



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

UM ESTUDO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE OS ATORES NA PRODUÇÃO DE UMA AGENDA URBANA.

Ana Cláudia Rocha Cavalcanti (UFPE) - rochacavalcanti@gmail.com

Arquiteta e Urbanista pela UFPE, mestre em Prática do Desenvolvimento - Oxford Brookes University e doutora em Desenvolvimento Urbano pela UFPE. É professora adjunto 1 da UFPE. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, Políticas Públicas

Um Estudo Sobre as Relações Entre os Atores na Produção de Uma Agenda Urbana.

Resumo

O processo de formação da política pública é extremamente complexo e envolve diversos elementos que interagem de forma diferente, sendo alterado ao longo do tempo. São inúmeros os atores envolvidos, que muitas vezes são fortemente motivados por valores e interesses distintos, além de apresentarem percepção diferenciada de dada situação. Esse trabalho analisa o processo de interação entre atores internacionais e domésticos, no processo de negociação, e sobre os mecanismos de influência na inovação das agendas urbanas e na formação de consensos. Este estudo adotou uma abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando dados primários provenientes de entrevistas semi-estruturadas; realizadas com diversos atores envolvidos no processo de difusão da agenda urbana — na escala local em Recife. Além de profissionais que trabalham no Banco Mundial e no BID em Washington-DC. A análise qualitativa dos dados permitiu estabelecer relações entre a influência das agências multilaterais de desenvolvimento na difusão de políticas na escala local.

Política Pública e Difusão de Idéias

Inúmeros estudos que relacionam a política pública e seu desenvolvimento têm sugerido que diversos atores internacionais, incluindo as agências multilaterais, utilizam certos mecanismos de difusão para influenciar as reformas institucionais domésticas necessárias para a consolidação da economia mundializada de mercado nos países em desenvolvimento (MELO e COSTA, 1995; IKENBERRY, 1990; LASTRES et al, 2002; STOREY, 2000; ZANETA, 2001; TRUE and MINTROM, 2001; HALL and PETERS, 2003). No entanto, muito pouco se sabe quanto ao processo de interação entre atores internacionais e nacionais no processo de negociação, em que as reformas acontecem, e sobre os mecanismos de influência na inovação das agendas.

Esta pesquisa contribui para a ampliação do debate sobre a difusão de inovações de idéias e de conhecimento, a partir das análises referentes ao processo de difusão entre: 1) as agências multilaterais de desenvolvimento e os governos, 2) o governo federal e os atores locais, e 3) numa perspectiva mais horizontal; na interação entre os atores nas diversas escalas, a partir de um estudo empírico.

Sem dúvida, a pergunta que justifica este estudo é relativa aos motivos que levam o Banco Mundial e o BID a promover inovações, e por que os atores envolvidos participam de tais processos. Mais especificamente, este estudo traz detalhes de como é difundida uma agenda urbana, para ampliar o conhecimento sobre como e por que uma nova idéia é adotada.

O processo pelo qual as informações são trocadas caracteriza-se como um aspecto fundamental na disseminação e conseqüente assimilação de idéias. Dessa forma, as barreiras geradas pela inoperância dos governos aparecem como principal fator do baixo desempenho dos mercados e, por isso, justificando a circunstância das reformas¹.

Um outro aspecto fundamental é a caracterização da liberação dos mercados para melhoria do desempenho econômico dos países e a conseqüente melhoria da qualidade de vida no mundo (BREWER and YOUNG, 2000). As melhorias de desempenho econômico e desenvolvimento, nesse contexto, estariam atreladas às orientações ideológicas neoliberais que influenciam a forma de como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas; assim como de quais reformas seriam necessárias para promover o desenvolvimento econômico e a performance macro-econômica.

