

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

DESCENTRALIZAÇÃO, GOVERNOS LOCAIS E GESTÃO URBANA: UMA ANÁLISE DA
CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SOMMA

Ricardo Carneiro (FJP/Escola de Governo)

Flávia de Paula Duque Brasil (FJP/Escola de governo)

DESCENTRALIZAÇÃO, GOVERNOS LOCAIS E GESTÃO URBANA: UMA ANÁLISE DA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SOMMA

O trabalho analisa a concepção e implementação do Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais (SOMMA), formalmente elaborado pelo governo mineiro com assistência técnica do Banco Mundial, financiador do programa implementado no período 1993-2000 com o objetivo central de fortalecer a administração das finanças municipais a partir de dois eixos de intervenção: desenvolvimento institucional e infra-estrutura e meio ambiente. Tendo em vista situar o programa, parte-se da abordagem crítica dos modelos contemporâneos de gestão urbana e de seus princípios, com ênfase na matriz empresarialista. Situa-se, em seguida, a agenda e estratégia urbana do Banco Mundial nos anos 1990. Ancorando-se nestas referências, aborda-se, em linhas gerais, a concepção do Programa, suas premissas e objetivos. No momento seguinte, analisam-se aspectos centrais da implementação do programa e efetua-se um balanço dos seus resultados pretendidos e não-pretendidos. Finalmente, as conclusões condensam as principais questões discutidas, avançando no sentido de contribuir para iniciativas relativas à formulação e implementação de programas locais.

DESCENTRALIZAÇÃO, GOVERNOS LOCAIS E GESTÃO URBANA: UMA ANÁLISE DA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SOMMA ¹

As agendas contemporâneas de gestão urbana

A dimensão local vem sendo revalorizada sob vários aspectos no contexto contemporâneo. Sob o mote da globalização – intensificada pelo ciclo de acumulação capitalista – o espaço local tem sido enfatizado. A partir dos processos de descentralização e de reforma do Estado, tem-se conferido visibilidade e primazia aos governos locais no âmbito institucional, destacando-se os novos papéis que devem assumir. Além disso, no ambiente de redemocratização brasileira, o poder local tem sido privilegiado como espaço potencial de inovação no campo das políticas públicas, de democratização das relações Estado-sociedade e de projetos de atores sociais endereçados às premissas de inclusão e equidade.

Ao evocar-se a noção de poder local, ultrapassam-se as fronteiras do governo municipal, uma vez que o lugar de exercício do poder não se restringe à esfera do Estado, mas encampa os diferentes atores e relações sociais inscritos no espaço local. Mais além, essas relações não se esgotam nos limites territoriais, a partir de processos e redes sociais que se articulam aos atores locais (FISCHER, 1996; TEIXEIRA, 2002). Nesses termos, os processos de governança, desde a construção de suas agendas de atuação, prendem-se às relações dos diversos atores sociais conectados ao poder local, incluindo-se a influência de atores internacionais, a exemplo das organizações multilaterais e bilaterais, organizações do sistema das Nações Unidas, redes de movimentos sociais e de ONGs.

Os discursos neolocalistas contemporâneos ressaltam a centralidade do local na conjunção com os processos globais vinculados à reestruturação do capitalismo. Nesse ambiente, a partir da crise fiscal do Estado e de sinais de esgotamento de seus padrões de intervenção, a descentralização afirma-se como um princípio angular de reforma estatal. Contudo, os processos de reforma do setor público e de descentralização respondem a projetos distintos. De um lado, a descentralização configura-se como uma estratégia para desincumbir o Estado de sua responsabilidade de transferir recursos para o mercado, sob o mote privatista, e de reduzir sua capacidade coercitiva sobre o capital. De outro lado, a descentralização é assumida como redistribuição do poder político e democratização da gestão pública e revalorização da natureza política dos governos locais (CORRAGIO, 1995; BRUGUÉ e GOMÁ 1999).

Neste sentido, diferentes ênfases podem ser identificadas em relação aos governos locais, traduzidas em duas pautas distintas em circulação, ambas enunciadas na literatura crítica brasileira como modelos dicotômicos associados a diferentes perfis de gestão local.

A agenda democrática apresenta-se no ambiente brasileiro sobretudo na plataforma de reforma urbana, cunhada por um largo espectro de atores da sociedade civil organizada. Os pilares dessa agenda (direito à cidade e à moradia adequada, na função social da propriedade e da cidade e na gestão democrática das cidades) ancoram-se nos valores de fundo de cidadania, democracia participativa, equidade, inclusão e justiça sócio-espacial. Tal pauta remete à politização do planejamento e da gestão das cidades, bem como sublinha as dimensões redistributivas e regulatórias das políticas urbanas.

Por sua vez, o modelo influente de gestão urbana de cunho empresarial e competitivo conflui com a formulação de Osborne e Gaebler (*apud* SANTOS,1998:123) de Estado-empresário, que concebe o Estado como uma empresa que promove a concorrência entre os serviços públicos, considera os cidadãos como consumidores e descentraliza o poder segundo mecanismos de mercado em vez de burocráticos. O modelo de gestão urbana nos moldes empresariais difunde-se especialmente a partir das agências multilaterais e de cooperação bilateral, indicando uma clara inflexão neoliberal nas formas de planejamento e intervenção nas cidades (CARMONA E BURGESS, 2001).

Os princípios mobilizados neste modelo foram assinalados por Harvey (1989), que constitui uma referência angular para essa abordagem. De fato, ainda no final dos anos setenta, o autor anunciou e problematizou a emergência de novos padrões de governança urbana, codificados como empreendedorismo ou empresarialismo local. Para Harvey, o padrão emergente de gestão urbana costura-se aos novos processos de globalização e de acumulação capitalista, que redefinem as lógicas locais das atividades econômicas, bem como às transformações político-institucionais relativas ao esgarçamento do modelo keynesiano de intervenção nas economias nacionais e dos compromissos do Estado de Bem-Estar Social. É neste cenário que os governos locais assumiriam uma lógica de intervenção empresarialista, tendo em vista a possibilidade de assegurar sua inserção na divisão espacial do trabalho. Vender as cidades como mercadoria, ou, mais propriamente, a sua imagem, suas características peculiares e seus atributos como atrativos locais constitui uma das bases da atuação empreendedorista dos governos locais, conformada nos moldes empresariais.

