportunidades (*policy windows*) encontram-se abertas. No entanto, o autor ressalva que essas janelas nem sempre ocorrem de maneira previsível – na junção dos fluxos –, podendo ocorrer também de forma imprevisível (CAPELLA, 2007).

No contexto em que projetos financiados por instituições que atuam internacionalmente ampliam ainda mais o campo de influências na formulação de agendas políticas, a adoção de práticas gerenciais baseadas em experiências internacionais vem ganhando destaque na literatura sobre políticas públicas. Dessa forma, conceitos como as aludidas “melhores práticas” (*best practices*) e também “inovação” e “empreendedorismo” passaram a fazer parte dessa discussão, notadamente nas últimas décadas do século XX,⁶ pois conflitam, de certo modo, com a teoria de Kingdon em função do caráter replicador que ignora a presença de atores políticos, bem como os interesses que pautam a formulação de uma agenda política. Contudo, como observado por Kingdon (2006), a inovação se constitui como parte de um repertório de alternativas que são indispensáveis para o enfrentamento de situações análogas. No entanto, segundo Farah (2006), é baixo seu potencial de utilidade a outras localidades, pois existe um conjunto de fatores que pode influenciar a agenda local, tais como os de ordem estrutural, como a crise fiscal, a influência de agências externas e/ou multilaterais, redefinições de atribuições dos municípios e a influência de atores sociais, políticos e de movimentos sociais da localidade.

Portanto, além do empenho dos atores, para que a disseminação aconteça é preciso um sistema de informações que permita ao processo de difusão uma relação direta entre o município inovador e outras localidades (*apud* WALKER, 1969; *apud* WRAMPLER, 2004 e *apud* SUGYAMA, 2004); semelhanças entre as localidades envolvidas (WEYLAND, 2004); e levar em consideração atores específicos e/ou variados (*apud* SUGYAMA, 2004). Sem esses cuidados, incorre-se no risco de se adotar soluções uniformes, geralmente aquelas propostas por agências multilaterais (WEYLAND, 2004), caso típico do BID, como será visto especificamente no Programa Procentro em São Paulo.

O exemplo que mais chama atenção na literatura sobre a difusão de modelos é proveniente das reformas urbanas ocorridas no centro de Barcelona, na Espanha. Desde 1986, quando a cidade foi escolhida para sediar as Olimpíadas de 1994, Barcelona passou a sofrer intervenções de grande porte em vários aspectos, entre os quais se destacam a reforma urbana acompanhada da exclusão social (SILVEIRA, 2007). A experiência de Barcelona tornou-se muito conhecida e os resultados turístico-econômicos parecem ter suprido as expectativas em termos de negócios. As intervenções urbanísticas realizadas na cidade foram e são divulgadas e conhecidas como “o modelo de Barcelona”.⁷ Contudo, vale ressaltar que os benefícios de tal estratégia implicaram forte exclusão social, o que impacta negativamente no desempenho econômico da cidade. Segundo Alves (2005), a falta

6. O conceito de melhores práticas ou *best practices* implica um conceito de solução completa, fechada e integral, a qual, implicitamente, prescreve um modo específico e único de responder a um desafio ou problema (FARAH, 2006b; p. 2).

7. Note-se que as consequências das chamadas “cidades globais” (voltadas ao grande capital, às finanças e ao turismo) é a exclusão social, cujo Serviço Social será, posteriormente à implantação do modelo, chamado a responder, normalmente na perspectiva da assistência, segundo a lógica das instituições multilaterais.

de critério na recuperação de patrimônios culturais, equívocos na aplicação de recursos em projetos e intervenções de menor importância, assim como a ausência de investimentos onde se faziam realmente necessários tornaram a experiência de Barcelona um modelo problemático. Apesar de todas as ressalvas, Barcelona é considerada uma referência para diversas experiências de planejamento urbano na América Latina, o que demonstra a ausência de preocupação com a questão social, notadamente no espaço urbano. Novais (2006) argumenta que a replicação do modelo espanhol está inserida direta ou indiretamente no Plano Estratégico de diversas cidades do mundo: as chamadas “cidades globais”.