A agenda urbana passa a enfatizar a agenda da ativação e consolidação da economia de mercado, em substituição ao modelo orientado por projetos urbanos de larga escala, promovidos pelo setor público (ZETTER, 2004). As inter-relações entre os interesses de atores locais, do Estado e de instituições internacionais têm determinado as políticas com base na economia urbana, nas necessidades urbanas (agenda urbana) e nas políticas, e é neste contexto que este estudo se insere.

As Idéias, o Conhecimento e as Decisões

Nesta seção são abordados os fatores que determinam as tomadas de decisões, a partir da compreensão das idéias e da geração do conhecimento. As idéias são embutidas de valores determinados por indivíduos ou grupo de indivíduos, e ajudam a explicar o produto das políticas por serem determinantes importantes das políticas públicas. Entretanto, as idéias são filtradas e transformadas em conhecimento, que pode determinar as tomadas de decisão. As idéias por si não

¹ Para um estudo aprofundado sobre as reformas administrativas no Brasil, ver REZENDE (2004). No campo das reformas institucionais ver MELO (1999), e DRAIBE (1999).

representam os determinantes das decisões, uma vez que estas estão relacionadas também com os interesses que motivam as pessoas ou instituições, sendo ambos relevantes para explicar as causas das tomadas de decisão.

As idéias são analisadas neste trabalho como fator de geração do conhecimento para auxiliar as agências multilaterais na identificação de problemas que devem ser solucionados e que, para tanto, necessitam de ações de colaboração entre os atores para encontrarem uma solução (HAAS, 1990). Nesse processo, há uma explícita ação de articulação entre os interesses dos atores envolvidos, que levam a atingir riscos mínimos para o sucesso.

A concepção de que os indivíduos determinam suas decisões, baseadas numa perspectiva de maximização de seus ganhos, pode minimizar o papel das idéias (GOLDSTEIN and KEOHANE, 1993), uma vez que essas não seriam medidas.

As idéias são a matéria-prima que dão origem ao conhecimento (SOWELL, 1980), mas que, por existirem em abundância, tornam o processo de produção do conhecimento mais difícil, pois envolve escolhas e tomadas de decisões na seleção dessas, incluindo a autenticação das idéias.

Apesar de todos os problemas que estão associados à taxonomia, dependendo de quem classifica o quê, e como algo é classificado, podendo não corresponder a uma realidade aproximada da coisa, Sowell (1980) classifica as idéias quanto ao processo de autenticação destas, incluindo as que são sistematicamente preparadas para autenticação (*teorias*), as que não derivam de nenhum processo sistemático (*visões*), as que não sobrevivem a processos de autenticação (*ilusões*), as que se eximem de processos de autenticações (*mitos*), as que já passaram por processos de autenticação (*fatos*), as que não serão autenticadas (*falsidades*).

Os processos de autenticação das idéias, objetivando a produção do conhecimento, são variados e podem envolver procedimentos sistemáticos de verificação por meio de testes da estrutura lógica da teoria para sua consistência interna, ou a partir da observação de fatos no mundo real para testar sua consistência externa.

Por outro lado, a autenticação das idéias pode partir de decisões baseadas no consenso, nas emoções ou nas tradições. E nestas bases pode significar a aprovação de um determinado grupo em um determinado tempo, ou ainda a provação de um determinado grupo que se vê como guardião de uma verdade particular, sendo tal grupo pertencente a uma elite que detém uma verdade que realmente interessa (SOWELL, 1980).

Além deste aspecto, há motivações econômicas para a produção e acumulação do conhecimento; uma vez que há uma minimização das necessidades na duplicação de produção de conhecimento que pode orientar a tomada de decisões.

Agendas e Formação da Política Pública

O termo agenda usado neste trabalho refere-se a uma lista de temas ou objetivos que influenciam as tomadas de decisão, e que levarão à definição de políticas públicas. Os temas são determinados por atores tomadores de decisão, tanto pertencentes aos governos, quanto a grupos de atores externos, como os atores estudados neste trabalho, os técnicos do Banco Mundial, BID, ou ONGs, etc., e que influenciarão nas ações governamentais da municipalidade de Recife.

