

PLANEJAMENTO E GESTÃO *MARKET FRIENDLY* EM CIDADES BRASILEIRAS: AS OPERAÇÕES URBANAS DO BANCO MUNDIAL A PARTIR DOS ANOS DE 1980¹

G. B. Ribeiro Filho, V. A. Silva, G. Z. Barbosa e S. B. Andrade

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir o avanço das ideias neoliberais no âmbito do planejamento e da gestão urbanas no Brasil. Mais especificamente visa analisar o processo de difusão de idéias neoliberais incorporadas nos modelos, práticas, ações de planejamento urbano e de gestão urbana no âmbito de três projetos urbanos financiados pelo Banco Mundial para o Brasil: Paraná Market Town Improvement Project, Projeto de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios de Minas Gerais e Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana da Bahia. Os modelos de gestão e de planejamento urbano propostos pelo Banco Mundial focam as áreas administrativa e financeira das prefeituras e têm origem nos processos de gestão e de planejamento empresarial. Verifica-se estímulo à competição entre cidades, à formação de parcerias público-privada, propõem políticas focalizadas, diminuição do papel do poder público, constituindo medidas a que a instituição dá o nome de *governance urbana*.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo discutir o avanço das ideias neoliberais no âmbito do planejamento e da gestão urbanas no Brasil. Mais especificamente visa analisar o processo de difusão dessas ideias incorporadas nos modelos, práticas, ações de planejamento urbano e de gestão urbana no âmbito de três projetos urbanos financiados pelo Banco Mundial para o Brasil: Paraná *Market Town Improvement Project* (PRAM-2²), Projeto de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios de Minas Gerais (SOMMA) e Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana da Bahia (PRODUR).

O neoliberalismo, segundo ANDERSON (2000, p. 9) teve origem logo após a 2^a Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde o capitalismo imperava. Surgiu como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar Social. O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, publicado em 1944, é o texto de origem. Fundamentalmente criticava a intervenção do Estado no controle do mercado. Até os anos 70 as ideias de Hayek difundiram-se lentamente pelo mundo, até serem concretizadas no Chile, no Governo Pinochet. Contribuiu para acelerar o processo de difusão a grande crise capitalista ocorrida em 1973, quando os países centrais “caíram em longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação” (ANDERSON, 2000, p. 10).

¹ Este trabalho recebeu apoio da CAPES para participação neste evento (Pluris 2010) no exterior.

² Programa de Ação Municipal.

Enquanto os países da OCDE aplicavam os ensinamentos keynesianos para saída da crise, os defensores do neoliberalismo propunham outro modelo, que se pautava em

manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa 'natural' de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 2000, p. 11).

Mas foi somente no final dos anos 70 e início de 1980, com as vitórias de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados, que a ideologia neoliberal ganhou força. Estes governos resolveram colocar em prática o programa neoliberal. Em seguida outros governos de países centrais (Alemanha, Dinamarca) também passaram a adotar o programa. Logo a ideologia se espalhou pelo mundo, sendo que, na América Latina o Chile foi o primeiro. Na década de 80 outros países também passaram a adotar a ideologia, inclusive o Brasil.

Com a ascensão do pensamento neoliberal, o Banco Mundial passou a adotá-lo em suas políticas e estratégias, tornando-se, como disse FIORI (1997, p. 203), em uma das principais “catedrais do pensamento neoliberal”. A instituição passou a ser uma das principais financiadoras de projetos orientados pelo neoliberalismo e também uma das mais influentes difusoras desta ideologia. Nos anos 80, deu início ao financiamento de programas de ajustes estruturais e setoriais cujo objetivo era promover reformas do Estado dos países da periferia capitalista orientadas pelo ideário neoliberal. Inicialmente, defendeu a idéia do Estado mínimo e, com o passar do tempo, passou a defender o modelo de Estado que pudesse levar à frente as reformas preconizadas, numa estratégia denominada de *good fit* ou “bom ajuste”. Com esta nova estratégia, a instituição buscava evitar mudanças rápidas e radicais na conformação do Estado, como ocorreu com as primeiras reformas e que conduziram várias medidas reformistas ao fracasso. As mudanças passaram a ser implementadas paulatinamente – “a conta-gotas” -, para evitar resistências da população ou mesmo dos governos, constituindo-se numa estratégia de “avançar” nas reformas de acordo com as possibilidades políticas, econômicas e sociais daquele momento.