Partindo desse debate, pretende-se a seguir averiguar a presença de imposição de modelos e práticas gerenciais, bem como outras influências, notadamente de natureza política e ideológica, por meio da percepção dos técnicos envolvidos no Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo – Procentro –, projeto este realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e cofinanciado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Vejamos então como a trajetória recente do BID é aplicada ao caso do Procentro em São Paulo.

8. A formação acadêmica da ex-prefeita é em Serviço Social, o que, para muitos, teria contribuído para sua sensibilidade com a questão social.

Análise do Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo – Procentro

A ideia de reabilitação da região central da cidade de São Paulo surge no início dos anos 1990 em resposta à constatação de degradação física, esvaziamento populacional e desvalorização imobiliária, processo esse que teria se iniciado nos anos 1970. A proposta de intervenção urbana englobou as mais diversas áreas e secretarias da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Entre as pioneiras no enfrentamento dos problemas da região central encontra-se a ex-prefeita Luiza Erundina⁸ (1989-1992), cuja administração realizou diversas ações, entre as quais se destacam o trabalho com a população residente em cortiços e a reforma do Vale do Anhangabaú (importante espaço no centro da cidade), que incorporou trabalhadores do setor informal. A gestão posterior, de Paulo Maluf (1993-1996), criou projetos para desenvolver a região que deram origem ao Programa de “Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo”. Em 1993 foi criada a “Comissão Executiva do Procentro”, cuja organização envolvia representantes de diversas secretarias, empresas municipais e ONGs.

Em termos conceituais, observa-se que o primeiro fluxo, classificado por Kingdon (2006) como *problema*, aparece de forma veemente. As questões que envolvem a região central ascendem à condição de problema e passam a ganhar notoriedade com a participação de movimentos sociais diversos e demais organizações que atuam no centro da cidade. A ONG que mais chamou atenção ao longo da formulação do Projeto no governo Maluf foi a “Associação Viva o

9. Segundo a avaliação do Instituto Pólis (2008), a Associação Viva o Centro estava ligada a grupos do setor bancário, notadamente Bank Boston e Itaú, que defendiam a revalorização da região central com o intuito de atrair as classes sociais mais elevadas para fins de atividades econômicas.

10. A Carta Consulta é um mecanismo através do qual se justifica a requisição de empréstimos, podendo ser avaliada e reformulada pelo BID até que se firme o contrato.

11. A Carta Consulta enviada ao BID em 1996, período da gestão Celso Pitta, foi, segundo análise do Instituto Pólis, fortemente influenciada pelos princípios defendidos pela “Associação Viva o Centro”, cujo interesse voltava-se à valorização da região central. Percebe-se que no governo Marta Suplicy (2001-2004), posterior a Celso Pitta, o debate sobre a formulação do Programa tenha sido mais intenso em função do maior número de movimentos sociais envolvidos.

12. Segundo o estudo “Sub-national loan authorization in Brazil: is there a room for opportunistic political behavior” (2008), Arvate, Biderman e Mendes constatam que quando há coalizão partidária entre o partido solicitante do empréstimo e do relator do processo na CAE, o tempo de

Centro”⁹, que se aproximou do prefeito e posteriormente de seu sucessor, Celso Pitta, que, segundo análise do Instituto Pólis (2008), influenciou fortemente os objetivos da Carta Consulta¹⁰ direcionada ao BID em 1996, com vistas à contratação de empréstimo para financiar as reformas pretendidas na região central.

Pelo sistema brasileiro, uma Carta Consulta enviada ao BID deve passar pela Comissão de Financiamento Externo (Cofix) do Ministério do Planejamento.¹¹ Depois de muitas negociações e várias versões da Carta Consulta, a Cofix concedeu autorização para a realização do empréstimo na mesma ocasião em que o BID pré-aprovava o Projeto Ano 2000.¹² No entanto, o Projeto ainda precisava passar pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado para que esta entidade internacional pudesse liberar o empréstimo.¹³ Em 2000 o município de São Paulo havia sido proibido de contrair empréstimos e fazer novas dívidas em função da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar dessa restrição, o Projeto conseguiu ser aprovado pela CAE, com grande esforço do senador Aloísio Mercadante, então presidente da Comissão. Posteriormente, de acordo com o Instituto Pólis, o Programa, que passaria a se chamar “Reconstruir o Centro” (2001-2002), contou com a participação de novos atores sociais na gestão Marta Suplicy.¹⁴ A maior participação é fundamental na elaboração de estratégias de intervenção urbana, sobretudo em áreas que concentram conglomerados populacionais, pois torna as ações mais legítimas.