A difusão de inovações na agenda urbana tem impactado de forma sutil, e às vezes de forma explícita, a formulação de políticas urbanas nas cidades brasileiras. Tal aspecto é de fundamental importância para ser investigado e ampliar o conhecimento acerca do processo de como as políticas são formuladas; quem são os principais atores envolvidos (direta e indiretamente) e como as decisões para implementação de programas urbanos são realizadas.

Segundo Radaelli (1995), os modelos analíticos que se baseiam no conhecimento podem ser enquadrados em dois: 1) o conhecimento é endógeno ao *policy process*, e 2) o conhecimento é apenas um argumento a mais no jogo de interesses.

Esta pesquisa fundamenta-se na abordagem que destaca o papel crucial das idéias e do conhecimento para a compreensão da formação da agenda. Ao mesmo tempo, tal abordagem centrada nas idéias e no conhecimento enfatiza os estudos dedicados aos processos de difusão e transferência de políticas públicas, sob a

égide da *policy process*, e as maneiras pelas quais os problemas são conceitualizados e levados para os governos para serem solucionados.

O processo de formação da política pública é extremamente complexo e envolve diversos elementos que interagem de forma diferente, sendo alterado ao longo do tempo. São inúmeros os atores envolvidos, que muitas vezes são fortemente motivados por valores e interesses distintos, além de apresentarem percepção diferenciada de dada situação.

Esta seção aborda questões referentes às políticas públicas, buscando esclarecer onde e sob quais circunstâncias a difusão se insere na sub-área da Ciência Política e apresenta algumas abordagens que analisam a formação de agendas. Busca-se, também, elucidar como a questão urbana se insere nesse panorama em que as políticas públicas têm mudado de perfil.

No campo da política pública, entende-se por agenda como um conjunto de idéias e princípios a serem discutidos e abordados, e que servem para direcionar as políticas formuladas e implementadas pelos órgãos responsáveis. Esta é a noção adotada nesta pesquisa, mas que pode ser alterada em outros estudos, caso seja julgado necessário, não se pretendendo criar ou rotular tal conceito.

Apesar de abordar o conjunto de idéias que formam as agendas no caso específico deste trabalho, o objeto central da análise trata da agenda de idéias e inovações para áreas urbanas brasileiras. A agenda estudada tem sido articulada entre diversos atores locais e internacionais e, portanto, deve ser assim investigada para evitar o erro de creditar sucessos e insucessos aos parceiros locais ou, até mesmo, para não encobrir influências em diversos níveis de intervenção estatal, de empresas privadas, agências multilaterais etc.

O termo política pública pode representar um conjunto de ações tomadas pelo poder público para enfrentar um determinado problema. Entretanto, como aponta Birkland, não há um consenso quanto à definição do termo (BIRKLAND, 2001), podendo referir-se a ações do governo e às intenções em determinar tais ações. Política pública trata de questões quanto ao estabelecimento de como os recursos são divididos e/ou acessados, e isto envolve um jogo político de tomada de decisões de como atingir o interesse público, influenciando na vida dos cidadãos. Ainda segundo Birkland, a política é feita em nome do interesse público, geralmente

iniciada pelo governo, interpretada e implementada por diversos atores (públicos, privados e mistos). E finalmente conclui que a política é tudo aquilo que o governo intenciona fazer ou deixar de fazer.

Um problema deriva da afirmação de que a política lida com o interesse público, pois este pode ser questionado. A política pública atinge todos os cidadãos, embora não ao mesmo tempo, nem da mesma maneira e intensidade. Nem tampouco é percebida por todos como uma interferência. Por exemplo, alguns grupos se preocupam mais com questões referentes ao meio ambiente; ao acesso indiscriminado à universidade pública; ao direito à moradia de interesse social; à seguridade da posse da terra urbana para habitação; entre outras questões. Na maioria das vezes, é quando essas questões nos afetam diretamente que nos envolvemos mais intensamente nos processos de política pública. Por fim, o interesse público pode ser questionado, pois admite uma pseudo-homogeneidade do público, que contradiz severamente com o crescente movimento para a individualização dos interesses; que põe em questão a estabilidade do processo de política pública.