O Banco Mundial, que até os anos de 1970 se dedicava a emprestar principalmente para grandes projetos estruturadores, modifica sua forma de operar. Orientado principalmente por seu maior acionista - os Estados Unidos - passa a realizar empréstimos de ajustes estruturais e setoriais. Caracteriza-se a partir daí forte interferência da instituição nos assuntos internos dos países. Estes novos tipos de empréstimos tinham como objetivo ajustar as contas públicas, estabelecendo mecanismos para que os países alcançassem superávit primário para pagamento das dívidas externas.

Os empréstimos passaram a ser destinados prioritariamente para temas que o Banco Mundial denominava de “reforma do Estado”, “modernização administrativa”, “fortalecimento da gestão”, “construção de capacitação”, implantação de “*governance*” etc. Inicialmente agregado aos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, o tema da reforma do Estado logo ganhou espaço em várias esferas de discussões e passou a ter linhas de financiamento próprias em várias instituições financeiras internacionais.

O tema da reforma do Estado também está presente em inúmeros seminários locais e em revistas nacionais de administração pública e é discutido por acadêmicos, profissionais, agências bilaterais e multilaterais, que estenderam o debate tanto às novas abordagens de organização dos serviços públicos quanto ao reconhecimento da importância da sociedade civil (SPINK, 2005, p. 142).

Este movimento pró-reforma do Estado contava também com forte apoio das Nações Unidas e de suas agências internacionais, na medida em incentivavam

as instituições de Bretton Woods a auxiliarem os Estados-membros envolvidos em programas de reestruturação econômica a adotarem políticas nacionais que visassem ao gerenciamento e à melhoria de seus recursos humanos; além disso, orientavam suas próprias agências a concentrar suas atividades, entre outras coisas, no fortalecimento da capacidade dos governos para o desenvolvimento de políticas, a reestruturação administrativa, a reforma do serviço público, o desenvolvimento de recursos humanos e o treinamento em administração pública (SPINK, 2005, p. 141).

Os financiamentos para reforma do Estado tinham como principais medidas a redução do tamanho do Estado e diminuição de suas atribuições, através de privatizações e terceirizações, abertura comercial e flexibilização das estruturas normativas e descentralizações de atividades para as esferas subnacionais de governo. Constituíam-se medidas de desmantelamento dos Estados de Bem Estar Social, materializadas na colocação de políticas de proteção social a serviço do mercado. Este conjunto de medidas recebeu o nome de Consenso de Washington.

As reformas foram desenhadas para atingir os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. O interesse do Banco Mundial pelo governo municipal data de meados da década de 70, quando recebeu nova incumbência a partir de discussões ocorridas na Conferência Habitat I, realizada em Vancouver (CAN), em 1976. Naquela ocasião, os participantes do encontro, ao avaliarem os programas para combate do déficit habitacional nos países da periferia capitalista implementados pelas agências bilaterais e multilaterais internacionais, chegaram à conclusão que estavam diante de um fracasso. Naquele momento dois projetos se destacavam: *site and service* e *slum upgrading*³. O fracasso identificado devia-se ao fato de que a demanda por habitação era crescente e os recursos financeiros disponíveis limitados. Ou seja, as operações de financiamento habitacional, na visão dos participantes do evento, dificilmente iriam cobrir o déficit habitacional, que se avolumava em proporções geométricas.

