O Banco Mundial e o desenvolvimento municipal*

Paulo Cesar Vaz Guimarães**

Sumário: 1. Introdução; 2. A descentralização na visão do Banco Mundial; 3. Crítica à ortodoxia.
Palavras-chave: Banco Mundial; desenvolvimento municipal; ajuda externa.

Atuação do Banco Mundial no campo do desenvolvimento municipal.

The World Bank and local development

The text summarizes some of the issues supporting the World Bank action in the local development, in view of the evidences of increase in the loans for Brazilian local governments.

1. Introdução

A temática relacionada às transações econômicas do Brasil com os organismos multilaterais de financiamento é bastante recorrente em toda a literatura especializada e até mesmo nos meios de comunicação de massa. Tal fato é conseqüência direta da importância de que se reveste, seja pelos aspectos positivos ou deletérios dela derivados. Como exemplo benéfico pode-se mencionar o impulso dado a alguns setores de atividade que, de outra forma, dificilmente conseguiriam recursos internos, enquanto um bom exemplo de resultados negativos constitui a própria dificuldade de resolução da crise da dívida externa.

Embora a participação do capital oriundo dessas agências na economia brasileira ocorra mais sensivelmente a partir do surgimento do Eximbank nos anos 30, somente após o término da II Guerra Mundial, com a reestruturação do sistema financeiro internacional, verifica-se a relevância crescente de seu papel (Abreu & Fritsch, 1985:6). No contexto, assume primazia o financiamento efetivado pelo Banco Mundial (Bird), sendo o Brasil, tradicionalmente, um dos clientes preferenciais na carteira da instituição. No período de 1983-86, por exemplo, o país contou com 13,1% do total da carteira (Gonzalez et alii, 1990:30).

É certo que atualmente se verifica o decréscimo na participação do capital proveniente da agência em relação ao total de ingressos no país, ocorrendo, inclusive, nas transações Brasil/Banco Mundial, a transferência líquida negativa de

* Artigo recebido em mar. e aceito em set. 1994. Este trabalho se baseia na dissertação intitulada *Um estudo sobre o Banco Mundial e o desenvolvimento municipal*, defendida junto à EAESP/FGV em 1994. O autor reconhece a dívida intelectual para com o professor Eurico Korff, orientador da pesquisa. O apoio da professora Regina Pacheco foi fundamental no encerramento dos estudos.
** Economista; mestre em administração pela EAESP/FGV; técnico da Fundap/SP.

recursos desde 1989 (tabela 1). Todavia os acordos com o Bird continuam a desempenhar o relevante papel de avalista e catalisador para investimentos de outras instituições.

Tabela 1
Movimento de capitais do Brasil com o Bird
(em US$ milhões)

	1988	1989	1990	1991	1992*
Desembolso Bird	999	818	782	840	595
Amortização Brasil	979	1.016	1.258	1.090	1.281
Saldo líquido Brasil/Bird	20	-198	-476	-250	-686
Total ingressos	5.467	4.375	4.602	7.649	1.4806
Total saídas	8.217	7.085	5.621	6.082	8.412
Total saldo líquido	-2.750	-2.710	-1.019	1.567	6.394

Fonte: *Boletim do Banco Central do Brasil*, 1993, v. 29.
* Valores estimados com base em março de 1992.

O trabalho realizado por Abreu e Fritsch (1985) indica que as relações do país com o Banco são fortemente influenciadas pela disponibilidade de capital no mercado internacional, ou seja, pelo custo de oportunidade entre assumir compromissos com a instituição ou com demais fontes de financiamento. Assim, no período compreendido entre 1949 e 1970, como as suas taxas eram relativamente menores, foi bastante interessante contrair dívidas diretamente com a agência. Na década de 70, por sua vez, o mercado privado pôde oferecer condições mais propícias em função do excedente de eurodólares, o que desencorajou a negociação de novos acordos.[1] Entretanto, com a escalada da taxa de juros no final dos anos 70, como conseqüência da política monetária do governo norte-americano, e principalmente com o virtual fechamento do crédito para os países endividados por parte dos agentes privados em 1982, o Banco passou a assumir uma posição fundamental que nunca havia ocupado, notadamente como meio para solucionar as dificuldades no balanço de pagamentos (Bacha & Mendoza, 1987:22).

Diante da força adquirida, a negociação de novas linhas de crédito começou a envolver critérios de condicionalidade[2] mais amplos, com o argumento de que os antigos empréstimos não estavam alcançando os objetivos almejados. Tais condicionalidades, mais do que uma particularidade contratual, representam a

[1] Em 1972, por exemplo, enquanto a taxa do Banco era de 7,2%, a taxa de outras fontes atingia 6,5%. Já em 1980, os valores eram de 8,4 e 15,7%, respectivamente (Abreu & Fritsch, 1985:24).

[2] A literatura a respeito das condicionalidades é vasta. Para uma discussão mais geral, ver Sachs (1989).

própria evolução da base teórica do Banco sobre o conceito de desenvolvimento e seus determinantes.[3]

Como bem demonstram Lichtensztjn e Baer (1987:172-204), as relações com o Banco têm por referência exatamente os objetivos que eram definidos para os programas e projetos negociados.[4] Se no início se pretendia propiciar o desenvolvimento eliminando os pontos de estrangulamento na infra-estrutura (energia, transportes etc.), em um segundo momento tornou-se primordial a satisfação das chamadas necessidades básicas da população (educação, alimentação etc.). Nessa fase, que corresponde à gestão MacNamara, o conhecimento que se tinha sobre a dinâmica econômica dos países subdesenvolvidos foi aprofundado. Contudo, os resultados concretos divergiam das propostas iniciais, não se obtendo melhora nas condições de vida dos envolvidos nas intervenções, quando não se as agravava (Annis, 1986:92-6). Elegeu-se como responsável pelos insucessos a utilização desvirtuada dos recursos, devendo os países adotar programas de ajustes estruturais que otimizassem as oportunidades de investimento e que conduzissem à reestruturação da esfera produtiva a médio e longo prazos.

