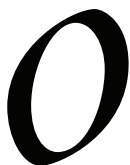


Pedro Fiori Arantes
Orientadora:
Profa. Dra. Ermínia Maricato



AJUSTE URBANO: AS POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL e DO BID PARA AS CIDADES

RESUMO

Ao ajuste estrutural que se seguiu à crise da dívida no Terceiro Mundo, no início dos anos 80 – e ainda persiste como um ajuste permanente –, parece ter ocorrido um correspondente “ajuste urbano”. Em ambos os casos, o Banco Mundial e, na América Latina, o BID, tiveram ação decisiva, em parceria com as elites e tecnocracias locais.

As estratégias de ação dessas duas instituições financeiras, apesar de sua forte interferência nas políticas públicas dos países em desenvolvimento, constituem um tema novo e ainda pouco abordado pela pesquisa acadêmica. Em nosso caso, o objetivo foi desvendar o modelo de cidade que tem sido por elas defendido e qual seu significado.

Na dissertação que realizei pela FAUUSP, constatei que os empréstimos do Banco Mundial e do BID – que aparecem aos gestores públicos como “tábuas de salvação” em tempos de crise –, não são “neutros” e carregam consigo uma agenda afirmativa: pretendem modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado. As duas instituições difundem políticas públicas que seguem critérios empresariais de rentabilidade e um modelo de gestão estatal terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado – formado por gerenciadoras de projeto, fundações privadas, ONGs e inúmeros consultores. Seu objetivo é transformar uma parcela dos governos locais nos países em desenvolvimento, especialmente os que administram os territórios que dão suporte aos negócios transnacionais, em estruturas administrativas treinadas para responder aos grandes interesses privados, ao mesmo tempo em que se desembaraçam de qualquer compromisso com a democracia real.

PALAVRAS-CHAVE

Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, política urbana e habitacional, financiamento público, gestão pública, reforma do Estado, ajuste estrutural.

EL AJUSTE URBANO: LAS POLÍTICAS
DEL BANCO MUNDIAL Y EL BID
PARA LAS CIUDADES

RESUMEN

Al ajuste estructural que siguió la crisis de la deuda en el Tercer Mundo, en los comienzos de los años 1980, – y que aún persiste como un ajuste permanente –, parece haberle ocurrido un “ajuste urbano” correspondiente. En ambos casos, el Banco Mundial y el BID, en Latinoamérica, tuvieron acción decisiva, en asociación con las elites y las tecnocracias locales.

Las estrategias de acción de esas dos instituciones financieras, no obstante su fuerte interferencia en las políticas públicas de los países en desarrollo, constituyen un tema nuevo y todavía poco abordado por la investigación académica. En nuestro caso, el objetivo fue revelar el modelo de ciudad que ellas han defendido y su significado.

En la investigación que he realizado en el posgrado de la FAUUSP, he constatado que los préstamos del Banco Mundial y el BID – que aparecen a los gestores públicos como “tablas de salvación” en tiempos de crisis –, no son nada neutrales y traen consigo una agenda afirmativa: pretenden modelar un determinado patrón de uso de los recursos públicos y de la organización del Estado. Las dos instituciones difunden políticas públicas que siguen criterios empresariales de rentabilidad y un modelo de gestión pública subcontratada, a merced de un cuerpo técnico privado – formado por gestoras de proyecto, fundaciones privadas, ONGs e inúmeros consultores. Su objetivo es transformar una parcela de los gobiernos locales en los países en desarrollo, especialmente los que administran los territorios que sostienen los negocios transnacionales, en estructuras administrativas cada vez más preparadas para responder a los grandes intereses privados, al mismo tiempo que desembarazarse de cualquier compromiso con la democracia real.

PALABRAS CLAVE

Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, política urbana, política habitacional, financiamiento público, reforma del Estado, ajuste estructural.

THE “URBAN ADJUSTMENT”: THE
WORLD BANK’S AND THE INTER-
AMERICAN DEVELOPMENT BANK’S
POLICIES FOR CITIES

ABSTRACT

The process of structural adjustment following the Third-World debt crisis in the early 1980s – and still persisting as a permanent adjustment – seems to have produced a corresponding “urban adjustment”. In both the structural and urban adjustments, the roles of the World Bank and, in Latin America, of the IDB, in partnership with local elites and technocracies, were decisive.

Despite of the strong interference of the two financial institutions with public policies in the developing world, their strategies for action represent a new theme that has not been fully surveyed by academic research. The purpose of this paper is to study the type of model for a city defended by these institutions, as well as the meaning of this model.

In my Master’s dissertation at FAUUSP, I found that World Bank and IDB loans – which come to public managers as a “salvation” in times of crises – are not “neutral” and carry with them an agenda: they are intended to model given standards for the use of public resources and for the organization of governments. Both institutions have disseminated public policies that follow corporate profitability criteria and a public management model based on outsourcing, which is subject to private technical staffs from project management companies, private foundations, NGOs, and numerous consultants. Their purpose is to change some local governments in developing countries – particularly those that include territories that support transnational business – into administrative structures that are increasingly trained to respond to big private interests and are free from any commitment to real democracy.