Frente a essa situação, buscaram alternativas, e a que ganhou mais apoio foi aquela que via o poder público local como um agente importante no combate ao déficit habitacional. Reconheciam, no entanto, que o poder público local, em sua grande maioria, não era qualificado para gerir programas deste tipo ou de desenvolvimento urbano. Influenciados pelas teorias neo-institucionalistas que ganhavam grande repercussão naquele momento, indicaram ajustes nos papéis das agências bilaterais e multilaterais, especialmente do Banco Mundial, no sentido de empreender campanha mundial para “capacitação” do poder público local visando prepará-lo para esta nova tarefa. Assim, verifica-se um redirecionamento nos fundamentos das operações urbanas do Banco Mundial, que passou a dar maior ênfase à capacitação técnica das prefeituras nos processos de gestão e de planejamento urbanos.

³ O primeiro financiava lotes urbanizados e o segundo a urbanização de favelas.

Os projetos urbanos tipicamente físico-territoriais como os de transportes ou *site and service* e *slum upgrading*, que constituíam a linha de frente das operações urbanas do Banco Mundial, deram lugar, a partir dos anos 80, a um novo projeto formulado para atender a esta nova fase, que recebeu o nome de Projeto de Desenvolvimento Municipal (PDM). Ele foi desenhado para realizar no âmbito municipal reformas semelhantes àquelas que estavam sendo implementadas nas esferas federal e estadual, quais sejam, redução do tamanho do Estado, privatizações, flexibilização da legislação, ajuste fiscal etc. O objetivo do PDM era, portanto, promover “ajustes urbanos” de orientação neoliberal junto às administrações públicas municipais, materializados em mudanças nas ideais, práticas, nas formas de agir e de pensar, na estrutura e funcionamento dos órgãos públicos municipais.

Os ajustes urbanos propostos pelo PDM variaram de projeto para projeto. Alguns elementos, no entanto, são permanentes e definem a idéia central: privatizações de órgãos públicos municipais e/ou estaduais, “flexibilização” do arcabouço normativo local, implementação da idéia do “usuário pagador”, abolição dos subsídios governamentais, foco na capacitação de pessoal administrativo das prefeituras na área financeira e administrativa, bem como a aquisição de equipamentos, principalmente da área de informática, visando tornar estes órgãos menos suscetíveis a manobras políticas, corrupção e, em última análise, alcançar superávits primários nas contas públicas locais.

Este programa foi formulado tendo como eixo dois componentes: infra-estrutura urbana e desenvolvimento institucional. O primeiro componente dizia respeito à infra-estrutura urbana, estava diretamente relacionado a obras e correspondia a cerca de 90% dos recursos financiados. O segundo componente – desenvolvimento institucional –, mesmo representando percentual menor (cerca de 10%) do valor total do projeto, era considerado o mais importante pelo Banco Mundial, pois por intermédio dele se realizavam as reformas na máquina pública municipal. Este componente, que na prática se traduziam em cursos, palestras, assessorias, consultorias etc., era usado pela instituição como instrumento de difusão não só de seu projeto de cidade, mas também de seu projeto de gestão e de planejamento urbanos.

Uma inovação trazida pelos PDMs refere-se à abrangência do projeto. Enquanto os projetos urbanos financiados pelo Banco Mundial até a década de 1970 tinham como foco as cidades de porte médio e regiões metropolitanas, os PDMs visavam operar com o maior número possível de cidades, numa abordagem denominada de “*wholesale*”, ou seja “por atacado”. A idéia era realizar reformas institucionais neoliberais no maior número possível de cidades. Ou seja, promover em um curto espaço de tempo o maior número possível de reformas.

O modelo de gestão proposto, orientado pelas idéias neoliberais, foi inspirado nas formas de administração da iniciativa privada, consideradas pela instituição como superiores e mais eficazes. Nesta época questionava-se o tradicionalismo, o paternalismo, a ineficácia, o excesso de burocracia da administração pública e sua incapacidade para promover o desenvolvimento, tido como algo complexo e gigantesco. O modelo de planejamento urbano proposto pelo PDM foi o chamado planejamento estratégico de cidades, também importado do meio empresarial. Tanto a gestão urbana como o planejamento estratégico tinham como objetivos criar nas cidades um ambiente favorável à atuação do mercado, chamado pelo Banco Mundial como *market friendly*.