Para alcançar esses objetivos, o Banco, além de tratar das políticas de estabilização necessárias para a normalização da economia, tem-se preocupado com a forma com que os recursos são gerenciados (Cohen et alii, 1985; Murray, 1983). Assim, a instituição volta sua atenção não só para a efetividade do capital proveniente da ajuda externa, mas também para o fortalecimento das instituições nas várias esferas governamentais e para os procedimentos político-administrativos que garantam a disciplina fiscal e a *accountability* no gerenciamento do setor público (Shihata, 1991).

No contexto federativo brasileiro, onde a esfera local possui o mesmo *status* das demais, essas propostas vêm adquirindo recentemente um *locus* privilegiado no espaço administrativo municipal, já contando até 1989 com 10 empréstimos para o desenvolvimento municipal, totalizando US$762 milhões (tabela 2).[5] As medidas contempladas visaram, em termos gerais, à reforma na arquitetura institucional e nas finanças públicas municipais, de forma a garantir a austeridade fiscal, a recuperação de custos e a maior participação do setor privado na prestação de serviços urbanos (Melo & Moura, 1990).

---

[3] É correto afirmar que não existe uma fundamentação teórica própria da instituição, até porque seu quadro técnico é bastante heterogêneo. Entretanto, isso não invalida a observação de que ocorre, de fato, um vetor resultante que caracteriza os empréstimos concedidos, seja pela predominância de uma linha de pensamento, seja pela pressão do Congresso ou do governo norte-americano.

[4] Para uma análise exaustiva do histórico do Banco, ver Mason e Asher (1973). Araújo (1991:9-20) faz uma análise concisa em português.

[5] Os dados de uma publicação do Banco (World Bank, 1990:10) diferem destes em razão de critérios distintos sobre o conceito de desenvolvimento urbano e desenvolvimento municipal.

Tabela 2
Empréstimos do Bird para o desenvolvimento municipal
(em US$ milhões)

Ano\empréstimo	Desenvolvimento municipal	Total anual
1979	163	496
1980	0	592
1981	0	1.110
1982	129	1.047
1983	53	2.038
1984	0	313
1985	0	1.525
1986	179	1.642
1987	0	1.393
1988	175	627
1989	63	63
Total 1949-1989	762	14.407

Fonte: Gonzalez et alii (1990).

Há que se frisar, porém, que a quantia é repartida entre diferentes projetos, que usualmente envolvem mais de uma localidade em regiões afluentes, e está sendo fracionada ao longo dos anos, quando efetivamente desembolsada.[6] Logo, a contribuição do Banco não se dá na forma de substancial aporte de recursos.

Por outro lado, a dinâmica no relacionamento pode, nos atuais projetos e nos futuros, viabilizar a problematização da realidade através de atores com saberes distintos, contribuindo para a identificação de soluções alternativas para as municipalidades.

Contudo, o alcance e a pertinência desse novo padrão de intervenção do Banco Mundial ainda não despertou a merecida atenção dos analistas brasileiros. Estes continuam realizando mais esforços no sentido de compreender o debate acerca das alternativas de política macroeconômica, sem atentar para os aspectos da descentralização e para a ênfase na gestão local.

Em vista dessa situação, e tendo presente a hipótese de que o novo padrão deverá ser incrementado no período próximo, este artigo pretende contribuir para a sistematização dos pressupostos que embasam a atuação do Banco no campo do desenvolvimento municipal. Para tanto, analisar-se-á o conceito de descentralização, para então verificar a adequação à realidade brasileira e sugerir caminhos que otimizem as possibilidades de relacionamento Brasil/Banco Mundial.

Como o posicionamento da instituição em relação aos governos locais brasileiros não se encontra, até o presente momento, formalizado em documento, optou-se por recuperar as publicações oficiais e "quase oficiais" que fornecessem

[6] Não pode ser descartada, ademais, a possibilidade de os desembolsos não ocorrerem em conseqüência do não-cumprimento, pelo lado brasileiro, de cláusulas contratuais.

indícios aceitáveis. Consideraram-se como referências "quase oficiais" os trabalhos dos técnicos e consultores regulares, bem como a produção das correntes teóricas que subsidiam estes pesquisadores. Logo, de antemão, constata-se certa imprecisão em passagens específicas; todavia acredita-se que o conjunto é capaz de contribuir para o conhecimento mais aprimorado das políticas do Banco Mundial.

2. A descentralização na visão do Banco Mundial

Ao longo da experiência do Banco Mundial, a temática da descentralização político-administrativa somente ganha destaque no início da década de 80, com a publicação do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1983* (World Bank, 1983). É certo que o assunto sempre permeou as políticas e os projetos da instituição, visto que seria incompleta a discussão sobre propostas de intervenção na economia sem considerações a respeito. Até por isso o Banco tem, em sua estrutura, setores voltados especificamente para o estudo dos arranjos institucionais alternativos, como por exemplo o Public Sector Management Issues. Há que se notar, porém, que a preocupação com o tema em sua agenda de prioridades era modesta até 1983, para dizer o mínimo. A partir da divulgação do relatório citado, tornou-se relevante a análise dos processos de implementação das políticas públicas para verificar os reais impactos e óbices enfrentados pelos empréstimos concedidos.

Cabe ressaltar que a tendência, então iniciada, foi eclipsada pelos reflexos da crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo — em especial Brasil, México e Argentina — logo no ano seguinte, quando não imediatamente. De fato, o Banco sofreu ríspidas críticas por atentar para a dimensão gerencial no desenvolvimento justamente quando a ruptura no cenário internacional já era manifesta. Para alguns analistas, a contribuição deveria ter sido mais no sentido de aventar as possíveis soluções para as relações entre devedores e credores do que de tratar do papel da gestão no desenvolvimento. De qualquer forma, o que se verificou na prática subseqüente foi o foco preferencial sobre os novos condicionantes que dominavam as relações financeiras internacionais.