Com o propósito de sistematização analítica, Brasil (2004) identifica como pilares do empreendedorismo urbano, os quais se fazem presentes, em maior ou menor grau, no contexto brasileiro: o planejamento estratégico, o marketing de cidades, os grandes projetos urbanos, os

incentivos de atração da atividade econômica e a flexibilização de instrumentos regulatórios. Convergem, ainda, com esta pauta, aspectos relativos à terceirização e privatização na provisão de serviços urbanos. Postos os principais elementos na agenda local empreendedorista, destaca-se que as políticas sociais não constituem um núcleo privilegiado em tal perspectiva. Deixando a salvo as discussões estruturais e relativas às políticas de ajuste ou à problematização das desigualdades sociais, a abordagem empreendedorista volta-se para a questão da pobreza e coloca em relevo aspectos vinculados à produtividade urbana. Nesta linha, Carmona e Burgess (2001, p. 39) notam o consenso atual entre as agências multilaterais e bilaterais sobre a necessidade de articular a política urbana local com a política de desenvolvimento nacional por meio de duas estratégias: a promoção da produtividade urbana e a redução da pobreza.

A estratégia urbana do Banco Mundial a partir dos anos noventa

A descentralização e o novo localismo têm recorrentemente comparecido na agenda dos organismos internacionais, em especial do Banco Mundial, cujo Relatório de Desenvolvimento Mundial 1999/2000 dedica um dos capítulos à discussão da temática. Nos termos do relatório, um objetivo fundamental da descentralização seria a manutenção da estabilidade política em face das pressões de localização. Maior responsabilidade, eficiência e *accountability*, bem como a melhor performance dos serviços, são apontadas como possíveis virtudes da descentralização, ao lado da proximidade com os cidadãos. As possíveis vantagens da descentralização colocam-se dependentes da forma de administração dos serviços prestados pela esfera local, requerendo, assim, gestão e governança adequadas, além de algum nível de suporte da esfera central. A competitividade entre os governos locais é mencionada como um meio de melhor satisfazer às necessidades ou demandas da população. As cidades são caracterizadas como “motores de crescimento” e enfatizam-se as políticas locais de promoção econômica, referindo-se ao financiamento dos investimentos em infraestrutura, à otimização tributária, aos arranjos público-privado e ao empreendedorismo, dentre outros aspectos (WORLD BANK, 2000, p.113-125).

Diversos autores remetem à inflexão na agenda do Banco Mundial e nas suas formas de intervenção a partir de meados dos anos oitenta. Em linhas gerais, conforme Freire (2001), nos anos setenta e oitenta os projetos do Banco Mundial centram-se em infra-estrutura urbana e assistência urbana na dimensão da pobreza, sobretudo por meio de investimentos em infra-

estrutura e habitação. O próprio documento que define a estratégia do Banco Mundial para os anos noventa, contudo, observa que, embora tais projetos tenham gerado resultados positivos, não lograram sucesso em relação ao desenvolvimento urbano, desembocando, assim, dentre outros aspectos, na orientação de um enfoque integrado (FREIRE, 2001).

Para Werna (1996, p. 11-15), quatro eixos podem ser sublinhados na agenda dos anos noventa: a melhoria da produtividade urbana, com ênfase na capacitação; o alívio da pobreza com ênfase no gerenciamento de seus aspectos econômicos; a proteção do meio ambiente e a melhor compreensão dos problemas urbanos.

Em relação às estratégias de desenvolvimento institucional para as cidades, Ribeiro (2004) assinala que “o desenvolvimento institucional e a performance/eficiência do setor público têm ocupado lugar central nas estratégias de desenvolvimento urbano do Banco Mundial. Inicialmente, o Banco enfatizou a capacitação de agências responsáveis pela implementação de seus projetos. A partir dos anos 1980, o Banco passou a apoiar programas de desenvolvimento institucional para todos os níveis de governo. Por intermédio dessas reformas, o Banco tem difundido idéias, conceitos modelos e práticas de gestão urbana voltadas para tornar as cidades *market-friendly*. Ainda na década de 1980 passou a condicionar seus empréstimos às reformas institucionais.”

Lungo (1996, p. 29-30) reporta o surgimento de “um novo tipo de projeto: de administração e de engenharia urbana, orientados a aumentar a eficiência e a produtividade dos sistemas urbanos, onde se destaca o desenvolvimento municipal, principalmente na área de finanças”. A melhoria da produtividade urbana “requer uma reforma substancial e uma mudança institucional que transforme o papel do Estado de produtor direto dos serviços e de infra-estrutura a “facilitador”, através de um marco regulatório e financeiro.” Na avaliação do autor, os novos programas vinculam-se estreitamente às políticas macroeconômicas de ajuste e parecem estar aquém da complexidade dos processos de globalização e das dinâmicas recentes de urbanização na América Latina.

De um ponto de vista mais geral, a prioridade conferida pelo Banco ao financiamento de investimentos na área de infra-estrutura econômica e de projetos em setores estratégicos da economia, prevalecente até meados dos anos setenta, é substituída pelo apoio à implementação dos denominados programas de ajuste estrutural. Tal reorientação guarda estreita relação com o diagnóstico do “esgotamento” do modelo de desenvolvimento baseado no intervencionismo estatal na economia, que caracterizava grande parte dos países periféricos, especialmente na América Latina. O denominado ajuste estrutural combinava a reformulação das políticas macroeconômicas – monetária e fiscal – com vistas à promoção da

estabilidade de preços, com reformas de nítida orientação pró-mercado. A política de ajuste estrutural antecipa e prepara o terreno para o movimento mais abrangente de reforma do Estado, que galvaniza a agenda do Banco Mundial a partir dos anos noventa. Embora sem perder de vista a preocupação com o gerenciamento da política macroeconômica, que informa as iniciativas reformistas patrocinadas sob o signo do ajuste estrutural, o foco tende a se deslocar de temas como liberalização e desregulamentação para questões relacionadas ao reaparelhamento estatal e modernização institucional.