A opção por estes modelos de planejamento e gestão era justificada pelo Banco Mundial por serem os instrumentos mais adequados para preparar os municípios para as ameaças e oportunidades que surgiam com o fenômeno da globalização econômica. De acordo com esta ótica, os municípios estariam mais bem preparados para disputar ou competir pelos escassos recursos para investimentos que circulavam mundialmente. Conseguiriam recursos aqueles municípios que se planejassem estrategicamente, ou seja, contratassem projetos estratégicos voltados principalmente para o desenvolvimento econômico, como, por exemplo, a construção de centros de convenções, aeroportos, museus projetados por arquitetos de renome internacional, a revitalização de centros urbanos, ou mesmo projetos mais ousados como a realização de jogos olímpicos ou outro evento de porte internacional ou globalizado.

Vainer, ao analisar o projeto de cidade, de gestão e de planejamento propostos pelo Banco Mundial, faz o seguinte alerta:

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

2 AS OPERAÇÕES URBANAS DO BANCO MUNDIAL NO BRASIL

O Banco Mundial opera no Brasil há cerca de 60 anos. Criado em 1945, passou a fazer empréstimos ao país em 1949. Até a década de 60, os empréstimos foram, principalmente, para os setores de transporte, energia e indústria pesada, configurando-se grandes obras de infraestrutura. Em 1978, fez o primeiro empréstimo para projeto urbano ao país, destinado à área de transportes, sendo que, até 2010, foram financiados mais 25 projetos urbanos. O *Paraná Market Towns Improvement Project* foi o sétimo projeto urbano financiado e o primeiro do tipo Projeto de Desenvolvimento Municipal. O *Minas Gerais Management and Environmental Infrastructure Project* – SOMMA – foi o sexto PDM e o *Bahia Infrastructure Development and Management Project* – PRODUR – foi o oitavo PDM financiado para o país.

3 PROJETOS URBANOS INVESTIGADOS

3.1 Paraná Market Towns Improvement Project

O *Paraná Market Towns Improvement Project*, também conhecido como PRAM-2, foi o projeto-piloto dos PDMs no Brasil. Implementado no período 1983-1986, foi concebido para dar continuidade ao Projeto de Apoio Municipal (PRAM-1), que estava sendo implementado com recursos do governo do estado e que havia sido formulado ainda nos anos 70 no contexto de políticas do “Estado desenvolvimentista”. O PRAM-2 teria os mesmos objetivos do PRAM-1, na medida em que seria uma continuidade do primeiro, mas as negociações com o Banco Mundial conduziram a objetivos que passaram a ser

fundamentados na ideologia neoliberal. Assim, novos conceitos são introduzidos no PRAM-2, que passam a interferir diretamente no sistema de gestão e de planejamento dos municípios participantes.

Merece destaque a forte ênfase dada ao componente desenvolvimento institucional que abrange três dos quatro objetivos do projeto. Enquanto no PRAM-1 a prioridade do governo do Paraná era a realização de obras nos municípios, no PRAM-2, a prioridade passa a ser reformas institucionais nas prefeituras municipais. Outras mudanças importantes na concepção do projeto também merecem ser comentadas: os recursos para projetos e obras, que eram alocados de acordo com a população do município⁴ e distribuídos a fundo perdido pelo governo do estado, passam, no PRAM-2, a serem emprestados aos municípios, que devem pagar por eles. Ao estabelecer este mecanismo de *cost-recovery*⁵, a alocação dos investimentos no projeto passa a ser feita de acordo com a capacidade financeira dos municípios. A escolha de projetos, que no PRAM-1 era feita a partir de indicações dos municípios em função de sua demanda, no PRAM-2 passa a ser feita de acordo com critérios definidos pelo Governo do Estado, a partir de um plano previamente formulado pelo governo do estado, com supervisão do Banco Mundial, denominado Plano de Ação Estratégica. Estas mudanças estimulavam competição dos municípios pelos recursos limitados do projeto, além de acentuar as desigualdades regionais.

Foram incorporados também no projeto mecanismos para aumentar a receita municipal a partir de ações como revisão dos valores do IPTU com base em cadastro atualizado. Este aumento das receitas visava emancipar os municípios “mais viáveis” da dependência das transferências dos governos do estado e federal, contribuindo, assim, para o equilíbrio das contas públicas e formação de superávit primário local.