Note-se que a aprovação do financiamento pela CAE tornou o Procentro uma alternativa de política pública viável. Dessa forma, o segundo fluxo a que se refere Kingdon (2006) – soluções ou alternativas – também parece estar presente no Programa em tela. Assim, o processo de “seleção natural” pelo critério da viabilidade econômica assemelha-se à teoria do autor. Afinal, a aprovação do financiamento para a realização do Projeto surgiu como alternativa capaz de gerar frutos políticos para o governo que o implementasse. Além disso, o apoio político de Aloísio Mercadante no Senado ajudou o Procentro a se tornar realidade na agenda política idealizada pela prefeita Marta Suplicy. Desse modo, é possível perceber que o terceiro fluxo mencionado por Kingdon (2006) – a política – também se realiza. Percebe-se, portanto, que os três fluxos destacados pelo autor, assim como os três elementos que compõem esse fluxo – humor nacional (no caso, o âmbito é o local), forças políticas organizadas e a organização do próprio partido –, unem-se positivamente fazendo do Programa uma importante política pública na agenda do governo Marta Suplicy.

O Procentro teve seu financiamento aprovado pelo BID e pela CAE no último semestre do governo Marta Suplicy (junho de 2004). Porém, a gestão posterior, de José Serra e Gilberto Kassab (gestão 2005-2008), utilizou até 2008 apenas 4% da verba disponibilizada pelo Banco. Isto é, cerca de US\$ 4 milhões dos US\$ 100 milhões que estavam à disposição da prefeitura. Isso representa menos da metade do montante investido em seis meses na gestão Marta Suplicy: cerca

de US\$ 11 milhões. A Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), no entanto, tinha como expectativa a aceleração do uso dos investimentos. Estimava-se a utilização de US\$ 45 milhões, o equivalente a 60% da verba disponibilizada pelo BID, além dos 40% de recursos da própria prefeitura até o final de 2008. Isso não ocorreu e veio à tona no debate eleitoral em São Paulo.

Os valores preestabelecidos pelo BID, que exigem um percentual de contrapartida ao Município, correspondem a US\$ 100,4 milhões, requerendo da Prefeitura Municipal de São Paulo US\$ 67 milhões, isto é, 40% do montante do empréstimo. A vantagem do financiamento concedido pelo BID a São Paulo é, sobretudo, o prazo para ser pago: 25 anos a contar seis meses após o último desembolso feito pelo Banco. No entanto, o atraso para a aprovação do financiamento pela CAE, que dificultou a utilização do recurso na gestão Marta Suplicy, assim como a mudança político-partidária após a eleição municipal em São Paulo contribuíram para a lentidão na implementação do Programa. Ocorre, porém, que a prefeitura se comprometeu a pagar uma taxa de 0,25% sobre o valor do dinheiro que não fosse utilizado, de modo que o atraso custou até o final de 2008 R\$ 420 mil reais em pagamentos de taxas. Aqui, a dinâmica política brasileira contribuiu fortemente para o Programa tornar-se controverso.

As metas do Programa, na gestão Serra-Kassab, tenderam a priorizar os aspectos físicos da reurbanização, sobretudo no que se refere à reversão da desvalorização imobiliária. Em função disso, as áreas voltadas para a “recuperação do ambiente urbano” receberam aumento significativo de recursos. Observa-se que o “Ação Centro” visava à valorização da região central paralelamente às ações que reduzissem seus impactos para a população de baixa renda moradora na área. “Na proposta de 2005 manteve-se e ampliou-se o objetivo da valorização imobiliária, além de terem sido retiradas as ações de proteção da população mais pobre” (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 82).