A agenda de reforma do Estado que será moldada pelo Banco Mundial ao longo dos anos noventa segue de perto as premissas analíticas e proposições da vertente teórica da *public choice*. Em síntese, a teoria da *public choice* pode ser entendida como “a análise econômica do processo decisório extra mercado (*nonmarket decision making*)” ou a “aplicação da análise econômica à tomada de decisões políticas” (MERCURO e MEDEMA, 1999, p. 84). Para a vertente analítica da *public choice*, várias atividades desempenhadas pelo governo são não apenas compatíveis com a dinâmica de mercado, mas podem ser melhor executadas pelo setor privado que pelo governo. Assim, promover a mercantilização, sempre que possível, de serviços prestados pelo governo e reformular o *modus operandi* da administração pública, tomando, como referência, a lógica competitiva do mercado, constituiriam caminhos naturais para o aumento da eficiência no atendimento das demandas e necessidades de consumo da sociedade. Não menos importante é a proposição de que o Estado deve ser responsivo às preferências e interesses dos cidadãos quando da alocação dos recursos públicos, considerando, em particular, a disposição a pagar dos beneficiários no acesso a bens e serviços provisionados pelo governo. Ganha saliência aqui a adoção de arranjos institucionais flexíveis e descentralizados, de forma a aproximar os governantes dos governados. O processo de descentralização, transferindo maiores responsabilidades e recursos para os níveis locais de governo, seria, assim, bom para a economia e para a democracia. Governos locais, de acordo com essa leitura, podem ajustar mais facilmente a oferta de bens e serviços às preferências de suas respectivas comunidades, favorecendo a busca de soluções mais afinadas com as especificidades da demanda e de menor custo de provisão. Em complemento, corrobora para o incremento da participação popular nos processos decisórios relativos à alocação dos recursos públicos, não apenas como cidadãos, mas como pagadores de impostos e usuários dos bens e serviços fornecidos pelo governo. Com isto, fomenta o aumento da transparência e a responsabilização dos governantes frente aos governados.

Essa concepção de governança foi formalmente incorporada à agenda urbana do Banco Mundial, com o foco direcionado para a produtividade e competitividade das cidades, em

consonância com o funcionamento da economia de mercado, crescentemente aberta e integrada, que tipifica o fenômeno da globalização (RIBEIRO FILHO, 2004). Para aumentar a produtividade, o Banco Mundial propõe que a cidade seja gerenciada como uma empresa, o que implica, de um lado, dotar o governo local de adequada capacidade operacional, e, de outro, direcionar sua atuação para as atividades de sua competência, ou seja, o que pode e deve executar. O que se delineia, com vistas à melhoria da capacidade operacional, são ações enfileiradas sob a designação de desenvolvimento ou modernização institucional, onde se privilegia a área financeira das administrações locais, tendo como objetivo central o incremento da receita via arrecadação direta de recursos tributários.

O Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais – SOMMA

O programa denominado “*Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure Project*”, foi identificado como passível de financiamento pelo Banco Mundial em maio de 1991 e teve sua programação formalmente avaliada por missão que visitou o estado em janeiro de 1993.²

O SOMMA tinha como objetivo mais geral fortalecer a administração financeira, em especial a capacidade de arrecadação tributária própria dos municípios mineiros, em sintonia com o processo de descentralização desencadeado pela Constituição Federal de 1998. Para tanto, contempla dois componentes principais: “desenvolvimento institucional” e “infra-estrutura e meio ambiente”. O primeiro prevê ações relacionadas à atualização da legislação tributária, ao aprimoramento dos instrumentos, práticas e procedimentos de gestão fiscal, treinamentos, assistência técnica e aparelhamento operacional das municipalidades na área fazendária. O segundo consiste na provisão de recursos para o financiamento de projetos de investimento das administrações locais nas áreas de saneamento básico e ambiental. A estratégia de intervenção do Programa condiciona o acesso dos municípios aos empréstimos do componente infra-estrutura e meio ambiente à prévia adoção das ações e medidas delineadas no componente desenvolvimento institucional.

Para o Banco Mundial, na análise desenvolvida no *Staff Appraisal Report*, prover os serviços descentralizados com eficiência não constitui tarefa trivial. A respeito da questão, o principal problema que se coloca é o da cooperação dos entes federados, mais especificamente dos municípios, com os propósitos descentralizantes da Constituição, na linha do dilema da ação coletiva da análise olsoniana. Da perspectiva dos municípios, assumir novas e ampliadas atribuições depende não só da capacidade administrativa e operacional que

os governos locais dispõem para alargar suas funções ou escopo de atuação, mas da disposição de fazê-lo.

O primeiro aspecto comentado no *Staff Appraisal Report* tem a ver com a “baixa produtividade dos ativos de infra-estrutura (...), os quais revelam-se insuficientes para atender a crescente demanda por serviços” de responsabilidade do setor público. Por escassez de investimentos dos níveis mais elevados de governo, a infra-estrutura e os equipamentos de uso coletivo “herdados” pelos municípios, de acordo com o documento, apresentavam problemas de cobertura e de qualidade no atendimento às crescentes necessidades da população. O segundo remete à degradação do ecossistema urbano, o que é atribuído a deficiências na capacidade de regulação da administração pública. O terceiro chama a atenção para a temática da pobreza, cada vez mais de características urbanas, conformando um problema cujo enfrentamento, ao mesmo tempo em que não tem como prescindir do envolvimento dos governos locais, demanda ações políticas que extravasam suas esferas de competência. O último aspecto diz respeito à deterioração da capacidade administrativa e operacional do governo federal no tocante à implementação de programas sociais, cujas conseqüências rebatem no nível local (WORLD BANK, 1993).

Ainda que a arrecadação tributária municipal tenha apresentado crescimento após a promulgação do texto constitucional, as administrações locais continuavam, no início dos anos noventa, como destaca o *Staff Appraisal Report*, a “depender financeiramente de transferências federais e estaduais, com menos de um quinto das receitas geradas por fontes próprias de recursos, em média” (WORLD BANK, 1993, p. 2). De acordo com o documento, a forte dependência das municipalidades em face do repasse de recursos dos governos estaduais e federal guarda relação com a “falta de incentivos para cobrar receitas próprias” (WORLD BANK, 1993, p. 35).