Novos conceitos são introduzidos no projeto que alteram completamente o padrão de empréstimo governamental para os municípios: recuperação de custos (*cost recovery*), usuário pagador (*user pay*), alocação eficiente de recursos. Difundia-se uma nova terminologia, desconhecida dos técnicos das prefeituras e mesmo do governo do estado, e que, com o tempo, passou a fazer parte do vocabulário técnico dos urbanistas paranaenses.

3.2 SOMMA - Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais

O Projeto de Desenvolvimento Municipal do Paraná abriu caminho para que outros projetos semelhantes fossem financiados no Brasil, como é o caso do SOMMA – Projeto de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais, que teve início em 1993 e foi finalizado em 1999. Da mesma forma que o projeto financiado para o Paraná, no SOMMA foi dado forte ênfase ao componente desenvolvimento institucional, traduzida em expressões como “fortalecimento da capacidade institucional dos municípios” e “ampliação da capacidade de investimento dos municípios”. As principais ideias introduzidas no projeto do Paraná foram mantidas no SOMMA, como *cost-recovery* e *user-pay*.

O SOMMA produziu para as prefeituras um conjunto de manuais abrangendo os temas de interesse do Banco Mundial e que deveriam ser alvo prioritário de reformas: Organização

⁴ Municípios menos populosos recebiam mais recursos.

⁵ Tradução livre: recuperação dos custos.

Administrativa, Administração de Recursos Humanos, Orçamento e Contabilidade, Sistema Tributário Municipal, e Instrumentos Operacionais para a Gestão Tributária.

O manual de Organização Administrativa, por exemplo, define o modelo de estrutura administrativa que as prefeituras deveriam adotar, sendo as justificativas para as reformas preconizadas embasadas no ideário neoliberal, quais sejam: inchaço da máquina administrativa, tendência mundial de revisão do papel do setor público no sentido de reduzir seu aparato, revisão da estrutura do aparelho estatal e de seu pessoal, práticas patrimonialistas ou clientelistas e do modelo burocrático clássico, busca de novos parceiros e recursos para desenvolvimento de tarefas e atividades até então de responsabilidade apenas do setor público (parceria público-privada), necessidade de adoção de programas de demissão voluntária pelas prefeituras, flexibilização das organizações e parcerias na execução dos serviços públicos, a partir da desestatização e da privatização, flexibilização em relação ao setor privado, elevado à condição de parceiro ideal nesse processo, estabelecimento de estruturas menos verticalizadas e burocráticas, mais descentralizadas, adaptáveis e eficientes, e revisão de mecanismos de controle e instituição de formas de participação da sociedade nos assuntos públicos, tornar a alternativa da terceirização mais viável para o município.

3.3 PRODUR - Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana

O PRODUR foi o sétimo projeto do tipo PDM financiado pelo Banco Mundial para o Brasil, sendo implementado no período de março de 1997 a setembro de 2004. Este projeto se destaca pelo grande número de planos diretores municipais elaborados, totalizando 96 planos diretores.

O SOMMA foi administrado por uma empresa do estado da Bahia – a CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional -, mas todos os trabalhos relativos às reformas institucionais foram terceirizados, movimentando grande mercado de consultorias. Para as áreas onde a CAR não contava com especialistas, contratou consultores, como os de planejamento urbano e de modernização administrativa. O papel exercido pelo consultor de planos diretores da CAR foi fundamental para respaldar e legitimar o processo de elaboração dos planos, principalmente em relação às “novidades” introduzidas no modelo de plano diretor proposto, que, como dito, se espelhava no modelo de planejamento estratégico de cidades.

O consultor, sem fugir às regras instituídas, imprimiu ritmo próprio aos trabalhos ao estabelecer intercâmbio direto com as diversas empresas de consultoria para que as inovações de cada uma fossem incorporadas nos diversos planos diretores que estavam em construção. Isto foi a chave para que houvesse certa uniformização no formato dos planos diretores. Para as empresas de consultoria foi muito conveniente utilizar as boas práticas de outras empresas. Pressionadas pelo tempo e pelo orçamento, e, muitas vezes, responsáveis pela elaboração de planos diretores de várias cidades simultaneamente, estas empresas viam nas recomendações do consultor uma espécie de “autorização” para replicar o modelo de plano diretor nas demais cidades⁶.