Assim, boa parte das propostas constantes no relatório de 1983 são deslocadas de cena, obtendo algum destaque no discurso oficial mais recente, quando do debate sobre a governança nos países em desenvolvimento, realizado na Conferência Anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento, em abril de 1991 (World Bank, 1991). Entretanto, na prática das negociações de projetos e programas, notadamente na área social, já se verificava a reintrodução das preocupações com a gestão local.[7]

---

[7] A análise da descentralização como um caminho para a melhor prestação dos serviços sociais, afora as questões políticas e econômicas, possui inúmeros adeptos (por exemplo, O'Connor, 1973).

Tendo em vista as transformações observadas nas modalidades de empréstimo da instituição, é mister recuperar a lógica da argumentação explicitada há quase 10 anos e desenvolvida em textos posteriores para compreender o posicionamento atual.

A estratégia de descentralização formulada em 1983 surge no contexto da reformulação da administração pública, necessária para a obtenção de um desempenho mais eficiente do aparato governamental. Na visão do Banco Mundial, os caminhos do desenvolvimento em diversas nações trouxeram um agigantamento extraordinário da participação do Estado na economia, o que prejudicaria a utilização dos recursos disponíveis. Em tal situação, a descentralização configuraria uma medida para tornar as empresas e burocracias públicas mais sintonizadas com a clientela e ainda capazes de estabelecer uma conexão eficiente entre *inputs* e *outputs*. (World Bank, 1983:123).

Na precisa exposição de Murray (1983:292), o desenrolar da proposta está calcado essencialmente no êxito da pressão dos instrumentos de mercado, que sinalizariam aos agentes o comportamento a ser adotado. Para evitar distorções nas expectativas, conclui-se que por trás das recomendações estaria a concepção de um setor público de diminutas proporções, para superar a limitada capacidade gerencial do corpo técnico, a corrupção, as demandas exclusivamente políticas e a ausência de competição. Somente assim as agências estatais teriam condições de realizar a coordenação das funções públicas com razoável eficiência (World Bank, 1983:120).

Essa coordenação não deve ser confundida com as propostas de planejamento largamente difundidas no pós-guerra, em pleno efervescer da teoria do desenvolvimento econômico. A descentralização aparece exatamente em contraste com aquelas idéias, até como conseqüência das falhas do planejamento central, negando o arbítrio e a capacidade cognitiva das estruturas centralizadas para tratar das complexas facetas que o desenvolvimento traz consigo. A assertiva pode ser corroborada a partir da ampla análise que Rondinelli (1981), consultor do Banco e um dos principais estudiosos da descentralização, empreendeu sobre as experiências vivenciadas pelos países do Terceiro Mundo, em particular quando salienta as razões da opção pela descentralização. Segundo o autor, os *policy makers* sustentavam que:

— a descentralização romperia com os empecilhos enfrentados pelo planejamento centralizado, na medida em que estaria contando com o trabalho de técnicos diretamente relacionados com a realidade local. Poder-se-ia então adequar as propostas às peculiaridades regionais e locais, evitando a resistência dos segmentos sociais;

— a descentralização possibilitaria a simplificação dos procedimentos envolvidos no planejamento, controle e avaliação, já que a autonomia relativa dos níveis de governo redefiniria as necessidades de informação. Logo, as relações inter-

governamentais possuiriam filtros objetivando o "não-congestionamento" nos níveis imediatamente superiores;

— a permanência do corpo técnico nas localidades viabilizaria canais de informação mais fidedignos;

— as políticas públicas emanadas do governo central seriam mais difundidas em todo o território e teriam mais chances de êxito, desde que abarcassem as demandas locais e granjeassem o apoio da comunidade;

— a descentralização poderia propiciar a contribuição de diferentes grupos que, de outra forma, seriam esquecidos ou desprezados pelo planejamento centralizado;

— a descentralização induziria o desenvolvimento de capacidades técnicas e políticas dos governos locais e mesmo das instituições privadas, visto que se habilitariam a exercer as funções transferidas;

— a própria eficiência do governo central seria aperfeiçoada em razão da nova divisão de tarefas, que o liberaria para realizar aquelas atividades que apresentassem vantagens comparativas;

— também a efetividade do nível central poderia ser melhorada através da coordenação inter e intragovernamental. Este seria um dos principais ganhos para o setor público dos países do Terceiro Mundo, onde as iniciativas das políticas públicas dificilmente atingem os pretensos beneficiários;

— estruturas descentralizadas seriam mais permeáveis à participação dos cidadãos, contribuindo para o êxito da *accountability*;

— ao criar diferentes núcleos de poder, com espaço para a participação direta dos interessados ou mesmo com canais de pressão indiretos, a descentralização poderia vir a ser uma estratégia de rompimento das alianças locais tradicionais, favorecendo uma nova dinâmica política;

— a descentralização teria o potencial de inovação mais acentuado justamente pelo contato com a realidade, pressionando a burocracia a reagir às demandas com novos arranjos organizacionais e processuais (*responsiveness*);

— as lideranças locais poderiam adquirir instrumentos político-gerenciais para a prestação e o controle dos serviços públicos em sua região, garantindo a incorporação de maior número de pessoas no conjunto beneficiado;

— esse envolvimento da diversidade de interesses dos segmentos sociais passaria a ser um fator positivo na garantia da estabilidade política, com o exercício pleno das garantias democráticas;

— por fim, os sistemas descentralizados proporcionariam o desafogo no processo decisório, liberando recursos e otimizando o seu uso. Com isso, a produção de bens e serviços públicos poderia ser incrementada.

A descentralização é considerada, como se depreende dos objetivos citados, um movimento de transferência tanto do planejamento como do processo decisório e da autoridade administrativa, por parte do governo central, para as outras unidades governamentais. Estas, por sua vez, podem adquirir muitas nomenclaturas em conseqüência da diversidade organizacional encontrada entre os países-membros do Bird.