KEY WORDS

World Bank, Inter-American Development Bank, urban and housing policies, public financing, public management, reform of government, structural adjustment.

INTRODUÇÃO

A geopolítica mundial se assenta, desde o fim da Segunda Guerra Mundial em instituições globais que definem paradigmas para a gestão monetária, do desenvolvimento e do comércio – 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 – as quais iniciaram o movimento mundial antiglobalização, em 1999 –, o poder das 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 econômicas e sociais 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 – uma hegemonia na qual a coerção se constrói pela dependência financeira e o consentimento, pela “racionalidade” de um discurso que se pretende técnico-científico.

As instituições financeiras multilaterais tiveram papel importante no rumo tomado pelo desenvolvimento dos países da periferia e semiperiferia do capitalismo, especialmente a partir da década de 60 – associando-se quase sempre a regimes militares ou dinásticos que faziam frente à expansão do comunismo ou da iniciativa dos países não-alinhados. Elas participaram ativamente, do ponto de vista financeiro, ideológico e político, tanto do esforço desenvolvimentista de industrialização tardia, nas décadas de 60 e 70, quanto do ajuste estrutural que o sucedeu, a partir da crise das dívidas, no início dos anos 80. Nesse percurso, as políticas para as cidades, defendidas pelo Banco Mundial e pelo BID, não apenas representam uma dimensão relevante das estratégias do Norte em relação ao Sul, e as correspondentes respostas contraditórias deste último, mas também ilustram, com excepcional clareza e contundência, o real significado das políticas preconizadas por tais instituições. Daí a importância de avaliar-se as relações entre os modelos de desenvolvimento econômico e de política urbana postulados e financiados pelos dois bancos.

Passados mais de 25 anos da crise da dívida, o Brasil e a maioria dos países latino-americanos continuam se ajustando e sendo ajustados – por definição, políticas de ajuste são intermináveis. Por sua vez, nunca será demais recordar que o Brasil ajustado de hoje não se deve a uma imposição imperialista sem maiores mediações. Situações de dependência são renovadas e consolidam-se internamente. A rigor, nada foi feito, e assim continua, que não tenha sido igualmente uma escolha das elites e tecnocracias nacionais.

A CRISE DA MODERNIZAÇÃO E A GÊNESE DO AJUSTE URBANO

A constatação de os países do Terceiro Mundo viverem um explosivo fluxo migratório rumo às cidades, mas não terão como bancar os custos elevados do processo de urbanização, dá início à ação do Banco Mundial em políticas urbanas, a partir de 1972. Nesse ano é lançado o documento inaugural do setor na instituição, procurando respostas para esse impasse.

Robert McNamara, ex-secretário de Defesa dos EUA durante a Guerra do Vietnã e presidente do banco naquela ocasião¹, empenhou-se pessoalmente em convencer os acionistas a investirem em políticas urbanas e habitacionais nos países em desenvolvimento, após uma década que parecia indicar o fortalecimento do bloco comunista e sua expansão para novas áreas no sul do planeta². Em discurso ao *Board of governors* do banco, em 1975, McNamara solicita recursos para a área e 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.*”³

A partir dos documentos fundadores de seus setores de políticas urbanas (1972) e habitacionais (1975), o banco passará a propor sucessivas agendas para as cidades dos países em desenvolvimento⁴. A primeira delas, que irá perdurar até a crise da dívida no Terceiro Mundo, no início dos anos 80 – momento da inflexão para o ajuste estrutural –, irá basear-se em um modelo de “urbanização com baixos padrões”: sistemas de serviços urbanos e de política habitacional que adotem *standards* inferiores aos dos países centrais, adequados às possibilidades financeiras da periferia – em um contexto de “reforma social” a qual minimizasse o risco de novas insurreições populares naqueles países.

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.*”⁵ Uma frase de aparente bom senso, cujas conseqüências, entretanto, precisam ser corretamente analisadas.

Na prática, a defesa da urbanização com baixos padrões significava a não-adoção dos princípios, até então apresentados como universais, da cidade moderna – adotados na reconstrução europeia e também em Brasília, por exemplo –, como referência para as políticas e normas de urbanização e habitação no Terceiro Mundo. Com isso, a qualidade do ambiente construído deveria ser nitidamente inferior a dos países centrais e, em conseqüência, o atendimento aos direitos sociais realizados no urbano seria precarizado.

A proposição de patamares diferenciados de urbanização no centro e na periferia do capitalismo produz, assim, uma inversão nos postulados do urbanismo moderno – ao mesmo tempo em que revela a incapacidade desse em cumprir suas promessas; afinal, o modelo da cidade moderna não era aplicável a 3/4 da humanidade, dada a insuficiência de recursos dos países pobres. Sem superar evidentemente essa contradição, mas procurando responder a ela, a nova matriz urbanística formulada pelo Banco Mundial adota um ponto de partida novo, e mais

(1) McNamara foi o mais importante e longo presidente da instituição. Ver *The McNamara years at the World Bank: 1968-1981*. Londres: John Hopkins University Press, 1981; e o filme de Errol Morris, *Névoa da guerra* (*The fog of war*), 2003.