O redirecionamento da agenda após as eleições de 2004 parece reiniciar uma nova movimentação dos três fluxos explicitados por Kingdon (2006). No caso do Procentro, o primeiro e o segundo fluxos – problemas e alternativas respectivamente – estão de alguma forma presentes desde o processo de formulação do Projeto. Desse modo, ao analisar o terceiro fluxo, que corresponde aos aspectos políticos da tomada de decisão (*politics*), o autor argumenta que as configurações partidárias, assim como mudanças em cargos-chave do governo, podem contribuir para alterações de diversas ordens na agenda política e consequentemente de Programas. No caso do Projeto em tela, as mudanças (governo Serra/Kassab) priorizaram, sobretudo, os aspectos arquitetônicos em detrimento dos sociais.

Note-se que a implementação do Procentro envolve interesses significativos de diversos atores: moradores de rua (organizados pela Pastoral dos Sofredores de Rua da Igreja Católica) e de cortiço, donos de estabelecimentos comerciais, o próprio Estado, grupos de interesses imobiliários diversos, assim como outros

aprovação do pedido de empréstimo se reduz. O estudo considerou todos os pedidos de empréstimos que partiram dos governos estaduais e chegaram ao Senado entre 1989 e 2001.

13. A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) é uma comissão permanente do Senado Federal cujas atribuições incluem o parecer de aprovação ou veto em relação a pedidos de financiamento que têm como fiador o governo federal. O estudo de Biderman (2008) constata que todos os pedidos (estaduais) submetidos ao Senado entre 1989 e 2001 foram aprovados.

14. Segundo análise do Instituto Pólis, a principal característica do “Reconstruir o Centro” (2001-2002) foi o aumento da participação popular, que trouxe para o debate a questão da habitação social na região central da cidade. Posteriormente, o Projeto passou a se chamar “Ação Centro” (2002-2004). A principal modificação constatada após a mudança de nome refere-se à concentração espacial dos investimentos. O Projeto passa a receber o nome de “Procentro” apenas em 2005, na administração José Serra, período em que o Projeto é praticamente paralisado.

movimentos sociais e ONGs. No entanto, apesar de a participação ser supostamente fundamental ao BID (BID 2004a: 01 *apud* LEIRNER, 2006, p. 148), notadamente na fase de formulação, etapa esta que garante a legitimidade quanto às ações do Estado na sociedade, justamente esse mecanismo democrático estaria ausente – segundo o relatório do Instituto Pólis, entidade esta um ator importante nesse processo –, assim como os movimentos sociais vinculados aos pobres existentes na região. Essa constatação se fortalece ao se investigar a percepção dos técnicos envolvidos no Programa, dado que revela desconfiança pela disjuntiva da postura do BID no que tange à sua prática ao se comparar com a retórica.

Ao entrevistar alguns técnicos responsáveis pelas finanças do Programa na gestão Marta Suplicy, percebeu-se que o BID se posicionou a favor da valorização imobiliária da região central por causa do enquadramento do Programa, que obedecia ao critério de que os projetos por ele patrocinados deveriam se autofinanciar. Dessa forma, baseada em critérios preestabelecidos pelo Banco, a visão de desenvolvimento social por ele adotada se restringe sobretudo aos aspectos arquitetônicos e voltados aos negócios, evidenciando, notadamente, sua preferência por um centro direcionado aos interesses econômicos e habitado por classes sociais de poder aquisitivo mais elevado. A estratégia de incentivo fiscal para atrair as grandes empresas e conseqüentemente as classes médias superiores corresponde aos modelos de revitalização urbana já realizada em outras localidades, notadamente Barcelona. Vale ressaltar que o conceito de desenvolvimento adotado pelo Banco é estritamente direcionado à valorização imobiliária fortalecendo a especulação e a mais-valia fundiária (SOUZA, 2010).

Desse modo, pode-se constatar que a lógica do custo-benefício parece sobrepor-se aos critérios sociais. Percebe-se ainda que as exigências burocráticas do BID para a liberação dos recursos dependem, sobretudo, de resultados economicamente superavitários. Características essas difíceis de serem conseguidas tratando-se de investimentos sociais. Dessa forma, a agenda do Banco tende a conflitar com as práticas que buscam melhorar a qualidade de vida da população independentemente da visão financeira prevalecente nas políticas públicas do BID.