A estratégia adotada no Programa estabelece um vínculo estreito entre descentralização e gestão macroeconômica. E subordina, na prática, a assistência financeira a ser concedida aos municípios aos objetivos e prioridades definidos no plano nacional, identificados à estabilização macroeconômica. Sobre a questão, o *Staff Appraisal Report* afirma que o SOMMA “irá encorajar a busca da eficiência entre os municípios do estado, fortalecendo os recursos financeiros e a gerência, bem como a crescente responsabilidade fiscal, dando suporte às políticas macroeconômicas dos governos estadual e federal” (WORLD BANK, 1993, p. 10). De um lado, o que se quer é desonerar os governos estadual e federal do compromisso com despesas públicas de cunho local, como educação, saúde, saneamento e gestão da cidade; de outro, amortecer ou minimizar pressões por transferências voluntárias ou

por apoio na cobertura de déficits e no pagamento dívidas eventualmente contratadas pelas municipalidades. Na leitura do documento, desempenho eficiente do governo local seria, portanto, aquele que contribui para a eficiência na gestão da política macroeconômica do país, cuja prioridade é a estabilização e controle das pressões inflacionárias. A melhoria na provisão de bens e serviços às comunidades locais constitui um objetivo secundário. Ainda que formalmente desejável, não é o que, de fato, mobiliza intervenções como as do SOMMA.

O que está em jogo, sob o prisma analítico adotado pelo Banco Mundial, é a redução da dependência das municipalidades face à transferência de recursos das instâncias superiores de governo, em especial da União. De acordo com a linha de interpretação que informa a concepção do SOMMA, não é possível fazer reformas macroeconômicas capazes de criar um ambiente estável aos negócios sem avanços concretos e sustentados na direção do equilíbrio fiscal. E isto requer fortalecer a capacidade institucional dos municípios, não só porque parte expressiva da economia está localizada nas cidades (RIBEIRO JÚNIOR, 2005), mas, e principalmente, porque a provisão de uma ampla gama dos denominados “bens públicos” assume configuração local.

Conforme a estratégia mais geral desenhada pelo Banco Mundial para os projetos de desenvolvimento municipal no país, o caminho para o equacionamento do financiamento dos gastos dos municípios com a provisão de bens e serviços de sua responsabilidade passa por explorar, com eficiência, as competências tributárias que lhes são conferidas pelo texto constitucional. Seguir tal caminho significa arrecadar o máximo de impostos e taxas que a legislação e a base econômica local possibilitam, aproximando a receita tributária efetiva de seu potencial. Para tanto, não há como prescindir da realização de uma reforma no “papel, funções e administração financeira dos governos locais [,a qual] deve ser desenhada como um pacote coerente”, envolvendo a criação de condições adequadas de gestão referentes ao tripé legislação - informação – administração tributária (WORLD BANK, 1993, p.1). A prioridade conferida ao incremento da arrecadação própria faz, do fortalecimento da administração financeira municipal, o eixo estruturador em torno do qual se articula o desenho do SOMMA.

Fato posto, o SOMMA contempla, no componente denominado “desenvolvimento institucional”, ações relacionadas a “assistência técnica, treinamento e aquisição de equipamento e tecnologias atualizadas [ou modernas] de escritório” (WORLD BANK, 1993, p.11) para os governos dos municípios. Para levar em frente tal propósito, “planos de treinamento e assistência técnica devem ser desenvolvidos para cada municipalidade, através da aplicação de um questionário-diagnóstico baseado em metodologias bem sucedidas de avaliação rápida” (WORLD BANK, 1993, p.11). Vale dizer, adota-se, no Programa, um

receituário padrão, que parte da identificação das necessidades de aparelhamento operacional a serem supridas com vistas ao fortalecimento da administração financeira, identificado a exploração eficiente da base de arrecadação própria. A avaliação a ser feita recobre o já citado tripé legislação, informação e administração tributária, e se desdobra em ações agrupadas em três áreas principais, que conformam o arcabouço do “pacote coerente” de medidas de apoio necessárias ao incremento da eficiência arrecadatória dos governos locais, os quais podem ser visualizados no Quadro 1.

QUADRO 1: Concepção geral das linhas de atuação do componente “desenvolvimento institucional” do SOMMA e de suas respectivas ações/atividades

LINHAS DE ATUAÇÃO	AÇÕES/ATIVIDADES PREVISTAS
Fiscal e administrativa	Atualização dos cadastros de impostos de propriedade, melhoria de processos, políticas e infra-estrutura física para a mensuração e o recolhimento de impostos sobre propriedade e outras taxas e tarifas, melhoria nos processos de compra/aquisição
Planejamento	Preparação e atualização de planos diretores, atualização do cadastro de imóveis, elaboração e definição de códigos e padrões técnicos
Meio ambiente e saneamento básico	Regulação e definição (e racionalização) de códigos de zoneamento e uso da terra, reforço das agências ambientais locais (CODEMAs), estímulo à cooperação regional através de autoridades de bacias hidrográficas, elaboração de estudos de precificação de custos marginais de longo prazo como insumo par revisão da cobrança dos usuários baseada em custos econômicos

Fonte: SOMMA, *Staff Appraisal Report*, World Bank, 1993, p. 11

O argumento desenvolvido pelo Banco Mundial é que a descentralização deve ser avaliada em termos da forma – leia-se qualidade – como os governos locais estão provendo os serviços pelos quais são responsáveis ou que se espera que façam. As reformas a serem feitas nas administrações municipais, prescritas no *Staff Appraisal Report*, são “informadas” pelo documento setorial do Banco Mundial editado em 1992 o qual, por sua vez, adota “preceitos básicos da literatura econômica” (WORLD BANK, 1993, p. 36). Tais preceitos podem ser sintetizados na explicação do comportamento dos agentes como sendo movido pela busca do interesse próprio, em sintonia com uma noção de racionalidade maximizadora num processo descentralizado de coordenação promovido pelas forças de mercado, cujo resultado é o desempenho eficiente da economia. E a eficiência da economia, para o Banco Mundial, repercutindo o pensamento neoclássico, concorre para o benefício da sociedade, à medida que os recursos não são desperdiçados, mas utilizados na produção de bens e serviços mais valorados pela população. Dessa visão economicista decorre a prescrição de que “a performance do setor público em geral e das municipalidades em particular deve ser avaliada

em termos de : (a) *accountability*; (b) eficiência na produção; (c) eficiência na demanda; (d) equidade; e (e) sustentabilidade” (WORLD BANK, 1993, p.36).³

Do tratamento desses conceitos no âmbito do *Staff Appraisal Report*, resulta uma concepção de administração municipal muito próxima, para não dizer indistinta, de um agente econômico que opera no mercado. Em outras palavras, a prescrição do Banco Mundial, subjacente ao desenho do SOMMA, é a de que os governos locais devem se comportar seguindo a lógica decisória da empresa privada. Praticamente não sobra espaço para considerações de natureza política, para as deliberações e negociações atinentes à conformação da agenda pública, as quais, não custa lembrar, estão no cerne das noções convencionais de Estado e de democracia. O que está proposto no documento não se restringe apenas a uma diluição da especificidade da política, mas implica em negar a própria pertinência da política, quando vista sob a ótica das (ou aplicadas às) instâncias locais de governo.