(2) Os anos 60 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; derrota dos EUA no Vietnã; crescente pressão do Terceiro Mundo “não-alinhado” e de seus líderes nacionalistas, configurada a partir da conferência de Bandung, etc.

(3) MCNAMARA, Robert. *The McNamara years...*, op. cit., p. 316.

(4) O BID já atuava no setor desde 1960, mas sem a formulação de uma agenda própria. A partir dos anos 70, o BID irá adotar e seguir as proposições do Banco Mundial, aplicando-as ora de forma ortodoxa, ora com maior flexibilidade.

(5) BANCO MUNDIAL. *Urbanization*. Washington, 1972, p. 6.

pragmático: as necessidades mínimas não ditam mais o modelo de urbanização, e sim as possibilidades financeiras dos pobres urbanos.

Assim, no caso da habitação, o parâmetro mais importante passa a ser a renda familiar e não mais o estudo dos espaços necessários para abrigar adequadamente uma família⁶. Contrariando o que havia sido proposto pelos arquitetos modernos – os quais definiram, a partir do estudo das necessidades da vida moderna, como deveria ser o espaço habitacional mínimo –, a nova matriz postula que qualquer consideração sobre a qualidade do espaço é secundária, pois deve se submeter à capacidade de pagamento do futuro morador. Trata-se, aqui, da passagem do espaço mínimo para o custo mínimo⁷.

Tal prevalência da lógica mercantil sobre o valor de uso levou o Banco Mundial, por exemplo, a apoiar a produção de moradias cuja área construída por habitante era menor que a de celas prisionais, como demonstrou estudo de Yves Cabannes⁸.

Mudança do paradigma na questão urbana e habitacional

Paradigma Moderno	Paradigma do Banco Mundial / BID
Padrão universal de urbanização moderna	Urbanização com baixos padrões no Terceiro Mundo
Estudo da habitação segundo a necessidade humana (2º 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 norteada 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

Fonte: Autor, a partir de documentos do Banco Mundial e BID

(6) BANCO MUNDIAL. *Housing: Report on sectorial policy*. Washington, 1975, p. 4.

(7) BANCO MUNDIAL. *Projetos de lotes urbanizados*. Rio de Janeiro: BNH, 1978, p. 61.

(8) Citado em MATHÉY, Kosta. *Beyond self-help housing*. Londres: Mansell, 1992, p. 386.

(9) Rod Burgess. *Helping some to help themselves: Third world housing policies and development strategies*. In: MATHÉY, Kosta (Ed.). *Beyond self-help housing*. Londres: Mansell, 1992, p. 88.

Com isso, as instituições financeiras multilaterais foram capazes de promover, 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. Do ponto de vista da acumulação capitalista, a redução dos padrões habitacionais e urbanos teve como objetivo redefinir o que é necessário para o trabalhador do Terceiro Mundo reproduzir sua força de trabalho, o que, no limite, contribuiu para deprimir ainda mais seus baixos salários⁹.

De forma ampla, a crise da modernização no Terceiro Mundo teve como resposta dos bancos multilaterais a defesa do setor informal. São diversas as políticas que essas instituições passaram a advogar nesse sentido, ainda nos anos 70: 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, produção habitacional por 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. E são pioneiras ao afirmar, em estranha consonância com autores de esquerda, mas para tirar conclusões opostas, que a modernização da periferia não iria superar o atraso, mas renová-lo, e a informalidade não seria disciplinada, mas sim tornada regra.

A AGENDA URBANA DO AJUSTE

Com a crise da dívida no Terceiro Mundo, no início dos anos 80, o frágil padrão de financiamento das cidades até então constituído, ruiu. Nessa ocasião, ocorre um importante aumento da influência e do poder de barganha das instituições multilaterais nas políticas públicas dos países em crise. A ação do BID e do Banco Mundial deixa de ser realizada em termos de recomendações e passa à intervenção mais ativa, como parte das exigências dos acordos de renegociação da dívida, protagonizados pelo Fundo Monetário Internacional. 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 80. Esse último pretendeu corrigir as “distorções” de preços dos serviços públicos (que passariam a cobrar seu custo real), realizar cortes nos subsídios e ampliar as taxas e impostos urbanos.

A doutrina da “recuperação plena de custos” (*full cost recovery*) 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 ao usuário (que passa a “autofocalizar” de acordo com sua capacidade de pagamento) – até o limite de não ter serviço algum, caso não tenha como pagar¹⁰. Essas iniciativas constituíram uma primeira etapa da “transição” das cidades para um modelo de políticas públicas “de mercado”¹¹, seguida por outra, caracterizada pela transposição da lógica das empresas para a gestão das cidades.