Para o presente propósito, todavia, mais do que discorrer sobre as diferentes tipologias, vale ater-se à dinâmica que o processo de descentralização incorpora. Ao ser enfocada essa dimensão, depara-se com peculiaridades que dão significados distintos aos processos que procuram redefinir as relações intergovernamentais. Aí torna-se vital a clareza dos conceitos utilizados, a fim de evitar interpretações equivocadas.

A literatura disponível é bastante pródiga quando reforça que a descentralização pode abranger desde a autorização para a execução de alguma atividade até a completa responsabilização pelo planejamento, decisão e implantação. Observa-se que uma vertente teórica opta por distinguir como descentralização apenas aqueles processos que envolvam a efetiva transferência dos núcleos de poder, e não "mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente" (Lobo, 1989:484). Nesse caso, ter-se-ia pela frente uma iniciativa de desconcentração, que pode ser interpretada como "uma adaptação técnica de descentralização; trata-se apenas de uma melhor repartição do trabalho e do poder central e dos agentes de execução, mas não possibilita uma verdadeira autonomia administrativa" (Felicíssimo, 1992; Palma, 1984; Lobo, 1988; Wunsch, 1991).

Outra corrente, mais identificada com os pressupostos da democracia liberal, também afirma que o conjunto em que se inserem as opções para a transferência de funções não é uno. Pelo contrário, pode compreender a desconcentração, a delegação a agentes da administração pública descentralizada, a devolução aos governos locais e a atribuição de funções a entidades não-governamentais (Rondinelli et alii, 1983). A despeito disso, os autores aí alinhados pressupõem que todo o rol é variante da descentralização (Vieira, 1971). Logo, não é errado, e também não existem necessariamente implicações ideológicas, quando a descentralização é intitulada desconcentração. Naturalmente, cada situação deve ser bem caracterizada para que as vertentes teóricas possam estabelecer o debate.

A segunda postura apresentada é aquela que o Banco Mundial introduz em seus trabalhos. Entretanto, a instituição frisa basicamente a desconcentração, devolução e delegação, inserindo nesta última a transferência de competências para as organizações não-governamentais. (World Bank, 1983:120).

A desconcentração é definida pelo Banco como a transferência de recursos e da autonomia decisória das instâncias centrais para outras áreas do próprio go-

verno central. Certamente este não é o significado mais corrente, sendo a concepção prevalecente aquela que sublinha a manutenção do poder no nível central quando da desconcentração. O raciocínio aí implícito baseia-se na hipótese de que a delegação de responsabilidades administrativas já perfaz o passo fundamental para futuros avanços, tendo, sim, reflexos positivos no desenvolvimento.

Uma das formas mais estudadas de desconcentração é a administração de sistemas de agências de campo vinculadas aos organismos centrais (Smith, 1985). Como essa alternativa traz alguma divisão do poder decisório, notadamente para adequar os programas globais às especificidades locais, existe aí a expectativa de que os objetivos sejam alcançados com mais eficiência. Smith aponta como aspectos favoráveis da *field administration* a possibilidade de pronto acesso da clientela às agências públicas e a capacidade que o próprio Estado adquire de supervisionar a coordenação de políticas pela burocracia, seja para o controle da máquina ou dos impactos advindos (1985:144-7). Assim, essa modalidade confere um meio para o exercício da *accountability* e da *responsiveness*, mas também pode-se transformar em um influente mecanismo de controle e coerção sobre a população, devido à inserção privilegiada do administrador de campo na sociedade local e aos recursos por ele manipulados.

No caso da devolução, os atores participantes são os diferentes níveis autônomos de governo, com as denominações que possam receber — municípios, governos locais etc. Consiste, portanto, no arranjo que embasa aquelas estruturas político-administrativas nas quais, em tese, não existem hierarquias, linhas de autoridade ou controle direto (federalismo, por exemplo). Os governos locais têm suas fronteiras bem definidas, assim como recursos para fazer face às suas prioridades, atuando em sintonia com o governo central nas oportunidades em que os interesses são convergentes.

Tal como se dá com os conceitos de descentralização e desconcentração, alguns autores consideram a devolução um fenômeno distinto (Sherwood, 1983:23). Um dos motivos para as divergências ocasionadas pela tipologia é a relativa estabilidade de algumas democracias ocidentais, que não permite grandes alterações na divisão de competências entre esferas de governo. Como o Banco possui sólida tradição nos países africanos e asiáticos, estando desenvolvendo projetos em regiões de independência recente, surgem reivindicações, ou propostas do seu próprio corpo técnico, de medidas para estabelecer arranjos inovadores nas estruturas administrativas. Tendo em mente que as organizações coloniais eram autoritárias, não é raro haver propostas de espaços de poder local ou regional, até na tentativa de recuperar valores e tradições sepultados pela dominação contemporânea (Fundap, 1992). Dessa forma, é cabível considerar a devolução uma estratégia de descentralização, embora com a ressalva de que os empecilhos para o seu funcionamento são mais sérios para as jovens nações democratas do Terceiro Mundo.

A delegação já se caracteriza por comportar a transferência de poder e autoridade administrativa para organizações que não fazem parte da administração pú-

blica direta, tais como empresas públicas, agências regionais de desenvolvimento e mesmo ONG. As primeiras situações referem-se à conhecida tendência de criação de entidades da administração indireta após a II Guerra Mundial. Tendo por paradigma a experiência americana empreendida no Vale do Tennesse, imaginou-se durante um longo período que o desempenho de agências não subordinadas às regras convencionais seria melhor. Em muitos países, as expectativas formuladas não se concretizaram, havendo, isso sim, a autonomização e a conseqüente perda de controle e planejamento na esfera pública (Boschi & Diniz, 1978; Harris, 1983:186-91). Ainda assim, o modelo pode ser revitalizado, desde que sedimentado em novas bases, como demonstra o exemplo francês de contratos de gestão (Hardy et alii, 1990).