Embora os governos locais possam adotar ações de cunho redistributivo, até porque se revestem de autonomia política e administrativa compatível com tal propósito, para o Banco Mundial isto não seria recomendável. O argumento utilizado é um tanto ou quanto singelo: “governos locais que tentam promover distribuição de renda com seus próprios recursos defrontam-se com problemas financeiros como a tendência a que contribuintes com maior renda deixem a comunidade” (WORLD BANK , 1993). É como se o Brasil se caracterizasse por um federalismo competitivo, onde os custos de saída ou de realocação do agente econômico – indivíduo, família ou empresa – fossem irrelevantes. Para não desencadear esse tipo de reação, os governos locais devem ficar restritos, na prescrição feita no *Staff Appraisal Report*, “à provisão de serviços nos quais o uso de subsídios cruzados seja viável” (WORLD BANK, 1993). A prevalência de uma concepção de governo como empresa não comporta ações endereçadas a lidar com as desigualdades sócio-espaciais de maior envergadura. Ainda que possam melhorar o padrão de distribuição da renda e o bem estar social, tais ações não são desejáveis porque potencializam desequilíbrios nas finanças públicas das municipalidades.

Ainda que o modelo normativo do Banco Mundial identifique vários aspectos da administração municipal a serem reformados, abrangendo tanto o lado do gasto como o da receita, é sobre este último que recai a atenção do SOMMA. E, se o que interessa é o fortalecimento das receitas das administrações locais, o caminho a seguir consiste no incremento da arrecadação própria, principalmente porque não gera pressões sobre as finanças dos governos estaduais e federais, corroborando, assim, para o equilíbrio das contas públicas e

a promoção da estabilidade macroeconômica (WORLD BANK, 1993). Na análise desenvolvida no *Staff Appraisal Report*, se “os pagamentos dos usuários e as taxas de propriedade são sub-otimamente empregadas” pelas municipalidades, isto se deve a “uma clara falta de incentivos [políticos e constitucionais] para maximizar receitas próprias” (WORLD BANK, 1993, p. 35). Com base nesse diagnóstico, o que o SOMMA se propõe a fazer é exatamente prover incentivos capazes de estimular os governos municipais de Minas Gerais a melhor explorar suas competências tributárias, tornando-os menos dependentes das transferências intergovernamentais de recursos. O mecanismo a ser utilizado com tal finalidade reproduz uma prática institucional que se tornou recorrente nas intervenções do Banco Mundial a partir dos anos oitenta: a condicionalidade. Trata-se, em suma, de disponibilizar recursos para uma determinada finalidade ou linha de financiamento, atrelando a concessão do empréstimo ao cumprimento de requisitos por parte do potencial tomador.

O setor selecionado como prioritário para fins de intervenção do SOMMA foi o de saneamento básico e ambiental. De acordo com o documento, a carência de investimentos na área referendava tal escolha. De um lado, antecipava um grande interesse das municipalidades no tocante ao acesso a financiamentos para investimentos setoriais e à participação no Projeto. De outro, contribuiria para “aliviar a pobreza”, numa espécie de subproduto que, embora desejável, não era formalmente pretendido, já que, como afirma o documento, não constituía “um objetivo primário em si mesmo” do SOMMA (WORLD BANK, 1993, p.30).

A estratégia desenhada pelo SOMMA consiste, portanto, em promover uma articulação explícita entre a concessão de financiamentos às administrações municipais para a realização de investimentos em infra-estrutura de saneamento básico e ambiental à adoção prévia de medidas orientadas para o incremento das arrecadações próprias. O “preço” a ser pago pelas municipalidades para o acesso àquilo que lhes interessa – recursos para investimentos em infra-estrutura – é o compromisso com a implementação das reformas na área fiscal.

Assim, embora corresponda a menos de 10% dos recursos programados pelo SOMMA, o componente “desenvolvimento institucional” revela-se estruturante na estratégia de intervenção. A expectativa era de que uma parcela em torno da metade dos 756 municípios então existentes em Minas Gerais, “representando cerca de 90% da população”, iria participar de tal componente, “o qual é a chave para entrar no Projeto” (WORLD BANK, 1993, p.11). Esse dado é interessante porque denota, implicitamente, o reconhecimento de a clientela potencial do Programa ser formada por municípios de maior densidade econômica e demográfica.

O componente infra-estrutura e meio ambiente, que corresponde a quase 90% do orçamento do Programa, está orientado para o financiamento de investimentos com vistas a expansão dos serviços de saneamento básico (WORLD BANK, 1993). Conforme o *Staff Appraisal Report*, trata-se de uma inovação em relação aos projetos similares financiados pelo Banco Mundial no país. Enquanto tais projetos abrangiam uma variedade de serviços urbanos, o foco do SOMMA ficou limitado “à infra-estrutura ambiental nos setores de saneamento básico”, de forma a favorecer “a plena recuperação de custos [dos investimentos] via cobrança dos usuários, (...) ou indiretamente através dos valores das propriedades e do recolhimento de taxas a título de contribuição de melhorias” (WORLD BANK, 1993, p. 12).

Contrastando com o componente desenvolvimento institucional, a expectativa de participação de municípios no componente infra-estrutura ambiental apresenta-se bem menos ambiciosa. Estimou-se que o número ficaria restrito a apenas “cerca de 150 municipalidades (provavelmente aqueles com habitantes acima de 20.000, representando cerca de 75% da população)” (WORLD BANK, 1993, p.12). Significa dizer, portanto, que uma parcela expressiva de municípios se credenciaria a entrar no Programa, mas não entraria de fato, no sentido de não conseguir viabilizar seu acesso aos empréstimos para investimentos em infra-estrutura.