Nessa segunda etapa, as cidades passaram a ser geridas não apenas *like business*, mas *for business*¹². Isso significa que, além de colaborar com o equilíbrio financeiro do ajuste fiscal, as cidades deveriam tornar-se “máquinas de produzir riquezas”. Arquitetos e urbanistas começaram a projetar em termos 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”¹³.

Os bancos multilaterais, contudo, entraram no mercado do “planejamento estratégico” das cidades quase uma década depois dos consultores catalães, que vendiam o “modelo Barcelona” na América Latina, desde o início dos 1990¹⁴. Os bancos, por sua vez, chegaram munidos de um vocabulário corporativo e uma prática de gestão empresarial mais profissionais do que os ex-comunistas da Catalunha. Isso porque 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 no qual se quer do outro sua imagem e semelhança.

Não é casual que o ponto central do ajuste urbano para o BID e o Banco Mundial, desde o início dos anos 80, seja a construção de alternativas de mercado

(10) Como afirma Sumila Gulyani, especialista em infra-estrutura e cidades do Banco Mundial, “*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)”. In: FREIRE, Mila; STREN, Richard. *The challenge of urban government. Policies and practices*. Washington: Banco Mundial, 2001.

(11) A idéia de “transição” das cidades do modelo “estatista” de políticas públicas para o “mercado” é mencionada em diversos documentos das instituições multilaterais na década de 90 e consolidada na agenda atual do Banco Mundial. *Cities in transition: Urban and local government strategy*. Washington, Publication, 2000.

(12) Otília Arantes. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 28.

(13) HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995, p. 407.

(14) Sobre o “modelo Barcelona”, ver ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

para o financiamento das cidades, em substituição ao padrão interno, que ruía. Para os dois bancos, são quatro as novas modalidades de acesso ao crédito para “cidades financiáveis”¹⁵: 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 (PPPs) 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 “auto-sustentáveis” 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, em uma concepção da ação pública cada vez mais financeirizada.

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, a contribuírem para a economia local – como estradas, trens, aeroportos, telecomunicações, energia, etc. –, todos projetos muito caros, competindo por recursos municipais que poderiam ser alocados em áreas sociais e de combate à pobreza. Assim, as privatizações e parcerias 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 parcerias têm sido o contrário disso, como demonstrou David Harvey e outros pesquisadores que estudaram casos específicos: acabam sendo adotadas quase sempre para implementar as infra-estruturas urbanas exigidas para a ampliação da produtividade urbana e dos negócios locais, uma vez que, assim, obtém-se maiores taxas de retorno. Muitas vezes, isso significou “*subsídios locais ao capital, o que colaborou para diminuir o subsídio aos menos privilegiados*”¹⁶.

Em resumo, o Banco Mundial substitui em sua agenda o programa de urbanização de baixos padrões que, vimos, destinava-se à reprodução social da força de trabalho, em nome de uma urbanização concentrada de alto padrão nos trechos das cidades de interesse do mercado, como forma de ampliar a base de acumulação do capital¹⁷.

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 em um quadro de competição entre cidades, redução das políticas sociais e gestão empresarial dos serviços e das infra-estruturas? Ou, como as metas da Organização das Nações Unidas para o novo milênio poderão ser cumpridas por países submetidos às determinações do Fundo Monetário Internacional?

O que se percebe nas políticas *pro-poor* das duas instituições, dos anos 90 para cá, é que foram capazes de alimentar um hábil marketing de responsabilidade social, enquanto implementavam programas compensatórios e

(15) Banco Mundial. *Cities in transition: Urban and local government strategy*. Washington, Publication, 2000.

(16) HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio, *Espaço & Debates*, São Paulo, 1996, n. 39, p. 53.

(17) No caso brasileiro, essa mudança de agenda coincidiu com a emergência dos movimentos populares urbanos, sobretudo nos anos 80, e deve ser avaliada em um contexto de acirramento dos conflitos sociais nas grandes cidades, decorrente da abertura política e da incapacidade da “Nova República” em atender às demandas por melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

(18) Ver SOARES, Laura Tavares. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, CLACSO, LPP, 2000.

(19) CHOSSUDOVSKY, Michel. *The globalization of poverty: Impacts of International Monetary Fund and World Bank reforms*. Penan: Third World Network, 1997.

(20) CAMMACK, Paul. *Making poverty work*. Londres: London School of Economics, mimeo, 2002; DAVIS, Mike. *Planet of Slums. New Left Review*, Londres, n. 26, p. 5-34, março/abril de 2004.

(21) BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, p. 15-16.

(22) DAVIS, Mike, op. cit, p. 11.