As novas oportunidades para delegação, no entanto, tendem a ocorrer sob a forma de concessão para organizações não-governamentais, ou mesmo para o setor privado via privatizações. Os laços com as ONG envolvem interesses não-lucrativos, nos quais algum segmento da sociedade dispõe de estrutura para gerenciar a provisão de bens e/ou serviços públicos. A estratégia de descentralização através da privatização, em contraste, faz parte da agenda que pretende reduzir a intervenção do Estado em áreas possivelmente lucrativas, pois, se em um primeiro momento era vantajosa a produção pública, nos dias atuais isso não seria válido.

Naturalmente todas essas possibilidades, seja quanto ao objetivo ou quanto à estratégia, estão sujeitas ao cenário político, institucional e econômico em que as ações são desenvolvidas. Para proceder à avaliação do alcance dos resultados concretos, um trabalho interno do Banco (Campbell, 1991) discute critérios que fornecem parâmetros dos resultados da divisão de responsabilidades entre as esferas de governo.

Coerentemente com os dogmas da democracia liberal que embasam o seu modelo, um conceito-chave para o discernimento do êxito da descentralização é o grau de *accountability* obtido. Para que o nível local ou regional possa ser cobrado pelos cidadãos, é vital que disponha de autonomia financeira e administrativa. A partir daí as pessoas, bem como os demais níveis de governo, terão condições de reivindicar informações transparentes e periódicas no desempenho das novas funções.

Esse incremento na *accountability*, segundo o Banco (World Bank, 1983:120), pode decorrer da divulgação das contas públicas e do fortalecimento das entidades responsáveis pela auditoria dos organismos públicos.[8] Paralelamente, no entanto, o governo deveria pressionar a burocracia através de instrumentos de controle para evitar o absenteísmo e a má versação do recurso público. Neste último ponto, o Banco frisa a reforma dos procedimentos orçamentários

[8] Na análise de Serra (1989), a nova constituição dá margem a que a fiscalização dos atos públicos vá além dos aspectos formais da legislação.

para dar maior autonomia aos funcionários, mas criando também mecanismos de responsabilização.

Outro aspecto relevante para avaliar a descentralização diz respeito à eficiência na prestação dos serviços. Por um lado, o nível de governo deve ser questionado sobre os custos incorridos na produção; caso estes sejam reconhecidamente díspares, o poder público deverá demonstrar que realmente está habilitado a assumir os novos encargos e revelar que medidas adotará para não onerar desnecessariamente o contribuinte. Caso não o consiga, o grau de eficiência estará retratado na maior participação do setor privado.

Por outro lado, a eficiência também deverá ser verificada no nível de preços, pois sua distorção poderá significar a escolha equivocada da cesta de produtos. Nas situações em que os preços não refletirem os custos, estar-se-á diante da transferência forçada de rendas entre classes sociais, pois alguém inevitavelmente arcará com o ônus. Logo, há que visar a recuperação de custos, salientando-se mais uma vez que a descentralização deve obedecer os indicadores de mercado para a maximização da utilidade (World Bank, 1983:122).

O último critério procura mensurar os impactos nas pessoas e regiões com diferentes níveis de renda, determinando se as alterações promoveram ou não maior eqüidade. Sua razão de ser deriva da conhecida concentração de renda nos países subdesenvolvidos, a qual não deve ser agravada pelas políticas públicas, e sim minimizada.

A conclusão do Banco sobre as experiências de descentralização mostra que o resultado final é bastante positivo, desde que se observem algumas condições. Em primeiro lugar, é preciso que o governo seja estável e forte, pois a debilidade no nível central prejudica a difusão do poder. Ainda assim, a estratégia escolhida deve ser incremental, começando em pequena escala e sem complexas inter-relações. Com isto, as unidades locais podem contribuir e aprimorar as aptidões para as novas funções, bem como permitir que o público participe do processo.

Percebe-se, então, que uma premissa fundamental é a definição clara e transparente da responsabilidade dos participantes, incluindo encargos e recursos. De outra forma, a *accountability* não irá prevalecer, frustrando assim as pessoas e as lideranças locais.

Em uma sistematização mais ampla, Rondinelli et alii (1983) examinam as dificuldades e as medidas que podem ser tomadas para superá-las. Os autores reforçam que os objetivos da descentralização devem ser, como condição *sine qua non*, muito bem explicitados para não gerar interpretações equivocadas das intenções que movem o governo. Do contrário, os agentes sociais ficam sem balizamento, atuando ao sabor das impressões. O fracasso torna-se, por conseguinte, bastante provável.

Ao lado da clareza nos objetivos pretendidos, é vital o dimensionamento das reais capacidades técnicas, políticas e gerenciais das unidades governamentais. Obviamente isso não deve servir como argumento para a manutenção da gestão

centralizada, e sim como condicionante de um processo amplo e complexo, a ser efetuado em fases interdependentes e nunca em uma só empreitada.

A proposição anterior também se presta a evitar o choque, logo em um primeiro momento, das facções com diferentes opiniões e propostas acerca dos caminhos a serem seguidos. Requer-se, portanto, o mapeamento dos atores, seja dos governos locais ou da própria burocracia central, a fim de estabelecer os vetores favoráveis e/ou contrários ao programa.

Também as implicações financeiras para o governo central, que muitas vezes são esquecidas, devem ser diagnosticadas. Contudo, freqüentemente ignora-se o fato de que, no curto prazo, o redimensionamento de funções acarreta um pesado ônus para aquele que está transferindo as responsabilidades.[9]

Ainda mais ignorados, no entanto, são os aspectos culturais e intangíveis que uma dada região possui e que podem frear qualquer impulso descentralizante. Reconhecendo as dificuldades inerentes a esta avaliação, os autores são da opinião de que o esforço é imprescindível no caso de sociedades mais tradicionais, até para se elaborarem alternativas factíveis.