⁶ Informações prestadas por consultores de empresas de consultoria que prestaram serviços às Prefeituras que participaram do PRODUR, em entrevista ao autor.

Para elaboração dos planos diretores, as empresas de consultoria vencedoras do processo de licitação recebiam o documento “Termo de Referência para Planos Diretores” contendo todas as informações e orientações para elaboração de planos diretores. Este Termo de Referência (TR) foi o principal documento do PRODUR no qual as ideias sobre planejamento urbano e gestão urbana difundidas pelo Banco Mundial manifestam-se de forma mais evidente, constituindo, portanto, no principal instrumento para difusão dos modelos de planejamento urbano e de gestão urbana propostos pela instituição.

O modelo de plano diretor proposto no TR tinha dois estágios interligados. O primeiro visava a elaboração de um Plano Estratégico, e, o segundo, de um Plano Diretor Urbano com Abrangência Municipal. A metodologia sugerida para elaboração do plano estratégico era a conhecida SWOT⁷ (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats) proposta também no *Local Economic Development*, manual do Banco Mundial para elaboração de planos de desenvolvimento local.

Quanto aos projetos estratégicos, o TR não deixa dúvida sobre os seus propósitos empresariais.

[...] **projetos de empreendimentos ou negócios** urbanos, cujo escopo e viabilidade devem ser indicados através do diálogo e negociação entre agentes econômicos, atores sociais, representantes institucionais e a Consultora. [...] Eles deverão estar em conformidade com os cenários institucionais e socioeconômicos, de modo que criem condições para o **marketing urbano**, favoreçam a **imagem da cidade**, [...] para articular a **alavancagem do desenvolvimento local** com a reestruturação urbana e o combate à pobreza (COMPANHIA, 2002a, p. 14; grifos nossos).

O modelo de gestão urbana proposto, mesmo não explicitando abertamente a expressão “*governance* urbana”, abrange alguns de seus principais elementos, quais sejam, “participação coordenada de todos os agentes econômicos e atores sociais”, concentração nos problemas “relevantes” da cidade, busca de “diálogo”, de “negociação”, de consenso, “flexibilização de decisões”, consultas “seletivas” e de “qualidade” para traçar o “cenário” da cidade e formação de parcerias público-privadas.

O plano diretor de Itabuna pode servir como exemplo de instrumento urbanístico elaborado no âmbito do PRODUR dos que mais assimilou as ideias difundidas pelo Banco Mundial sobre planejamento urbano e gestão urbana. A terminologia utilizada, os projetos estratégicos e o modelo de gestão urbana propostos estão em perfeita sintonia com o discurso urbano do Banco Mundial. Três projetos estratégicos se destacam: Itabuna Competitiva, Cidade Líder e Cidade Cidadão. No que diz respeito à gestão urbana, o plano diretor propõe: a reestruturação da máquina governamental do município, através de medidas estruturantes do seu aparato técnico, político e administrativo, com impacto no perfil das suas receitas e despesas, que objetivem a eficiência na arrecadação, fiscalização e cobrança dos tributos de sua competência. Além disso, propõe quatro programas:

- i. Programa Saldo Positivo – adoção de medidas de política fiscal, que possibilitem maior eficiência na arrecadação de suas receitas próprias.
- ii. Programa Gasto Mínimo – redução dos custos administrativos, através da racionalização da estrutura administrativa do município.
- iii. Programa Administrar com Qualidade – ações que visam permitir que o poder público migre de um ambiente de administração burocrática para uma

⁷ Tradução livre: FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças).