Note-se que a inserção dos aspectos sociais no Projeto implica dificuldades, pois, para atender às exigências do BID, seria necessário justificar os investimentos comprovando sua viabilidade econômica. Visto dessa perspectiva, as exigências requeridas pelo BID impõem indiretamente uma maneira específica de operar as políticas públicas, o que de certo modo constitui uma forma de promover práticas gerenciais, mas não sociais. Nota-se, pois, que embora o Banco aprovasse os projetos apenas mediante comprovação de demanda,¹⁵ o que claramente justificaria a inclusão de projetos sociais, o BID se mostrou contrário a uma política social inclusiva tendo em vista a modelagem do centro de São Paulo na perspectiva da “cidade global”.

A partir do histórico do Programa é possível constatar que o BID aceita

15. Os estudos de demanda correspondem a mensurações econômicas urbanas realizadas por especialistas sem vínculos com o governo tomador do empréstimo ou com o Banco. Trata-se de uma norma do BID. O resultado dos estudos deve comprovar que existe demanda para a realização das políticas públicas financiadas pelo BID.

mudanças apenas mediante apresentação de novos estudos de demanda, isto é, justificando-se cada alteração requerida com estudos econométricos e, apenas eventualmente, sociais. No entanto, o Conselho de Desenvolvimento do Centro,¹⁶ criado na gestão Marta Suplicy e eliminado pela gestão que a sucedeu (Serra/Kassab), chama a atenção, pois havia sido uma pré-condição do BID para a aprovação do Projeto no governo Marta. Ademais, o desmantelamento do Conselho pelo governo seguinte não implicou consequências para a gestão Serra/Kassab. Em decorrência, pode-se constatar que a ausência de mecanismos de participação tornou a agenda do Programa excludente em relação ao uso popular do centro, prejudicando a representatividade da população de baixa renda representada por movimentos sociais que justamente conheciam o grave problema social da maior cidade do país. Como se observa, embora haja espaço para mudar os rumos dos projetos financiados pelo Banco, as condições, condicionalidades e objetivos do Banco levam a vetores distintos.

Mineiro (2001) observa que as exigências do Banco costumam interferir na autonomia governamental na medida em que descaracterizam e, por vezes, desviam os objetivos de determinada política pública. Dessa forma, o compromisso de promover o desenvolvimento social se esvai na medida em que as condicionalidades tendem a excluí-lo da fase de implementação do Projeto, notadamente no caso do Procentro. Essas circunstâncias evidenciam procedimentos que vão contra as “boas práticas gerenciais”, pois comprometem os resultados almejados e demonstram que o BID age de forma ideologicamente orientada. No estudo de caso do Procentro, a referência ao modelo de Barcelona assim como práticas gerenciais internacionais aparecem nitidamente não apenas nas negociações político-partidárias, como também nos contratos e documentos firmados entre o BID e a PMSB. Em um dos documentos analisados, o BID se compromete a “desenvolver as competências dos profissionais em Gerência Social para [...] programas e projetos de Assistência Social, [com o intuito de] promover e reforçar as melhores práticas” (AJUDA MEMÓRIA, 2002). O curso, iniciado em março de 2003, ressalva a adaptação às condições específicas de São Paulo. Porém, como se observou no Procentro, existe incoerência entre discurso e prática, notadamente nas políticas sociais.

No documento de “Proposta de Empréstimo”, pode-se observar que em todas as etapas do Programa a intervenção urbana busca a reversão da desvalorização imobiliária e a atração de empresas do setor privado (que, embora não fossem excludentes a projetos sociais inclusivos, assim o foram considerados). Além disso, ao revelar o uso de “melhores práticas internacionais” o Banco pressupõe utilizar uma referência pré-formulada (PROPUESTA DE PRÉSTAMO, 2003, p. 9). A mesma visão é reafirmada em outros documentos em que a ausência dos aspectos sociais é flagrante (REGULAMENTO OPERACIONAL, 2004, p. 5).