A implementação do SOMMA: os limites da estratégia de modernização institucional

Como visto, o SOMMA combina ações de desenvolvimento institucional, focadas na melhoria da capacidade de arrecadação própria de tributos das administrações locais, com empréstimos para a realização de investimentos em infra-estrutura urbana. E condiciona o acesso das municipalidades aos financiamentos para os projetos de investimento à prévia implementação das iniciativas prescritas no campo institucional. A lógica que informa a concepção do Programa é simples: o interesse na concessão do financiamento induziria os governos locais a aderirem à modernização institucional. Os investimentos realizados, por sua vez, fomentariam o potencial de arrecadação tributária local, cujo aproveitamento, assegurado pela melhoria na capacidade de gestão fiscal, permitiria amortizar os empréstimos concedidos, desencadeando um círculo virtuoso de modernização e incremento da eficiência no desempenho da atividade governativa no âmbito municipal.

O número de municípios participantes do SOMMA alcançou um total de 143, aproximando-se, portanto, da estimativa feita no *Staff Appraisal Report*, da ordem de 150

municípios. Esse resultado denota um relativo êxito do Programa no tocante à cobertura e sugere, à primeira vista, a consecução dos objetivos pretendidos.

Não é isto, contudo, o que se observa a partir do exame de informações referentes à implementação levantadas pela pesquisa de campo realizada pela FJP (2001, 2002).⁴ A constatação extraída da análise dessas informações é o cumprimento apenas parcial da condicionalidade estabelecida pelo Programa, qual seja, a efetivação das ações de desenvolvimento institucional como requisito ao acesso aos empréstimos para o financiamento de projetos de investimento em infra-estrutura de saneamento básico e ambiental. Embora os PAEs tenham sido elaborados, as correspondentes programações, na maioria dos casos examinados, foram apenas parcialmente executadas, ocorrendo situações nas quais não houve execução de nenhuma das ações previstas. Vale dizer, o mecanismo da condicionalidade adotado pelo SOMMA revelou-se insuficiente, por si só, para incluir, na agenda pública dos governos locais, o “pacote coerente” de medidas desenhadas no componente desenvolvimento institucional. Seja por uma combinação insatisfatória de incentivos e capacidade de *enforcement*, seja pela complexidade inerente à promoção de mudanças de maior envergadura no campo político-institucional, a indução mostrou eficácia limitada no âmbito do Programa (FJP, 2006).

Se as mudanças projetadas pelo componente desenvolvimento institucional não lograram o êxito esperado, o impacto sobre a arrecadação de receita própria dos municípios segue na mesma direção. A essência do resultado que se constata a partir do exame dos dados relativos às finanças dos municípios mineiros no período 1995-1999 é que o Programa não foi capaz de reduzir, de uma perspectiva agregada, a dependência dos governos locais frente à transferência intergovernamental de recursos, que era, vale relembrar, seu principal objetivo. Os avanços setoriais apresentaram caráter disperso ou pulverizado, mostrando-se insuficientes para desencadear um círculo virtuoso de incremento da arrecadação própria das municipalidades envolvidas no processo, que viesse a torná-las mais autônomas, sob a ótica financeira ou da capacidade de mobilização de recursos, em relação aos governos estadual e federal (FJP, 2006)

A pesquisa da FJP (2002) procurou apreender se, na percepção dos governos locais, as valorizações dos imóveis advindas dos investimentos em infra-estrutura urbana realizados com empréstimos do SOMMA haviam repercutido na arrecadação de IPTU – principal tributo municipal. O Quadro 2 apresenta os resultados consolidados desse levantamento.

QUADRO 2: Repercussão dos investimentos realizados com empréstimos do SOMMA sobre a receita arrecadada de IPTU, segundo a avaliação dos governos locais, em 28 municípios selecionados que participaram do Projeto

NATUREZA DO IMPACTO	N. DE MUNICÍPIOS	% DO TOTAL
Relevante	5	17,8
Nenhum	14	50,0
Não soube responder	9	32,2
Total	28	100,0

Fonte: dados básicos: Pesquisa de campo, FJP, 2002, s/ed.

Em apenas 5 municípios pesquisados pela FJP (2002), ou 17,8% do total (Quadro 14), os investimentos realizados com empréstimos do SOMMA tiveram impacto relevante na arrecadação de IPTU. Ainda assim, em 2 municípios, a repercussão teria sido “apenas parcial” e, em outro, os reflexos teriam ficado restritos aos “imóveis de maior valor, em virtude do IPTU social” (FJP, 2002).

Os resultados não pretendidos do SOMMA: eficiência econômica *versus* eficiência social

O SOMMA foi desenhado como uma intervenção que buscava o desenvolvimento institucional das municipalidades mineiras para, através dele, fomentar a capacidade de arrecadação própria local. O Programa reconhecia as desigualdades de renda e a incidência da pobreza nas cidades mas não se propunha a reverter tal situação. Aliviar a pobreza urbana constituía um objetivo secundário, dentro da premissa de que não competia aos governos locais fazer política redistributiva, a qual seria uma atribuição dos níveis mais elevados de governo, em especial, do governo federal. O papel reservado pelo Banco Mundial aos governos locais consiste na provisão de serviços urbanos com eficiência, identificada a recuperação econômica ou financeira dos custos dos investimentos.

Com o intuito de promover o desenvolvimento institucional, previu-se a elaboração de PAEs pelas municipalidades, cuja implementação constituía requisito para o acesso a empréstimos com vistas ao financiamento de investimentos em infra-estrutura urbana. Os recursos programados no componente infra-estrutura e meio ambiente do SOMMA foram desembolsados, mas não levaram ao pretendido incremento da arrecadação própria das municipalidades, não proporcionando, assim, a conseqüente redução da dependência frente à transferência de recursos dos níveis mais elevados de governo. Isto permite afirmar que, sob esse aspecto, o Programa fracassou.