- administração gerencial, renovando os métodos de gestão, introduzindo novos recursos tecnológicos, que conduza a uma ação pública mais eficiente.
- iv. Programa Agentes do Desenvolvimento – criação de instâncias de participação e negociação de políticas públicas que possibilitem a construção de um “projeto de futuro para a cidade”. estas instâncias, constituídas mediante parcerias, devem definir projetos estruturadores que ampliem a infra-estrutura urbana e a oferta de serviços, potencializando a cidade na atração de investimentos produtivos, favorecendo a geração de emprego e renda, a arrecadação dos tributos municipais e possibilitando o desenvolvimento auto-sustentado da economia local

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo discutir o avanço das ideias neoliberais no âmbito do planejamento e da gestão urbanas no Brasil. Mais especificamente visou analisar o processo de difusão de idéias neoliberais incorporadas nos modelos, práticas, ações de planejamento urbano e de gestão urbana no âmbito de três projetos urbanos financiados pelo Banco Mundial para o Brasil. O projeto do Paraná (PRAM 2), diferentemente do PRAM-1, que foi elaborado segundo princípios utilizados no contexto do “Estado Desenvolvimentista”, configura-se como um novo modelo de projeto urbano que passa a ser implementado no Brasil ou mesmo a influenciar outros projetos, alterando completamente o padrão de empréstimo governamental para os municípios. Este projeto introduz um conjunto de conceitos, ideias e noções extraído da teoria econômica neoclássica e da teoria política, comum no jargão dos economistas neoliberais, mas estranho até então aos técnicos e urbanistas brasileiros. São exemplos: recuperação de custos (*cost recovery*), usuário pagador (*user pay*), alocação eficiente de recursos, competição entre cidades, projeto estratégico, gestão gerencial ou empreendedora etc.

A realização de obras públicas que se constituía no principal objetivo dos projetos anteriores, como o PRAM-1, dá lugar a uma nova concepção de projeto que tem nas reformas institucionais neoliberais seu principal objetivo. Nesse sentido, ganha importância não só a questão fiscal do município conjugada com a do estado e do governo federal, visando alcançar o superávit primário nas três instâncias governamentais, mas também nova forma de gestão e de planejamento urbano orientados para atender as novas atribuições. O planejamento e a gestão “tradicionais”, interessadas na maioria das vezes no ordenamento físico-territorial das cidades – traduzidos em planos diretores e legislações urbanísticas -, passam a ter como foco os planos estratégicos para promover o desenvolvimento econômico.

O SOMMA foi um projeto semelhante ao implementado no Paraná, que teve como principal objetivo realizar reformas institucionais com foco na gestão administrativa e financeira das prefeituras municipais. A ideia que perpassa o projeto SOMMA é que os municípios, ao aprimorarem sua arrecadação, cada vez mais adquiram independência financeira do estado e da União.

O PRODUR possui alguns diferenciais em relação aos outros dois projetos analisados. Um deles diz respeito ao número de planos diretores de orientação “estratégica” realizados, totalizando 96. Outro diferencial diz respeito ao modelo de gestão urbana proposto, que configura-se mais evidente neste projeto. A idéia de *governance* urbana (modelo gerencial de gestão, planejamento estratégico, políticas destinadas a facilitar a atuação do mercado

nas cidades com participação restrita da população etc.) que nos outros projetos é uma ideia ainda em construção, no PRODUR ela é mais explícita.

Cerca de 640 municípios participaram diretamente destes três projetos. Considerando-se que 560 municípios participaram de outros PDMs financiados pelo Banco Mundial para o Brasil, nas décadas de 1980, 1990 e 2000, tem-se um total de 1.200 municípios (cerca de 25% dos municípios brasileiros) que, em maior ou menor grau, assimilaram o projeto neoliberal ou *market friendly* de gestão e de planejamento urbanos no Brasil, o que, sem dúvida, configura um percentual expressivo de municípios.

5 REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 9-23.

ARANTES, O. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-74. (Coleção Zero à Esquerda).

ARANTES, P. F. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. 2004. 204 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARKADIE, B. Van. The role of institution in development. In: WORD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1989, 1990, Washington, DC. **Proceedings...** Washington, DC: World Bank, 1990.

COHEN, M. **World Bank lending for urban development: 1972-82**. Washington, DC: World Bank, 1983.