Uma questão fundamental insere-se nesse contexto quanto à estabilidade no processo de decisão e às pressões que interagem entre as forças que levam às mudanças de agenda, e a limitações institucionais atuando sobre tais mudanças. Na realidade, os casos estudados neste trabalho mostram que ao mesmo tempo em que os atores envolvidos nos processos de negociação, coopção e barganha, muitas vezes retardam as mudanças nas agendas. Também, algumas vezes, aceleram o processo.

Esta pesquisa adota a vertente analítica que busca reconciliar idéias e interesses, e explica os padrões de mudanças nas políticas públicas num contexto de interdependência e incerteza; e por isso, apresenta uma breve revisão das principais abordagens teóricas sobre o processo de política, que se seguem.

Estágios heurísticos

Em termos gerais, a abordagem de análise sobre o processo de definição de política pública foi definida na década de 1970, desenvolvida por Jones (1970) e Anderson (1975) dividindo o processo numa seqüência de estágios heurísticos que incluem o reconhecimento de problemas, a definição da agenda, a definição das alternativas a serem escolhidas (formulação da política), o processo de

transformação das alternativas em forma de lei (adoção oficial da política), o processo de implementação da política, e sua avaliação (KINGDON, 1995; BIRKLAND, 2001).

Cada estágio pode acontecer de forma a atingir níveis diferenciados de sucesso, quase que independentemente de cada um desses processos, uma vez que a definição de uma agenda pode não se transformar em lei, ou mesmo a lei pode não ser implementada a contento.

O processo de definição de uma política obedeceria a uma lógica referente a duas questões: definição de problemas e estabelecimento de agendas. O termo agenda tem diversos significados, podendo ser referente a um assunto a ser tratado numa reunião, ou até mesmo referir-se a um plano de ações que objetiva organizar os atos de um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos. Às vezes, a palavra agenda pode significar um conjunto de propostas relacionadas entre si, para serem transformadas em legislação. Segundo Birkland, a definição de uma agenda refere-se a um processo pelo qual alguns problemas e suas alternativas de solução ganham ou perdem atenção pública, ou de um determinado grupo no poder (BIRKLAND, 2001).

Entretanto, apesar de bastante elucidativa por simplificar um processo complexo e ter sido amplamente utilizado até a década de 1980, principalmente entre pesquisadores nos Estados Unidos (KINGDON, 1995; NELSON, 1984) produzindo excelentes trabalhos; ao mesmo tempo, tal simplificação nesta abordagem foi bastante criticada por entender o processo de forma linear e seqüencial, em forma de estágios de desenvolvimento a serem atingidos (SABATIER, 1991; SABATIER and JENKINS-SMITH, 1999).

A definição de uma política na forma dos estágios heurísticos simplificaria o múltiplo processo de definições e escolhas entre diversas políticas, e as negociações existentes nesse processo nos diversos níveis governamentais, e entre os atores fora da escala governamental, como por exemplo, as agências multilaterais investigadas neste trabalho.

Escolha racional institucional

A abordagem teórica da escola do pensamento sobre escolha racional institucional é a mais utilizada nos Estados Unidos e na Alemanha, e centra esforços

em analisar como as regras institucionais alteram o comportamento de indivíduos racionais; motivados por interesses materiais pessoais (SABATIER, 1999). Os estudos centrados nesta abordagem tentam compreender como as instituições afetam os incentivos confrontando os indivíduos e os seus comportamentos resultantes na busca dos incentivos (KISER and OSTROM, 1982).