Observa-se, portanto, que os investimentos e estratégias para o setor social,

16. O Conselho de Desenvolvimento do Centro consistia em um espaço institucional que contava com governo e sociedade civil para orientar os investimentos no centro.

sobretudo aqueles direcionados à população de baixa renda (habitação, equipamentos públicos, entre outros), não aparecem de forma explícita em nenhum documento analisado, mas sim como derivação do desenvolvimento econômico cujo protagonista central é o setor privado.

Considerações sobre o conceito de desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento mais que um fenômeno estritamente econômico é um processo que deve levar em conta as estruturas sociais. No entanto, é comum que a percepção sobre o desenvolvimento se reduza a aspectos mensuráveis, supondo que os demais elementos que envolvem o problema sejam permanentes.

Dessa forma, se a análise de um projeto de desenvolvimento estiver vinculada apenas a aspectos quantitativos, o compromisso com o desenvolvimento deixa de existir, cedendo lugar a uma lógica estritamente financeira (PREBISCH, 1970).

Portanto, o questionamento sobre o papel a ser desempenhado pelas agências internacionais com respeito ao desenvolvimento deve abranger o conjunto das estratégias por elas sugeridas para que se possa compreendê-las.

Dessa forma, os critérios para a concessão de crédito, oriundos de instituições multilaterais, engendraram grandes debates ao longo do tempo, sobretudo a partir da década de 1950, período em que os latino-americanos passaram a contrair empréstimos de forma crescente.

Segundo Prebisch (1970), “la tarefa fundamental de un banco regional, más que en obtener financiamiento adicional, consiste en integrar el pensamiento financiero dentro de una filosofía desarrollista apropiada para los países a los cuales sirve”.

Dessa forma, um banco regional de desenvolvimento deve estar capacitado para apreender a realidade histórica que se engendrou cada país em que pretende atuar (MORALES, 1970).

No entanto, como vimos antes, as estratégias atualmente adotadas pelos bancos de desenvolvimento têm confiado suas ações ao mercado e apoiado suas práticas gerenciais em modelos pré-formulados que constituem as chamadas “melhores práticas”, reiterando-se. Ao que tudo indica, os pressupostos do Banco em tela implicam uma visão particular do desenvolvimento. Essa forma de atuação contraria a teoria do desenvolvimento que busca explicar, numa perspectiva macroeconômica, “as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Essa tarefa explicativa projeta-se em dois planos. O primeiro – no qual predominam as formulações abstratas – compreende a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento, o que exige construção de modelos ou esquemas simplificados dos

sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas relevantes. O segundo – que é o plano histórico – abrange o estudo crítico, em confronto com uma realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata” (FURTADO, 2000, p. 15).

Dessa forma, ao adotar uma posição baseada em modelos universalizantes (no sentido das aludidas melhores práticas), vinculados à crença na superação do subdesenvolvimento pela abertura comercial e pela diminuição do Estado, assim como a imposição de melhores práticas gerenciais sob a forma de condicionalidades, as agências multilaterais de desenvolvimento ignoram a especificidade dos países, regiões e localidades em que atuam. É possível perceber a importância dada pelo Banco aos aspectos financeiros, o que contribui para a compreensão de que o BID considera que o equilíbrio orçamentário seja suficiente para influenciar os resultados esperados. No entanto, isso refuta a autoimagem que o Banco tenta transmitir quanto à sensibilidade social e à adaptabilidade a cada local. O estudo de caso discutido nesse trabalho pretendeu apontar para essa contradição.

À guisa de conclusão

Como pôde ser observado, os impactos da atuação do BID no Brasil, notadamente no Programa Procentro, demonstra que a mudança de sua atuação, a partir da década de 1980, impacta a agenda das políticas sociais e urbanas brasileiras de forma extremamente problemática. Afinal, ao deixar em segundo plano o uso social do centro da maior cidade latino-americana os efeitos encadeados são extremamente vigorosos: expulsão das populações pobres para as periferias cada vez mais distantes, com impactos nos equipamentos públicos, no transporte coletivo e na mobilidade urbana, ao lado do aprofundamento do desgaste do tecido social, com toda a rede de outras consequências.