(23) O termo inglês *governance* 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 70 – a “governança corporativa” –, o quadro de leis e instituições regulatórias pelas quais o setor corporativo é governado. Nos anos 80 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 Mundial, que passou a difundi-lo mundialmente. O recurso a um vocábulo novo decorre da necessidade de intervir no político, explica Annik Osmont, “tecnicisando” sua intervenção ao máximo (*La Banque mondiale et les villes: du développement à l’ajustement*. Paris: Karthala, 1995).

focalizados em substituição às políticas públicas de caráter universal, as quais estavam sendo desmanchadas e privatizadas. Seu caráter substitutivo e não-complementar às redes universais (saúde, educação, assistência social, saneamento, etc.), como alertou Laura Tavares, revela o verdadeiro objetivo de tais políticas¹⁸. Aos que não estiverem em seu “foco” não restará alternativa senão sobreviver no mercado, desregulado, de serviços privatizados. Os *non-poor*, os que têm a oportunidade de vender sua força de trabalho por mais 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 com 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 Chossudovsky¹⁹. Trata-se de uma espécie de “proletariado mundial latente” ou “informal”, como procuraram definir Paul Cammack e Mike Davis²⁰. Para essa população informalizada e parcialmente estagnada, mais uma vez se recomendam 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’*”²¹.

Enquanto isso, as instituições financeiras passam a afirmar que o “planeta de favelas” no qual se haviam transformado as cidades do Terceiro Mundo não resultara apenas da globalização e das políticas de ajuste, mas, sobretudo, da “*má governança*”²². No início dos anos 90, o modelo de governança corporativa começa a ser transferido para países e cidades, com apoio das agências multilaterais²³. Os motivos declarados eram “*introduzir métodos e técnicas modernas de management e tornar o setor público menor e mais eficiente*”²⁴. 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 interferido tanto na organização política e na maneira de governar dos países devedores. Em um quadro de privatização de empresas públicas e ampliação dos negócios internacionais, elas 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 (aos problemas “da comunidade”), mediada por ONGs, e, sobretudo, apaziguada. Como afirmou o então presidente do BID, Enrique Iglesias, a nova “*good order*” é, ao fim, a superação da antiga “cultura política confrontacional”, 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*”²⁵.

Trata-se de um paradigma da cidade em que a política seja proscria e a pólis, negada. 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*

(24) PRICE, Lisette. *Governance: Experience in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial, 1991, p. 9.

(25) IGLESIAS, Enrique. *Reflexiones sobre ele desarrollo económico*. Washington: BID, 1992, p. 57.

(26) VAINER, Carlos. *Pátria, empresa, mercadoria...* op. cit., p. 98.

(27) OSMONT, Annik. *La Banque Mondiale et les villes: Du développement à l'ajustement*. Paris: Karthala, 1995.

(28) Foram entrevistados os gestores dos seguintes programas paulistas: Projeto de Microdrenagem Procav – BID (Cícero Petrica); Estadualização dos transportes de trens metropolitanos – Banco Mundial (João Luis Dias e Osvaldo Spuri); Projeto Guarapiranga – Banco Mundial (Ricardo Araújo e Ana Ancona Lopes); Descontaminação do rio Tietê – BID (Marcelo Ramponi); Projeto Sul de Trens Urbanos – BID (Osvaldo Spuri); Programa de melhoria em favelas Prover/Cingapura – BID (Cícero Petrica); Programa de Ação em Cortiços – BID (Maria Cláudia Brandão e Sílvio Boimel); Linha 4 do metrô – Banco Mundial (Renato Viêgas e José Fagali); Programa de reabilitação do Centro de São Paulo – BID (Nádia Somekh e Helena Mena Barreto).

(29) Agradeço ao professor Plínio de Arruda Sampaio Jr. o apoio na análise econômica a seguir.

(30) Além dessa eventual diferença, existe oscilação dos juros ao longo do tempo, corrigida a cada semestre e decorrente da forma de captação dos bancos e das alterações na conjuntura financeira internacional.

*destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania*²⁶. 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 um ambiente favorável aos negócios, transparência nos processos, utilização eficaz de recursos e paz civil²⁷.

Nessa breve recapitulação das políticas para as cidades defendidas pelas instituições financeiras multilaterais, pode-se perceber que elas não são nada neutras. Mesmo que a cartilha não seja implementada exatamente como prescrito – afinal, existe uma etapa na qual 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 *stricto sensu*. Ele contém diversas “condicionalidades” e pretende modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado. Vejamos como isso tem se dado na prática, analisando o padrão de empréstimos das duas instituições para as políticas urbanas e habitacionais no Brasil, em especial, em São Paulo.

CRÍTICA À RAZÃO DO TOMADOR

As contradições dos empréstimos internacionais se tornam ainda mais agudas quando os gestores públicos (13 deles entrevistados em nossa pesquisa, respondendo por nove programas²⁸) passam a apresentar a “opção” pelo empréstimo externo como uma decisão absolutamente racional, 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 das instituições multilaterais.

Essa decisão, entretanto, não é uma “escolha” entre diversas alternativas, mas sim, muitas vezes, 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: por trás da aparente racionalidade que o empréstimo externo exhibe à primeira vista, encontramos uma série de irracionalidades na adequação entre meios e fins²⁹. 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, em nosso caso, na modalidade implementada pelos bancos multilaterais.