Como corolário, toda política de descentralização deve ter como referência o ambiente que a circunscreve, sejam os fatores regionais ou locais que virão configurar o perfil da *Realpolitk*, sejam as motivações do governo central. Supõe-se, conseqüentemente, que a proposta de descentralização, quando atrelada ao sentimento de democratização, fará aflorar conflitos com o objetivo de que sejam dirimidos à luz das regras democráticas. Sendo este princípio resguardado, poderá haver suporte político para a mudança.

Além dessas considerações de ordem política, existem, segundo os autores, condicionantes de caráter técnico-gerencial. Inicialmente, cumpre definir a estrutura organizacional que irá apoiar o planejamento e a implantação dos programas. No leque de opções, não se pode descartar a hipótese de trabalhar com arranjos já existentes, desde que, não havendo capacitação para todas as funções, exista um *timing* para a adaptação. Sendo assim, é vital a identificação de todos os estágios do processo, que devem ser incrementais e interativos. Ao longo do percurso, poder-se-ão construir as capacidades requeridas não só nos níveis locais, mas também no governo central, visto que este terá que desempenhar um novo papel.

Entre as novas funções do sistema central, ganha destaque a criação de redes de coordenação e assistência técnica, notadamente nas primeiras fases de descentralização. Do contrário, a dinâmica a ser instaurada não fornecerá as informações necessárias para os atores formularem suas escolhas. Convém instalar um sistema permanente de avaliação e controle que viabilize a correção das trajetórias segundo a resposta que a sociedade forneça.

---

[9] Esta é, inegavelmente, uma característica da atual conjuntura brasileira.

3. Crítica à ortodoxia

O enfoque e as propostas do Banco Mundial com relação ao processo de descentralização apresentam uma racionalidade solidamente embasada na tradição liberal. No seu universo, é necessário reconhecer a validade do posicionamento em relação a muitos fenômenos que caracterizam as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas; alguns pontos enumerados, no entanto, são bastante questionáveis para este segundo tipo de realidade.

Esse é o caso da suposição de que a estruturação de uma ordem institucional viabilize a *accountability*, já que tal "ordem" é entendida mais como uma dimensão da própria burocracia, que deveria dar transparência a seus atos. A partilha de informações entre o governo e a sociedade, porém, é explicada pela "debilidade das instituições políticas, acopladas ao baixo nível de organização da sociedade" (Campos, 1990), e, logo, por processo exógeno ao corpo burocrático, não sendo ele o agente dinamizador das mudanças.

Poder-se-ia entender, ainda, que a *accountability* não ocorre em parte porque os governos locais não têm controle das suas receitas; logo, estas não estariam sujeitas ao controle dos cidadãos. Infelizmente, esse é um aspecto menor diante dos problemas criados onde a prática política é caracterizada pelo patrimonialismo, como é o caso da realidade brasileira. Para Campos (1990:47), a *accountability* de uma sociedade decorre "da textura política e institucional, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e na história", e não da existência de instrumentos de controle e avaliação. Estes, ao contrário, são definidos pela dinâmica social.

Os indicadores de eficiência imaginados também sofrem, por sua vez, de limitações. Pela ótica da produção, é irrelevante considerar o grau de participação do setor privado na oferta de bens e serviços não necessariamente públicos. Ao longo dos anos e em diversas sociedades, já houve exemplos de privatização do Estado em que o conluio público/privado não privilegiou o uso eficiente dos recursos, penalizando o consumidor.

Pela ótica da demanda, a lógica do indicador corresponde à recuperação dos custos. Em sociedades com altíssima concentração de renda, no entanto, onde a oferta dos bens públicos deveria atender às classes pauperizadas, a recuperação de custos *stricto sensu* pode ir contra o princípio da eqüidade. Como este é corretamente aceito como outro indicador, poder-se-iam configurar hipóteses conflitantes.

No contexto em questão, porém, é realista reconhecer nos municípios a capacidade para atuar na prestação de bens e serviços, assim como para ter discernimento dos problemas gerenciais. A crítica usual de que os desníveis na oferta desses bens e serviços resultam da falta de recursos humanos e financeiros, no entanto, deve ser minimizada. As experiências conhecidas (Fundap, 1989) ilustram que o fator humano é imprescindível para a inovação tecnológica e gerencial, mas a dimensão financeira não o é necessariamente. Logo, concorda-se que a

capacitação gerencial depende da vontade de cada município, mas de forma alguma ela é condicionada exclusivamente pelo "caixa". Por exemplo, o município de Penápolis, no estado de São Paulo, constituiu um consórcio regional para a área da saúde, com modificações na lógica da prestação dos serviços e economia de recursos, sem aporte financeiro suplementar.

Conclui-se, enfim, que, se o objetivo é alcançar *responsiveness* e *accountability*, a descentralização, de fato, deve ser flexível e admitir diferenças. Mas quando isso for assimilado na sua relação concreta com os países subdesenvolvidos, e não apenas na retórica oficial, os projetos de apoio gerencial que o Banco venha a desenvolver adquirirão outra inserção na realidade municipal, onde ele será um colaborador.

Para aprofundar a discussão de alternativas de estruturação político-administrativa, em particular a dicotomia centralização/descentralização, e superar as restrições apontadas à visão do Banco, o trabalho de Cohen et alii (1985) é um bom começo. Na verdade, essa análise tem paralelo com as indicações de Rondinelli e colaboradores (1983), mas enfatiza mais as variáveis poder e conflito nas suas dimensões políticas, e não tanto as questões técnico-gerenciais.

Cohen et alii (1985) diferenciam os conceitos de *policy space* e *administrative systems*, sendo que o primeiro procura abordar as possibilidades concretas de que os *policy makers* dispõem, enquanto o segundo privilegia o como e o porquê das burocracias atuarem conforme um padrão específico.