Esse “fracasso” não se observa, contudo, quando são examinadas as implicações do SOMMA no tocante às condições de vida ou bem estar da população. As informações levantadas pela pesquisa da FJP (2002) não deixam dúvidas a respeito da questão. De fato,

todos os prefeitos entrevistados no âmbito da referida pesquisa foram categóricos na afirmação de que houve melhorias na qualidade de vida da população local em decorrência dos investimentos financiados com empréstimos do Programa. Indo direto ao ponto, naquilo que constituía um objetivo secundário de sua intervenção, o SOMMA pode ser considerado como relativamente bem sucedido.

Tal resultado não suscita grandes surpresas. Ao contrário, pode ser visto como um desdobramento até certo ponto natural da natureza dos itens elegíveis para financiamento no componente infra-estrutura e meio ambiente. Investimentos em projetos referentes a expansão e melhoria na provisão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pavimentação de vias urbanas, obras de drenagem e disposição final de resíduos sólidos, dentre outros, tendem a ser realizados preferencialmente em áreas que correspondem a espaços de moradia dos segmentos mais pobres da população, até porque, concentram-se nelas as principais deficiências quanto à infra-estrutura urbana. Ainda que não priorizassem explicitamente a pobreza, os projetos contemplados pelo SOMMA, pelas características do perfil dos investimentos passíveis de financiamento, apontavam na direção dela.

Se os projetos convergem na direção da pobreza, é difícil falar em recuperação financeira dos custos dos investimentos. De um lado, a aplicação estrita dos critérios normativos estabelecidos pelo Banco Mundial implicaria a inviabilização de grande parte dos projetos implementados pelas municipalidades, prejudicando, em particular, o desembolso dos recursos previstos no componente infra-estrutura e meio ambiente do SOMMA. De outro, se tais critérios fossem aplicados os investimentos muito provavelmente teriam caráter regressivo, já que a taxação estaria incidindo sobretudo nos segmentos mais pobres da população. A repercussão positiva dos projetos de investimento implementados com o financiamento do SOMMA nas condições de vida da população, contudo, não significa, necessariamente, que os recursos desembolsados pelo Programa tenham sido aplicados de forma eficiente - leia-se, em consonância com o interesse público - pelos governos locais. De fato, a Comissão Parlamentar de Inquérito, constituída pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, em março de 2000, para “apurar possíveis irregularidades na execução de obras municipais financiadas com recursos do Fundo SOMMA”⁵ - a denominada CPI do Fundo do SOMMA - é um indicador eloquente de que isto não ocorreu.

A lógica que informa a concepção do SOMMA e de programas similares parece esquecer determinados aspectos econômico-sociais e político-institucionais da realidade brasileira como um todo, e da mineira em particular, os quais, dificilmente, deixariam de repercutir na implementação e, em consequência, nos resultados alcançados. Primeiro, grande parte da

população está imersa na pobreza e, como tal, não pode prescindir da ação do Estado. Logo, não dá para tratar serviços urbanos essenciais – abastecimento de água, esgotamento sanitário etc – como se fossem mercadorias. Adotar esse tipo de postura implica bloquear a possibilidade de consumo de tais serviços por uma fração não desprezível das comunidades locais, contribuindo para reproduzir ou mesmo agudizar as desigualdades sociais de uma sociedade já profundamente desigual. Segundo, a ineficiência na gestão pública local não se prende apenas ao não aproveitamento adequado do potencial de arrecadação própria. De fato, não há um controle mais efetivo sobre a aplicação dos recursos disponíveis, nem uma priorização consistente dos gastos, a qual reflita as necessidades mais emergenciais da população. Logo, não dá para tratar a melhoria no desempenho da atividade de arrecadação desvinculada da melhoria no desempenho do gasto. São problemas interligados que remetem a uma causa comum: a baixa capacidade operacional das administrações municipais.

A relevância da implementação de ações de desenvolvimento institucional com vistas à criação de capacidade operacional nas administrações municipais é inquestionável. O problema a resolver, entretanto, não se resume ao incremento da receita própria. Tão ou mais importante que arrecadar é aplicar bem os recursos disponíveis, evitando, em particular, a ocorrência de situações recorrentes, como desperdícios, desvios, favorecimentos a interesses particulares e improbidade administrativa ou corrupção. Não custa lembrar que a legitimidade da administração pública vem, primariamente, do direcionamento adequado imposto ao gasto e da probidade em sua execução. Isto demanda capacidade de formular e implementar políticas públicas, sem a qual não faz muito sentido a preocupação com a melhoria do desempenho da atividade arrecadadora.

Da mesma forma, é inquestionável a importância da realização de investimentos em projetos de infra-estrutura urbana. E se os recursos são, reconhecidamente, escassos, o critério decisório adotado na priorização de onde e em quê investir revela-se crucial. Seguramente, tal critério não pode ser, como propõe o Banco Mundial no âmbito do SOMMA, a recuperação financeira do custo do investimento. Avaliação social de projetos é distinta da avaliação privada e, como tal deve ser tratada. Implica considerar os múltiplos efeitos externos do investimento realizado e atribuir pesos valorativos ao mesmo, buscando atingir o máximo de bem estar social. Em outras palavras, governo local não é empresa. Reduzir o primeiro ao segundo, em nome da eficiência, implica passar ao largo das preocupações mais mezinhas relacionadas à justiça social.

Conclusões

A análise realizada mostrou que as ações de desenvolvimento institucional – cruciais à consecução das mudanças pretendidas pela intervenção desenhada no SOMMA – foram apenas parcialmente implementadas, comprometendo a presumida coerência que as revestiam. E não o foram porque não houve uma efetiva observância da condicionalidade imposta às municipalidades no acesso a recursos para investimentos em infra-estrutura. Frente à incapacidade – ou desinteresse – do Banco Mundial de fazer valer ou impor o cumprimento da condicionalidade que articulava o desenvolvimento institucional com os investimentos em infra-estrutura, não ocorreram ganhos relevantes no tocante à capacidade de arrecadação própria das municipalidades. Restaram, assim, a rigor, os impactos advindos das melhorias processadas na infra-estrutura urbana, que repercutiram positivamente nas condições de vida das comunidades locais. Significa dizer que o SOMMA obteve êxito apenas em suas ações relacionadas aos investimentos em infra-estrutura, que em nada se diferencia das intervenções setoriais que caracterizavam a atuação do Banco Mundial até meados dos anos oitenta.