As taxas de juros e comissões dos empréstimos do Banco Mundial e do BID são consideradas como das mais baratas no mercado de crédito disponível no Brasil. Variam, nos contratos analisados para São Paulo e atualmente vigentes, entre 2% e 6% ao ano³⁰. 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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, empresta recursos para obras de infra-estrutura e transportes urbanos, e utiliza taxas de juros entre 9% e 12% ao

ano. A Caixa Econômica Federal (CEF) financia habitação de interesse social com juros anuais de 5% a 6%, e saneamento, 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 20 e 25 anos. Ou seja, prazo que se estende por 30 anos, contra, por exemplo, apenas dez anos, em média, do BNDES. Em segundo lugar, o fato de serem as únicas garantias exigidas pelos bancos multilaterais 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 intuïrem 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 nem o crescimento da receita da instituição pública a qual tomou o empréstimo, produz um componente de instabilidade e 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.

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, correspondendo a uma diferença entre câmbio e inflação de 13,2% ao ano, 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 dos 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 essas duas instituições não têm realizado empréstimos no volume necessário, os motivos não são microeconômicos, mas de outra ordem³¹.

Crises de desvalorização cambial são um “elemento estrutural” das economias subdesenvolvidas, como já demonstrou Celso Furtado³². Dados históricos não faltam para provar essa recorrência estrutural. No último quarto de século, por exemplo, o Brasil sofreu sete crises de desvalorização cambial, uma crise a cada três anos e meio³³.

Do ponto de vista macroeconômico, as irracionalidades são ainda maiores. Em primeiro lugar, não existem razões para um endividamento externo com o objetivo de implementar políticas urbanas que, em sua quase totalidade, realizam apenas gastos em moeda local. A irracionalidade entre meios e fins condiciona-se, em última instância, ao fato de o país estar obrigado a realizar empréstimos em dólar para poder mobilizar seus recursos em reais³⁴. Na prática, isso significa a perda do

(31) Este texto, contudo, não tem a pretensão de analisar quais alternativas de financiamento interno das políticas para as cidades foram “negadas” ou “travadas” pelo padrão externo, e mesmo como têm atuado o BNDES e a CEF.

(32) Capítulo 33 de *Formação econômica do Brasil*, O desequilíbrio externo e sua propagação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

(33) 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).

(34) 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 das quais o país necessita.

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 dinheiro³⁵.

Os investimentos em políticas urbanas e sociais, por sua vez, não têm como característica contribuir na produção de divisas necessárias para o pagamento da dívida externa por eles contraída, o que ocasiona novas distorções no conjunto da economia. Empréstimos em dólares para políticas urbanas e sociais colaboram, a médio e longo prazos, para um desequilíbrio estrutural ainda maior – o qual o conjunto da sociedade vai precisar saldar, de alguma maneira.

O endividamento crescente aparece como uma alternativa quando, em verdade, produz uma armadilha de instabilidade e perda da autonomia na política econômica. Diante disso, os bancos multilaterais 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 população. 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 assumirem a “racionalidade” de uma empresa privada.

Por fim, existem irracionalidades decorrentes de problemas de continuidade, provocadas pelo ajuste fiscal permanente que pode produzir o contingenciamento da contrapartida local e do próprio saque do recurso solicitado – fato recorrente no Brasil submetido ao superávit primário. Neste último caso, o dinheiro do projeto fica paralisado em bancos no estrangeiro, enquanto as instituições tomadoras pagam uma taxa por sua permanência – a representar mais uma irracionalidade.

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.

OS GESTORES DO AJUSTE URBANO

Mesmo quando os gestores públicos percebem algumas das irracionalidades envolvidas nesse padrão de financiamento, pouco ou nada é feito para mudar a situação. Os contratos com os bancos multilaterais são, muitas vezes, defendidos por uma visão instrumental, a qual não mede as conseqüências reais (financeiras, políticas e sociais). Parece que estamos diante de um piloto automático que, uma vez acionado, faz o empréstimo externo, e mesmo a interferência das instituições multilaterais nas políticas públicas aparecerem como algo natural e mesmo desejável.

Existe uma percepção paradoxal por parte dos gestores que lhes permite afirmar: o empréstimo externo é uma “falta de opção” estranhamente “muito vantajosa” ao tomador – expressão de uma espécie de esquizofrenia sociologicamente explicável, na qual coerção e consentimento coexistem, como

(35) CHOSSUDOVSKY, Michel. *The globalization of poverty...* op. cit., p. 59.

(36) RAMONET, Ignacio. *Geopolítica do caos*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 77; CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996, p. 25.

(37) ARANTES, Paulo. O pensamento único e o marxista distraído. In: *Zero à esquerda*. São Paulo: Conrad, 2004, p. 124.

(38) Ver especialmente José Luis Fiori. “Por que governabilidade? Qual governabilidade?” In: FIORI, *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997; OLIVEIRA, Francisco de. A privatização do público, a destituição da fala e a anulação da política: O totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA; PAOLI (Orgs.). *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999; ARANTES, Paulo. Esquerda e direita no espelho das ONGs. In: *Zero à esquerda*. op. cit.

(39) O que não é característica exclusiva do Banco Mundial e do BID. 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 federais” (p. 25).