A razão de ser da preocupação com o espaço político vincula-se ao reconhecimento das regras atuantes no relacionamento entre os atores sociais no interior do aparelho de Estado e nas suas relações com o ambiente externo. A não-consideração da dinâmica que aí se dá tem acarretado choques desnecessários nos processos de negociação, desgastando tanto o doador quanto o beneficiário. Um exemplo recorrente desse tipo de dificuldade é a freqüente luta em que o Banco se envolve pela redução do tamanho do setor público, pois parte do pressuposto de que o descompasso na produtividade gera o desperdício de recursos. Esquece-se, todavia, que o emprego público não se presta exclusivamente à produção de bens e serviços. Não poucas vezes, a ocupação cumpre um papel de acomodação das elites recém-formadas, que não possuem alternativas de inserção em um setor privado de reduzida magnitude, ou então representa um mecanismo clientelista para arranjos políticos entre segmentos sociais. Em tais situações, a eficiência econômica é apenas um item subsidiário na condução das políticas.

Com o fito de contornar ou até mesmo evitar o desencontro entre os agentes atuantes na negociação da ajuda externa, os autores citados sugerem extrema atenção para com os constrangimentos e oportunidades derivados: a) do contexto global em que a ação se desenvolve; b) dos interesses políticos domésticos; c) dos conflitos intraburocráticos; e d) das perspectivas que os tomadores de decisão têm dos problemas.

A pertinência de sublinhar a análise dos macrofatores que condicionam o ambiente global pode parecer desprezível para aqueles que consideram a

preocupação óbvia. Na dinâmica concreta, porém, isso muitas vezes não ocorre. Basta ver o histórico das relações entre as principais agências internacionais — Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Clube de Paris — e os países devedores no início dos anos 80. Em tal fase do sistema financeiro internacional, a despeito das claras restrições impostas pela conjuntura à manutenção do pagamento do serviço das dívidas, aquelas instituições não apresentaram quaisquer alterações em seus discursos. Com essa inflexibilidade, a quase ruptura do sistema financeiro internacional, no segundo semestre de 1982, foi conseqüência natural. Por sua vez, as subseqüentes mudanças em suas práticas representaram mais uma solução "tampão" para a derrocada das regras dos mercados, salvaguardando a estabilidade das economias do Primeiro Mundo.[10] Até hoje esse comportamento não mudou significativamente.

O exemplo em questão também explica as conturbações geradas pelo entendimento equivocado, ou o desconhecimento, da lógica que rege os interesses políticos domésticos. Em particular, não se pode dizer que transpareceu, na análise oficial das agências citadas, o conhecimento dos impactos que as propostas de encaminhamento da dívida externa e dos ajustamentos estruturais iriam trazer na distribuição de poder e riqueza dos países devedores. Assim, algumas medidas, mesmo quando aceitas nos acordos firmados, nunca foram implementadas e, pode-se arriscar, jamais seriam. Mais realista e efetiva seria, portanto, a discussão com base em premissas que levam em conta o jogo político que de fato existe.

Nesse sentido, é preciso cautela na interpretação das perspectivas dos tomadores de decisão. O desrespeito a esse procedimento é fatal, uma vez que restringe a possibilidade de diálogo, levando a manifestações contraproducentes como a de um funcionário do Banco que se perguntava: "*why don't these ministers and permanent secretaries adopt the sensible conditions we're demanding in the structural adjustment loan discussions? Why are they so stubborn and ill-informed?*" (Cohen et alii, 1985). A resposta em si não é obscura e está ligada tanto a fenômenos objetivos quanto subjetivos. No primeiro caso podem ser lembrados os compromissos políticos do agente, ou então a deficiência no sistema de informações gerenciais. Já o segundo tipo pode comportar variáveis como a ideologia ou os valores culturais do indivíduo.

Cabe alertar, todavia, que se é fácil identificar genericamente as explicações para o comportamento dos agentes políticos, longe está de ser trivial a definição da postura e das estratégias a serem selecionadas para tratar do problema. Nesse assunto não existem soluções preconcebidas, podendo-se tão-somente indicar a premência de flexibilidade e conhecimento mútuo nos processos de negociação.

Dada essa última asserção, explica-se também a sugestão de diagnóstico dos conflitos presentes no interior da máquina pública. Todavia o cotidiano demonstra que a operacionalização da ação burocrática não ocorre da forma como é

---

[10] O tema é discutido com clareza e propriedade em Wood (1986).

idealizada, quando a racionalidade técnica é incompatível com a racionalidade política. Por esse prisma, diversas iniciativas respondem às aspirações do corpo burocrático, o qual não pode ser reduzido a um mero instrumento das forças econômicas dominantes, mas também não pode ser assimilado como expressão do interesse geral. Por esse motivo, a formulação e a implementação das políticas públicas perdem a pretensa neutralidade, representando, isso sim, valores e interesses de alguns setores.

Naturalmente, nessa atuação, a burocracia fica sujeita a algumas restrições. A primeira delas é de caráter normativo e inclui os fatores relacionados ao contexto global das normas, políticas e orientações que define a margem de liberdade da burocracia quando da operacionalização. Além desse aspecto, existem restrições que dizem respeito aos fatores estruturais que fornecem os graus de liberdade para o ajustamento interno, como por exemplo a organização do aparelho estatal (Oszlak, 1977). Em função das variáveis, conclui-se que o agir público "é uma arena de negociação, de diferença de ótica, de coordenação mútua, de áreas cinzas e de prioridades às vezes incompatíveis" (Spink, 1989).

Contando com o mapeamento dos agentes e de seus interesses, torna-se necessário aprofundar a leitura da prática burocrática, através da visão dos sistemas administrativos nos diferentes níveis de governo e de suas implicações no espaço político. Usualmente, verifica-se que, para a real compreensão desse fenômeno, é vital a consideração das estruturas formais e informais da organização, os determinantes do ambiente externo e, logicamente, as características do projeto e/ou programa em discussão. Dessa forma, ter-se-á o conhecimento dos padrões de comportamento da burocracia e dos mecanismos que ela utiliza para interferir nas políticas públicas.