Mais do que constatar o “fracasso” da estratégia de intervenção adotada pelo SOMMA, contudo, interessa salientar, nas “conclusões”, alguns resultados que afloraram no esforço despendido quando do exame de sua implementação. Primeiro, os governos locais representam uma dimensão crucial para a promoção de melhorias nas condições de vida da população, em especial dos segmentos mais pobres. Logo, é necessário capacitá-los com vistas ao desempenho adequado de suas atribuições, que foram alargadas pelo movimento de descentralização, como reconhece o diagnóstico que sustenta a proposição da intervenção do Programa (WORLD BANK, 1993). Segundo, a melhoria da capacidade de desempenho dos governos locais não se prende apenas à atividade arrecadadora, na linha da priorização estabelecida no SOMMA, embora isto seja inegavelmente relevante. Não basta arrecadar mais, se não há uma concomitante melhoria na aplicação dos recursos, isto é, em que se gasta e como se gasta. Terceiro, o desenvolvimento e a modernização institucional são importantes, mas não asseguram, por si só, melhorias sustentadas na capacidade operacional das administrações locais. Quarto e último, não existem soluções padronizadas para problemas igualmente categorizados. Por mais coerente, em termos técnicos, que possa ser uma determinada política, nada assegura, a priori, que sua aplicação produza os resultados que pretende alcançar. No mínimo, é necessário observar se há condições objetivas para executá-la e não presumir a existência de tais condições.

¹ A análise do programa SOMMA efetuada neste trabalho baseia-se em três relatórios de pesquisa produzidos pela equipe, quais sejam: a) a pesquisa de campo realizada em 2001, que consistiu no levantamento de dados de 28 municípios que participaram do programa (FJP, 2001); b) a avaliação do programa consolidada no Relatório de Avaliação do SOMMA, contratado pelo BDMG, executor do Programa em Minas (FJP, 2002) Gerais; e a pesquisa financiada pela FAPEMIG (FJP/FAPEMIG, 2005) que aprofunda a avaliação do programa, desde sua concepção, com ênfase nos aspectos referentes à descentralização e desenvolvimento institucional.

² O documento que sintetiza a avaliação final do Projeto para fins de concessão do correspondente empréstimo ao governo de Minas Gerais – *Staff Appraisal Report* – é datado de 21 de junho de 1993, e referenciado sob o número 11714-BR. Para a execução da programação definida pelo SOMMA, foram previstos recursos no montante global de US\$ 333,1 milhões, a serem aplicados num prazo de cinco anos. O empréstimo do Banco Mundial corresponde a US\$ 150,0 milhões, com a parte restante sendo aportada pelo governo de Minas Gerais e pelas municipalidades participantes das ações do componente infra-estrutura e meio ambiente, além de uma pequena fração a cargo do setor privado. Desse montante, quase 90% estava direcionado para o financiamento dos projetos de investimento referentes ao componente infra-estrutura e meio ambiente. O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais foi escolhido como a agência executora do Programa, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, gerenciar os recursos do SOMMA.

³ Para a discussão desses conceitos, nas acepções que assumem no *Staff Appraisal Report*, ver FJP (2006)

⁴ Ver nota 1.

⁵ A CPI do Fundo do SOMMA foi criada para, no prazo de cento e vinte dias, apurar possíveis irregularidades na execução de obras locais executadas com financiamento do Projeto. O prazo de investigação foi, posteriormente, prorrogado por mais sessenta dias. As conclusões do relatório foram aprovadas pelo plenário da Assembléia Legislativa, em sessão ocorrida no dia 20 de novembro de 2002.

Referências bibliográficas

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Reconstruções da Agenda local contemporânea: sociedade civil e gestão democrática das cidades In: XXIX ENANPAD, 2005, Brasília, ANPAD, 2005

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998. 284p.

CARMONA, Marisa; BURGEN, Rod. *Strategic planning and urban projects: responses to globalization from 15 cities*. Delft: Delft University Press, 2001.

CORRAGIO, José Luis. La propuesta descentralización y participación: limites e posibilidades. *Ciudad Alternativa*. Desarrollo social, descentralización y participación. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, n. 10, 1995. p. 31-43.

FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. 208p

FREIRE, Mila e STREN, Richard. (ed) *Los retos del gobierno urbano*. Washington / Bogotá: Instituto do Banco Mundial / Alfaomega, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. ESCOLA DE GOVERNO; FAPEMIG. Descentralização e desenvolvimento institucional nos municípios mineiros. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. ESCOLA DE GOVERNO. Avaliação do Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais – SOMMA. Belo Horizonte, 2002, 2 v.: il.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Relatório de pesquisa de campo do SOMMA. Belo Horizonte, 2001, s/ed.

GUÉHENNO, Jean-Marie. O futuro da liberdade: a democracia no mundo globalizado. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 192p.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 12. ed. São Paulo: Loyola, 2003. 349p.

LUNGO, Mario. As cidades e a globalização, a partir da América Latina e Caribe. In. *Espaço e debates*. Empreendedorismo urbano. Ano XVI, n. 39, São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1996.

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. Economics and the law: from Posner to post-modernism. Princeton: Princeton University Press, 1999. 235p.

RIBEIRO, Geraldo Browne. O Banco Mundial e as estratégias de desenvolvimento institucional para as cidades: primeiro idéias, depois dinheiro. In. *XI ENANPUR*. Anais. Salvador: ANPUR, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678p.

TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 192p.

WERNA, Edmundo. As políticas Urbanas das agências multilaterais de cooperação para países em desenvolvimento. In. *Espaço e debates*. Empreendedorismo urbano. Ano XVI, n. 39, São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1996.

WORLD BANK. *Entering the 21th Century*. World Development Report 1999/2000. Washington, World Bank, 2000.

WORLD BANK. *Urban Policy and Economic Development – an agenda for the 1990s*. World Bank Policy Paper. Washington DC: World Bank, 1991.

WORLD BANK. Staff Appraisal Report. Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure. Washington DC: World Bank, 1993.

WORLD BANK. *Entering the 21th Century*. World Development Report 1999/2000. Washington, World Bank, 2000.

WORLD BANK. *Urban Policy and Economic Development – an agenda for the 1990s*. World Bank Policy Paper. Washington DC: World Bank, 1991.

WORLD BANK. Staff Appraisal Report. Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure. Washington DC: World Bank, 1993.