Dessa forma, observou-se que o papel das condicionalidades adotadas pelo BID busca garantir o retorno dos investimentos empenhados na execução dos programas por ele financiados, notadamente no caso do Procentro, em que se analisou na perspectiva de um estudo de caso. Portanto, as condicionalidades são pressupostos que justamente condicionam e definem a assinatura do Contrato, sendo este circunscrito a um instrumento que garante o pagamento do empréstimo na forma e no período acordados.

Verifica-se, contudo, uma visão – restrita – da lógica do “custo-benefício”, em que o Banco impõe um conjunto de procedimentos gerenciais que definem o *modus operandi* dos financiamentos, assim como estipula um padrão a ser seguido por determinadas políticas públicas conhecidas como “melhores práticas”. Esse processo faz que os resultados dos programas em que há empréstimos,

notadamente o Procentro, tornem-se consequência desse quadro que emoldura a concessão de financiamento, pois impactam nas políticas públicas. Daí a ênfase se dar mais no *processo* do que nos resultados.

A literatura sobre formação e definição de agenda política, notadamente a concepção de John Kingdon, demonstrou que o BID se insere como um ator relevante e com forte influência sobre a agenda do Programa em tela. Observou-se que a teoria dos fluxos múltiplos desenvolvida pelo autor relaciona-se ao Procentro tornando-o parte importante da agenda política nas gestões observadas neste estudo.

Quanto à análise político/partidária, destacou-se a questão da participação social como principal aspecto de distinção entre as duas gestões abordadas neste trabalho. Foi possível constatar que diversos atores sociais não tiveram voz no processo de formulação do Programa, sobretudo na gestão PSDB/DEM em que, segundo os entrevistados, foram cortados os canais de participação com a sociedade civil.

Essa questão chama atenção, pois, embora o BID enfatize a importância da participação, a prática se revelou contrária ao discurso preconizado pelo Banco. Acentua-se, desse modo, a existência de contradição entre discurso e prática do BID relacionada à sensibilidade social. No entanto, essa questão não pôde ser suficientemente analisada na presente pesquisa, dado que esta instituição – o BID – aceitou lógicas distintas nos dois governos examinados: outros estudos devem continuá-la.

A análise dos documentos firmados entre BID e PMSP – no que tange ao Procentro – permitiu constatar que a atuação do Banco é baseada em experiências internacionais consideradas bem-sucedidas, segundo avaliação do próprio Banco. Esse fato, registrado em documentos oficiais, enaltecendo notadamente a experiência de Barcelona como referência de políticas públicas para a revitalização de grandes centros urbanos, permite a percepção da existência de um modelo de atuação preconcebido pelo Banco. Dessa forma, deve-se ressaltar a visão particular do BID em relação às políticas públicas, o que pode ser observado nos documentos obtidos que, aliás, são de difícil acesso e, mais do que isso, tiveram *status* de “confidenciais”.

Este artigo procurou demonstrar, em termos conceituais e, sobretudo empíricos, voltado, neste último, à análise do caso do Programa Procentro em São Paulo, como as vicissitudes da trajetória do BID, sua forma de operar e a relação com a vida política paulistana em vários governos conformaram sua política privilegiadora de um centro turístico e comercial. Chamar atenção para essas dimensões, ao mesmo tempo históricas, conceituais e empíricas, parece-nos crucial para compreender o papel do BID no Brasil de hoje, e particularmente quanto ao seu conceito de desenvolvimento que, distante das questões sociais, revela-se controvertido. §