O termo instituição tem aparecido em diversos estudos com diferentes significados (OSTROM, 1999), podendo incluir uma entidade organizacional (partido político, uma empresa, uma família etc.) ou um conjunto de regras, normas e estratégias. As *regras* seriam um conjunto de prescrições que são mutuamente compreendidas e impostas por agentes que são responsáveis pela monitoração de condutas e imposição de sanções. As *normas* seriam prescrições que tendem a ser aplicadas pelos próprios participantes a partir de imposições internas e externas. *Estratégias* seriam os planos regulamentados que os indivíduos tomam dentro de uma estrutura de incentivos, produzidos por regras, normas e expectativas quanto ao comportamento esperado dos participantes em situações que afetam as condições físicas e materiais.

Uma vez que as instituições são um conjunto de conceitos compartilhados por um determinado grupo, os estudos que adentram nesta perspectiva enfrentam o problema de definição imprecisa e de aferições destas, além de lidar com conceitos que não estão escritos claramente; pertencentes a vários campos disciplinares, e necessitando do envolvimento de **análises de múltiplos níveis**.

Multiple streams

A abordagem enquadrada como *multiple streams* foi desenvolvida por John Kingdon em 1984 e tem sido amplamente utilizada por inúmeros autores. Os processos de mudança e formação de uma agenda podem ser analisados sob a ótica da abordagem dos *multiple streams*, usualmente aplicados aos processos de formação de agenda (KINGDON, 1995; ZAHARIADIS, 1999). Tal abordagem de uma agenda analisa os processos de sua definição e de determinação de políticas alternativas; objetivando o processo de formação de política pública diante de condições de ambigüidade, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada; sendo fundamental a questão temporal, uma vez que a

adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores.

Basicamente, esta abordagem analisa a política pública sob três perspectivas: um conjunto de dados sobre um determinado problema; um conjunto de atores que tentam resolver os problemas através de uma política, e finalmente, a questão das eleições e dos políticos. Se os atores obtêm sucesso nesse processo, então a política seria alterada e acomodada. Mais uma vez, argumenta-se que essa abordagem é bastante complexa e difícil de ser precisada. O processo de difusão de uma idéia, que gera conhecimento e interfere na produção de uma política, parece ser muito maleável, e tem sido amplamente utilizada nos estudos sobre o tema.

Vale salientar que, ao estudarmos o fenômeno da difusão, pode-se explorar o impacto das idéias, sem necessariamente renegar a importância do auto-interesse (ZAHARIADIS, 1999, p. 78).

O processo de difusão das idéias envolve uma diversidade de atores, incluindo não somente os políticos, burocratas e grupos de interesse (abordagem mais tradicional), mas também, as instituições financeiras internacionais, e os atores não-governamentais de atuação transnacional; formando uma rede de atores ampla, principalmente após o processo de aceleração da globalização da economia.

Advocacy coalition

A abordagem da *advocacy coalition* apresentada por Sabatier (1987) num trabalho sobre a relação entre conhecimento, aprendizagem na política e mudanças na política, foi uma alternativa aos estudos sobre os processos de política seqüencial dos estágios heurísticos de Jones (1977); em busca por uma abordagem que caracterizaria os processos de definição de uma política, num processo de cima para baixo e outro que emergisse.

Segundo esta abordagem, inicialmente, existiriam cinco premissas básicas: 1) um conhecimento mais detalhado sobre os custos e benefícios das alternativas de políticas (KINGDON, 1995); 2) devendo haver um período de tempo estimado em dez anos para avaliarmos as mudanças de uma política; 3) tendo como unidade de análise um subsistema formado por atores dos setores público e privado, que estejam ativamente envolvidos com o problema no domínio de uma determinada política; 4) acrescentar atores não ligados ao panorama da política, como por

exemplo a mídia; pesquisadores, entre outros envolvidos com a geração e disseminação de idéias (KINGDOM, 1995, HALL, 1993). Seria necessário analisar as inovações políticas nos níveis subnacionais, primeiramente, e nesses as inovações seriam iniciadas; para ser expandidas por programas em âmbito nacional. Entretanto, tratados internacionais trouxeram dimensões adicionais nesse processo; interferindo nos níveis nacionais e locais; e, finalmente 5) as políticas e os programas incorporam teorias implícitas, ao definirem como pretendem atingir seus objetivos, incluindo um sistema de valores implícitos.