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 pelas instituições financeiras multilaterais, fundadas na certeza que “não há outra alternativa”, na expressão consagrada de Margareth Thatcher. A cidade das políticas financiadas pelos bancos multilaterais é também, como mencionamos, uma fábrica de produzir consensos, já que os projetos só podem ser postos em marcha, em última instância, pelo engajamento dos gestores públicos locais.

A nova palavra de ordem, segundo François Chesnais e Ignacio Ramonet, é “adaptar-se”, isto é, “renunciar e abdicar” – e submeter “*todos os campos da vida social, sem exceção, à valorização do capital*”³⁶. Forma-se, para isso, uma classe de gestores de projetos internacionais composta por verdadeiros “consultores em adaptação”³⁷. São eles que transportam os mecanismos de coerção e consentimento, e a ideologia da competência econométrica. Nas circunstâncias de um empréstimo tomado junto de 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 o de uma “tirania *soft*” ou “opressão difusa”, acompanhada de uma nova gramática gerencial-solidária³⁸. Ao fim do processo, não é improvável que o gestor acredite na autonomia de sua decisão, quando esta já foi tomada à sua revelia há algum tempo. Mesmo assim, busca justificativas, internalizando a dominação.

Pode-se afirmar que os projetos financiados pelo Banco Mundial e pelo BID produziram uma classe de *experts* que lhes correspondem, composta por técnicos de gerenciadoras privadas, consultores, fundações universitárias, ONGs e mesmo 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. O que eles têm em comum é o fato de gerirem, em conjunto, fundos públicos internacionalizados para grandes projetos urbanos. Agem e formam-se segundo uma “ação com sentido racional”, na acepção weberiana. Entretanto, ao atuarem no contexto de uma “*acumulação truncada e de uma sociedade desigualitária sem remissão*”, na expressão de Francisco de Oliveira, são gestores, ao fim, de diversas irracionalidades, como vimos.

Por seu lado, os bancos multilaterais passaram a alimentar esse “corpo gerencial” que se encontra na fronteira entre o público e o privado: o gerenciamento terceirizado das ações públicas. Um corpo irrigado por milionários recursos a cada novo projeto, dando origem a uma verdadeira indústria de consultorias em torno dos projetos internacionais, paga, muitas vezes, com recursos do tomador³⁹. Consultorias nem sempre necessárias, a orbitarem em torno de um poder público em dificuldades para responder às demandas das instituições financeiras. Tais demandas, muitas delas exageradas, são, em parte, apresentadas pelas agências internacionais como justificativa, exatamente, 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 nos bancos, e também para transformar as requisições públicas em formatos assimiláveis pelos

procedimentos gerenciais das instituições. Evidentemente, essa assessoria também não é neutra, pois cabe a ela transmitir aos gestores públicos o que é ou não permitido implementar, condicionando-os às regras dos bancos.

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.

Tais *experts* em adaptação empregam uma “razão coercitiva”, na expressão de Bourdieu, em ao menos três níveis: jurídico-normativo, matemático e das *best-practices*. No primeiro caso, são sempre as regras das instituições a prevalecerem, 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”⁴⁰. Por fim, no caso das *best-practices*⁴¹, os bancos trazem consigo os modelos de políticas públicas que querem ver reproduzidas ou, ao menos, inspirando iniciativas locais semelhantes. Vista a dificuldade dos técnicos locais em comprovar a veracidade das informações, os exemplos são apresentados de forma “maquiada”, como reconheceu um consultor entrevistado. Entretanto, é possível perceber que, da forma como são descritas as experiências bem-sucedidas, “os conflitos não aparecem”, segundo afirmou uma das gestoras. Conhecer as experiências estrangeiras não é um problema, ao contrário. Mas elas são apresentadas pelas instituições multilaterais como modelos que pressupõem o “esquecimento” da forma como são produzidas. Como afirmou 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”⁴².

CONCLUSÃO

A ideologia da gestão empresarial dos serviços urbanos sofre de evidente contradição. Sua racionalidade, aplicada a um determinado serviço (mesmo prestado por uma empresa pública), pode estar produzindo irracionalidades urbanas, sociais e ambientais, ainda mais em um país sob “ajuste permanente”, no qual grandes parcelas da população estão cada vez mais empobrecidas, informalizadas e desassalariadas.

Mesmo que São Paulo – cidade, provavelmente, a contar 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

(40) *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Op. cit., p. 74.

(41) A partir dos anos 80, o Banco Mundial e, de forma reflexa, o BID, passaram a difundir suas agendas não apenas por meio de diretrizes políticas normativas, mas pela divulgação de *cases* de sucesso (o mesmo jargão empresarial), as chamadas “melhores-práticas”, que dão tangibilidade à abstração das reformas. Os documentos passam a vir repletos de boxes coloridos com descrições sintéticas e sempre positivas de experiências supostamente bem-sucedidas (cuja regra é a fórmula mágica na qual ninguém perde e todos ganham), que devem motivar a ação de outros governos e entidades civis.