_____. Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank. **Environment & Urbanization**, v. 13, p.37-60, abr. 2001.

_____. Reframing urban assistance: scale, ambition, and possibility. **Urban Update**, Washington, DC, n. 5, p.1-12, fev. 2004.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL. **Cartilha Produr**. Salvador, 1997a.

_____. **Manual operacional**. Salvador, 1997b.

_____. **Termo de referência para plano diretor urbano com abrangência municipal**. Salvador, 2002a.

_____. **Relatório Produr 2004**. Salvador, 2004. Mimeografado.

- ESMAN, M.; BLAISE, H. C. **Institution building research: the guiding concepts.** Pittsburgh: Inter-university Research Program in Institution Building, University of Pittsburgh, 1966.
- FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis: Vozes, 1997.
- GOLDSMITH, A. A. Institutions and planned socioeconomic change: four approaches. **Public Administration Review**, v. 52, n. 6, p.10-20, nov./dez. 1992.
- GRIFFIN, A. La proporción de ciudades sustentables. In: FREIRE, Mila; STREN, Richard (Org.). **Los retos del gobierno urbano.** Washington, DC: Colômbia: Alfaômega, 2001.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaços e Debates**, n. 39, p. 48-64, 1996.
- KAPUR, D.; LEWIS, J. P.; WEBB, R. (Editor). **The World Bank: its first half century.** Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997.
- KAPUR, D. The knowledge bank. Disponível em:
<http://www.cgdev.org/doc/books/rescuing/kapur_knowledge.pdf>. Acesso em: 04 out. 2006.
- KESSIDES, C. **World Bank experience with the provision of infrastructure services for the urban poor:** preliminary identification and review of best practices. Washington, DC: World Bank, 1997.
- LOWRY, I. S. **Municipal development in Paraná:** policies and programs, 1981-2001. Curitiba: Paranacidade, 2002.
- MELO, M. A. B. C. de; MOURA, A. S. de. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 4, p. 99-126, dez./1990.
- MASON, E. S.; ASHER, R. E. **The World Bank since Bretton Woods.** Washington, DC: The Brookings Institution, 1973.
- ORENSTEIN, M. A. The new pension reform as global policy. **Global Social Policy**, London, v. 2, n. 5, p.175-202, 2005.
- OSMONT, A. **La Banque Mondiale et les villes:** du développement à l'ajustement. Paris: Éditions Karthala, 1995.
- PINTO, A. L. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p.7-25, jan./jul. 1969.
- PUGH, C. Housing policy development in developing countries: the World Bank and internationalization, 1972-93. **Cities**, v. 11, n. 3, p. 159 – 180, dec. 1994.

SPINK, P. K. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

STERN, N.; FERREIRA, F. The World Bank as intellectual actor. In: KAPUR, Devesh; LEWIS, John P.; WEBB, Richard (Editor). **The World Bank: its first half century**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997. p. 523-609.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103. (Coleção Zero à Esquerda).

_____. Utopias urbanas e o desafio democrático. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 5, p. 25-31, jul./dez. 2003.

WORLD BANK. **Urbanization**. Washington, DC, 1972. (Sector Working Paper).

_____. **Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s**. Washington, DC, 1991c. (World Bank Police Papers).

_____. **Better urban services: finding the rights incentives**. Washington, DC, 1995.

_____. **Bahia municipal infrastructure development and management project**. Washington, DC, 1997a.

_____. **Cities in transition: World Bank urban and local government strategy**. Washington, DC, 2000a.

_____. **World development report 1999/2000**. Entering the 21st century. Washington, DC, 2000b.

_____. **Reforming public institutions and strengthening governance: a World Bank strategy**. Washington, DC, 2000c.

_____. **Implementation completion report on a loan in the amount of US\$ 100.00 million to the state of Bahia for the Bahia Municipal Infrastructure Development and Management Project**. Washington, DC, 2005.

ZANETTA, C. **The influence of the World Bank on national housing and urban policies: the case of Mexico and Argentina during the 1990s**. Hampshire: Ashgate Publishing, 2004.