Tal abordagem metodológica tem sido revisada, e incorpora que as transferências de valores pré-existentes de um determinado grupo para o restantes dos atores tem minimizado os impactos dos interesses individuais no processo de mudança e adoção de uma política, sendo de relevante importância a construção de um conjunto de valores em comum entre os atores interessados (SABATIER and JENKINS-SMITH, 1999).

Difusão da Política

Pode-se destacar, ainda, alguns estudos sobre as comunidades epistêmicas (HAAS, 1992) no processo da difusão de inovações, assim como na perspectiva adotada por GOLDSTEIN e KEOHANE (1993), que utilizam o princípio de que as idéias podem explicar os resultados da política, uma vez que aquelas são importantes determinantes das políticas dos governos. Este trabalho adota a abordagem dos estudos que dão ênfase para as questões relativas aos processos de difusão e transferência de políticas públicas.

São diversos os trabalhos que investigam as questões referentes ao campo da difusão de inovações em ciências sociais, relacionando este fenômeno como resultado de um processo da globalização da economia (BURGESS et al, 1997; CASTELLS, 1996; CHOSSUDOVSKY, 1998; HARVEY, 1989a; MELO, 2003; TRUE and MINTROM, 2001) e do papel das instituições internacionais nesse processo.

A difusão é discutida em várias áreas, dentre elas a Sociologia, a Geografia, a Economia, Relações Internacionais, Ciência Política, entre outras. Essas disciplinas, ao estudarem a difusão, abordam questões referentes a algum tipo de inovação (ROGERS, 1995). As abordagens aqui estudadas encontram-se na Ciência Política (BERRY and BERRY, 1999) e nas Relações Internacionais (IKENBERRY, 1990); enfocando questões referentes à política pública.

Estudos têm apontado para a problemática da difusão das reformas neoliberais, internacionalmente; ressaltando que alguns são voltados a explicações de consequência ideológica, apontando para a necessidade de que haja estudos que aprofundem as análises ligadas a questões intrinsecamente relacionadas às interações entre os atores, para explicar a difusão de inovações no campo da política pública (MELO e COSTA, 1995).

Nesse sentido, Rezende elabora que, para melhor compreender o fenômeno da difusão de inovações no campo da política pública, seria mais relevante a análise de atores estratégicos envolvidos no processo da difusão do que a persistência na fundamentação ideológica da reprodução de um modelo de coerção neoliberal (REZENDE, 1996).

A Relação entre os Atores Domésticos e Internacionais

Esta seção apresenta uma análise das relações entre os atores domésticos e internacionais, para apontar algumas situações que levam os atores a negociarem estratégias e definições de agendas; com o propósito de atingir o máximo aproveitamento das potencialidades de cada oportunidade, oferecida por uma agenda de desenvolvimento.

A análise qualitativa dos dados sugere que comumente se identifica a necessidade de assistência externa, quase que permanente por parte das agências (por meio de consultores ou técnicos das próprias agências) para implementar e monitorar as estratégias. Este processo parece apontar para uma rotina de relações cíclicas entre agências e municípios; que é ajustada e renovada de forma continuada, devido à ênfase dada ao sucesso das estratégias.

“O fato de nós trabalharmos uma bacia hidrográfica, esse uso me parece extremamente inovador e extremamente importante como replicador... nós tínhamos como perspectiva... que a própria metodologia poderia ser aplicada em nós, como Capibaribe, como Jaboatão...”