Referências bibliográficas

- ALVES, G. A. *O Modelo Barcelona*, uma análise crítica. Capel, Horacio. El modelo barcelona: un exame crítico, Barcelona: Ediciones del Serbal, 2005.
- ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C.; MENDES, M. *Sub-national loan authorization in Brazil: is there a room for opportunistic political behavior?* 2008.
- CAPELLA, A. C. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M. & MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- DOBBIN, F.; SIMMONS, B. e GARRETT, G. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, vol. 33, August 2007, p. 449-472.
- DOLOWITZ, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nº 1, January 2000, p. 5-24.
- FARAH, M. *Dissemination of innovative cases: learning from sub-national programs in Brazil*. UNDESA Ad Hoc Expert Group Meeting on "Approaches and methodologies for the assessment and transfer of best practices in governance and public administration". Tunis, Tunisia, 13-14 June, 2005.
- _____. *Dissemination of Local Governments Policies and Programs in Brazil* – The contribution of the Public Management and Citizenship Program. XXVI International Congress of the Latin American Association – LASA 2006, Caribe Hilton Hotel, San Juan, Puerto Rico, March, 15-18, 2006(b).
- _____. *Disseminação de Políticas Públicas e Programas Governamentais no Nível Subnacional de Governo*. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local; 2006; Salvador. Anais. Salvador: Colóquio Internacional sobre Poder Local; 2006; p. 1-12.
- FURTADO, C. *Teoria política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GOMIDE, A. *A agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*, Brasília: Ipea, 2008.
- KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: Coletânea Volume 1*. Brasília: Enap, 2006. p. 219-223.
- _____. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: Coletânea Volume 1*. Brasília: Enap, 2006. p. 225-244.
- LEIRNER, A. I. *Divisão de poder e autoridade civil: governança, políticas públicas e desenvolvimento local em projetos fomentados por agências multilaterais*. Dissertação (mestrado), Fundação Getulio Vargas – Eaesp, São Paulo, 2006.
- MINEIRO, A. S. Revisando a estratégia ou mais do mesmo remédio: os projetos do BIRD e do BID no Brasil após a crise do real de 1998-1999. In: *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)*. Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais: Brasília, 2001. p. 27-46.
- MELO, M. A. Institutional Choice and the Diffusion of Policy Paradigms: Brazil and the Second Wave of Pension Reform. *International Political Science Review*, vol. 25, nº. 3, 320-341 (2004).
- MORALES, C. J. Líneas Fundamentales de la acción del Banco. In: *Una década de lucha por América Latina: La acción del Banco Interamericano de Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.
- NOVAIS, P. *Apontamentos sobre o trabalho teórico para afirmar Barcelona como um modelo de planeamento*. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local; 2006; Salvador. Anais. Salvador: Colóquio Internacional sobre Poder Local; 2006; p. 1-10.
- PREBISCH, R. Prólogo. In: *Una década de lucha por América Latina: La acción del Banco Interamericano de Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.
- SCHERMA, M. A. *A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2006)*. Dissertação (mestrado), Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Campinas, 2007.
- SILVEIRA, C. E. R. *Processos de gentrificação: A (re)organização espacial nas cidades, a construção de territórios e a questão do espaço como um sistema informacional*, 2007.
- SIMMONS, B. A. e ELKINS, Z. The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review* (2004), 98: 171-189. Cambridge University Press.
- SOUZA, F. F. (2010). *Um olhar crítico sobre a concessão urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, audiências públicas e regulamentação pelo Legislativo*. Dissertação (mestrado), Fundação Getulio Vargas – Eaesp, São Paulo, 2010.
- SUGIYAMA, N. B. (2004). *Political incentives, ideology and social networks: the diffusion of social policy in Brazil*. Paper delivered at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, October 7-9, 2004.
- WAMPLER, B. (2004). *The diffusion of participatory budgeting in Brazil*. Paper delivered to Las Vegas 2004 – Latin American Studies Association Meeting. Las Vegas, Nevada, October 7-9 2004. (Draft version.)
- WEYLAND, K. Learning from foreign models in Latin American Policy Reform: an introduction. In: WEYLAND, Kurt (ed.) (2004). *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

Fontes e documentos consultados

- INSTITUTO PÓLIS. *Políticas públicas para o centro: Controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo*. Instituto Pólis. São Paulo, 2008.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO: Documento Ajuda Memória, janeiro de 2003.
- _____. Documento Programa de Rehabilitación del Área Central del Municipio de São Paulo – Procentro (BR-0391). Proposta de Préstamo, novembro de 2003.
- _____. Contrato de Empréstimo N° 1479/OC-BR entre o Município de São Paulo e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2 de Junho de 2004.
- Emurb. Regulamento Operacional Revisão 1/2004. Programa Ação Centro, novembro de 2004.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011