(42) FIX, Mariana. O PT diante do BID, *Correio da Cidadania*, São Paulo, n. 314, set. 2003.

(43) Os projetos estudados na dissertação evidenciaram a presença de: investimentos em coletores de esgoto que se mantêm ociosos devido à impossibilidade dos pobres em pagar para serem conectados à rede; transferência forçada ou induzida de populações pobres para as periferias extremas, ampliando os custos de urbanização e dificultando seu acesso ao emprego e aos serviços; parcerias que utilizam, em sua quase totalidade, recursos estatais, mas geridas por empresas privadas em busca de lucro; produção de novos conjuntos habitacionais que podem permanecer vazios diante da escassez de famílias com renda necessária para garantir a rentabilidade da operação; criação de fundos de investimento habitacional os quais não são plenamente operados por causa da impossibilidade de a população remunerar seu custo financeiro; sistema de tarifas de transporte sem subsídio, obrigando parte da população a comprometer parcela significativa de sua renda, deslocar-se a pé ou mesmo diminuir sua mobilidade; escolha de novas linhas de transporte rentáveis pelo setor privado, deixando as deficitárias para o Estado; migração de técnicos do poder público para gerenciadoras privadas, terceirizando a capacidade de projeto e modelagem da política pública; contratação de estudos para privatização de empresas públicas eficientes e superavitárias, etc.

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 os quais dão suporte aos negócios transnacionais, em estruturas administrativas cada vez mais treinadas para dar resposta aos grandes interesses privados e desembaraçadas de qualquer compromisso com a democracia real, como prega a doutrina da “boa governança”. Ao mesmo tempo em que amplia a dívida externa, isso está produzindo não apenas “práticas bem-sucedidas”, mas desastres sociais e ambientais comandados pela mais absoluta indiferença, envolta em uma aparência de racionalidade puramente técnica ⁴³.

O sentido do “ajuste urbano” encontra-se em um 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.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. *Urbanization*. Washington: Banco Mundial, 1972.
- . *Housing: Report on sectorial policy*. Washington: Banco Mundial, 1972.
- . *Housing: Enabling housing markets to work*. Washington: Banco Mundial, 1993.
- . *Cities in transition: Urban and local government strategy*. Washington, Publication: Banco Mundial, 2000.
- BID. *El BID y la vivienda*. Washington: Banco Mundial, 1963.
- . *Operational guidelines for housing*. Washington: Banco Mundial, 1998.
- BURGESS, Rod. Helping some to help themselves: Third world housing policies and development strategies. In: MATHÉY, Kosta. *Beyond self-help housing*. Londres: Mansell, 1992.
- CAMPBELL, Tim. *Innovations and risk taking: The engine of reform in local government in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial, 1997.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *The globalization of poverty: Impacts of International Monetary Fund and Banco Mundial reforms*. Penan: Third Word Network, 1997.
- CITIES ALLIANCE. *Cities alliance for Cities without Slums: Action plan for moving slum upgrading to scale*. Washington: Banco Mundial e Habitat/ONU.
- DAVIS, Mike. Planet of Slums. *New Left Review*, Londres, n. 26, p. 5-34, mar./abr. 2004.
- FREIRE, Mila; STREN, Richard. *The challenge of urban government. Policies and practices*. Washington: Banco Mundial, 2001.
- FREIRE, Mila; POLÊSE, Mario. *Connecting cities with macroeconomic concerns: The missing link*. Washington: Banco Mundial, 2003.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio, *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

- IGLESIAS, Enrique. *Reflexiones sobre el desarrollo económico*. Washington: BID/1992.
- KESSIDES, Cristine. *World Bank experience with the provision of infrastructure services for the urban poor*. Washington: Banco Mundial, 1997.
- KESSIDES, Christine; BAHAROGLU, Deniz. *Urban poverty*. Washington: Banco Mundial, 2001.
- MCNAMARA, Robert. *The McNamara years at the World Bank: 1968-1981*. Londres: John Hopkins University Press, 1981.
- MOURA, Alexandrina; MELO, Marcus André. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 4, p. 99-126, 1990.
- OSMONT, Annik. *La Banque mondiale et les villes: du développement à l'ajustement*. Paris: Karthala, 1995.
- PEET, Richard. *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*. Londres: Zed Books, 2003.
- PRICE, Lisette. *Governance: Experience in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial, 1991.
- RENAUD, Bertrand; BUCKLEY, Robert. *Urban finance in post depression Latin America: The solvency status of urban borrowers*. Washington: World Bank working paper, 1988.
- ROJAS, Eduardo. *The BID in low-cost housing: The first three decades*. Washington: BID, 1995.
- ROSSETTO, Rossela. *Organismos internacionais e a autoconstrução: Análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda*. 1993. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- TAVARES, Laura. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes/ CLACSO/ LPP, 2000.
- WERNA, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. *Espaço & Debates*, São Paulo: Neru, n. 39, 1996.

Pedro Fiori Arantes

Arquiteto e urbanista, mestre pela FAUUSP.
e-mail: pedroarantes@uol.com.br