Ao incorporarem as preocupações presentes nas considerações apresentadas, tanto o doador quanto o beneficiário poderão definir diretrizes e áreas de intervenção que satisfaçam as prioridades de ambos os lados (Uphoff, 1990; Grindle & Thomas, 1991:69). Entre elas, certamente constará a necessidade de atuação junto aos municípios brasileiros pois se por um lado a ajuda visando ao fortalecimento dos governos locais é hoje entendida como vital pelo Banco Mundial, por outro tais esferas de governo desde há muito desempenham um papel relevante no contexto nacional, ainda que em alguns momentos eclipsadas pela centralização excessiva de poder no governo federal.

Como o atual período caracteriza-se justamente pela redefinição dos papéis dos membros da Federação, com a tendência de delegação de funções aos governos locais até como conseqüência das dificuldades enfrentadas pela União, esse debate sobre os condicionantes do desenvolvimento das ações municipais e a forma de participação da ajuda externa deverá intensificar-se.

Referências bibliográficas

Abreu, M. & Fritsch, W. *Brazil's foreign borrowing from multilateral and governmental agencies: an overview of past experience and the present challenge.* Rio de Janeiro, PUC, 1985. (Texto para discussão nº 105.)

Annis, S. The shifting grounds of poverty lending at the World Bank. In: Feinberg, R. & Kallab, V. (eds.) *Between two worlds: the World Bank's next decade.* Washington, D.C., Overseas Development Council, 1986.

Araújo, A. *O governo brasileiro, o Bird e o BID: cooperação e confronto.* Brasília, Ipea, 1991.

Bacha, E. & Mendoza, M. O FMI e o Banco Mundial: um memorando latino-americano. In: Bacha, E. & Mendoza, M. *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina.* São Paulo, Paz e Terra, 1987.

Boschi, R. & Diniz, E. Burocracia, clientela e relações de poder: um modelo teórico. *Dados* (17):104-5, 1978.

Campbell, T. Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management. Washington, D.C., The World Bank, LAT Regional Studies Program, 1991. (Regional Report n. 5.)

Campos, A. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública, 24* (2):30-50, 1990.

Cohen, J.; Grindle, M. & Walker, T. Foreign aid and conditions precedent: political and bureaucratic dimensions. *World Development, 13* (12): 1.211-3, 1985.

Felicíssimo, J. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. *Revista de Administração de Empresas, 32* (1):11, 1992.

Fundap. *Países africanos de língua oficial portuguesa: reflexões sobre história, desenvolvimento e administração.* São Paulo, 1992.

———. *O enfrentamento da questão social: experiências municipais.* São Paulo, 1989.

Gonzalez, M.; Almeida, S.; Costa, C.; Ribeiro E.; Albuquerque, J. & Santos, M. *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989.* Brasília, Ipea/Iplan, 1990.

Grindle, M. & Thomas, J. *Public choices and policy change.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991.

Hardy, V.; Towhill, B. Wolf, A. La responsabilisation comme strategie de modernisation. *Revue de Politique et Management Public, 8* (3), 1990.

Harris, R. Centralization and decentralization in Latin America. In: Rondinelli & Cheena (1983:186-91).

Lichtensztjn, S. & Baer, M. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro.* São Paulo, Brasiliense, 1987.

Lobo, T. Política social e descentralização: a experiência do BNDES/Finsocial pós-1985: In: MPAS/Cepal. *Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização.* Brasília, 1989. p. 484.

———. Descentralização: uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública, 22* (1):14-24, 1988.

Mason, E. & Asher, R. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1973.

Melo, M. & Moura, A. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. *Planejamento e Políticas Públicas* (4):104 e 110, 1990.

Murray, D. The World Bank's perspective on how to improve administration. *Public Administration and Development, 3* (4): 291-2, 1983.

O'Connor, J. *The fiscal crisis of the State*. New York, St. Martin's Press, 1973.

Oszlak, O. Notas críticas para una teoria de la burocracia estatal. *Documentos Cedes* (8), 1977.

Palma, E. Uma visão política da descentralização. *Revista Econômica do Nordeste, 15* (2):223-47, 1984.

Rondinelli, D. Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences, 42* (2):133-45, 1981.

——— & Cheena, G. Implementing decentralization policies: an introduction. In: Rondinelli, D. & Cheena, G. (eds.). *Decentralization and Development*. Beverly Hills, Sage Publications, 1983. p. 14-17.

Rondinelli, D.; Nellis, J. & Cheena, G. Decentralization in developing countries: a review of recent experience. 1983. (World Bank Staff Working Paper, 581).

Sachs, J. Conditionality, debt relief, and the developing country debt crisis. In: Sachs, J. (ed.). *Developing country debt and economic performance*. Chicago, University of Chicago Press, 1989.

Serra, J. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Políticas Públicas* (1):97, 1989.

Sherwood, F. Apud Rondinelli & Cheena (1983:23).

Shihata, I. *The World Bank in a change world*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Smith, B. *Decentralization: the territorial dimension of the State*. London, George Allen & Unwin, 1985.

Spink, P. *Reforma administrativa — modelos e processos: uma outra administração para o desenvolvimento*. São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 1989. mimeog.

Uphoff, N. Paraprojects as new mode of international development assistance. *World Development, 18* (10), 1990.

Vieira, P. *Em busca de uma teoria de descentralização*. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

Wood, R. *From Marshall plan to debt crisis: foreign aid and development choices in the world economy*. Berkeley, University of California Press, 1986.

World Bank. *World Development Report 1983*. New York, The World Bank and Oxford University Press, 1983.

——— *Agenda for the fifth decade*. Washington, D.C., The World Bank, 1990.

———. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C., The World Bank, 1991.

Wunsch, J. Sustaining Third World infrastructure investments: decentralization and alternative strategies. *Public Administration and Development*, *11* (1):5-23, 1991.