Fica muito difícil selecionar ou apontar determinado ator (quem iniciou a idéia) ... nem partiu só da FIDEM e nem do Banco, ou seja, acho que ela resultou do coletivo, FIDEM, prefeituras com o apoio do Banco, com a participação do Banco...” (Sra. Amélia Reinaldo, Coordenadora do Projeto Recife-Olinda, Gabinete do Governo do Estado de Pernambuco. Ex-Presidente da agência

FIDEM² de 2000-2003. Entrevista realizada em Recife no dia 21 de setembro de 2006).

Ao mesmo tempo, os atores domésticos apontam a relevância de trabalhar em conjunto com as agências multilaterais; uma vez que isso determina uma agenda, determinando os participantes dos programas; cria-se uma agenda de discussão e de trabalho:

“...Então, o que que é essa relação com as agências internacionais? Mal ou bem, elas obrigam a gente a ter uma agenda de trabalho. Então a desculpa desse empréstimo, vamos colocar dessa maneira, fez com que a gente consolidasse um grupo governamental com todos os agentes hoje que têm interface com a política de habitação. Banco Central, Caixa, Fazenda, Secretaria do Tesouro, nós mesmos do Ministério das Cidades, Casa Civil. E a gente se reúne toda sexta-feira para discutir diretrizes. O fato da gente pegar um empréstimo e definir uma matriz de ações programáticas, uma dessas ações era trazer um aproximação relacionada à questão do financiamento habitacional...” (Sra. Junia Santa Rosa, Diretora da Cooperação Técnica e Desenvolvimento Institucional, da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades. Entrevista realizada em Recife no dia 01 de setembro de 2006).

Entretanto, pode-se observar que ao investir em programas de desenvolvimento institucional e capacitação dos técnicos domésticos, o Banco Mundial estaria qualificando o quadro de especialistas locais; ao mesmo tempo em que transferiria conhecimento relevante para o diálogo entre os atores domésticos e internacionais, minimizando situações conflitantes de pensamento entre os atores envolvidos.

“... Então a nossa relação com a Mila Freire, que é a pessoa responsável, foi uma relação muito tranqüila. Com tranqüilidade. Posso te dizer assim: não é uma coisa tão do Banco com relação a alguns princípios que eles defendem. Pelo contrário. Claro que os consultores deles falaram desse empréstimo já na nossa audição. Eles trouxeram consultores, eles vêm com os critérios e princípios de novo: ‘pode ser isso, pode ser aquilo’. Mas nós tivemos um diálogo com eles absolutamente de igual pra igual. ‘Não, isso a gente não concorda, isso tem que ser de outro jeito.’ E eles: ‘Então tá bom, então’... Essa ingerência, até o presente momento, ela não acontece. Nós temos embate, nós temos divergências do ponto de vista de algumas condições, ou também nós temos total convergência. O fortalecimento dessa parte institucional, por exemplo, ele... sem dúvida... ‘precisamos apoiar município, precisamos fazer isso’. Há uma convergência”. (Sra. Junia Santa Rosa, Diretora da Cooperação Técnica e Desenvolvimento Institucional, da

² A Fundação de Desenvolvimento Municipal de Pernambuco (FIDEM) foi substituída pela Agência de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM) em maio de 2003, estando vinculada à Secretaria de Planejamento de Pernambuco.

Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades. Entrevista realizada em Recife no dia 01 de setembro de 2006).

Uma outra abordagem da análise seria o suporte dado pelas agências para as cidades desenvolverem suas estratégias; facilitando, dessa forma, o processo de participação pelos quais os participantes parceiros (*stakeholders*) locais definem sua visão da própria cidade. Nesse processo, as agências e municípios analisam seus programas de desenvolvimento urbano de forma conjunta e identificam prioridades; objetivando ações a serem tomadas.

“O PROMETROPOLE estava dentro da linha de infra-estrutura financiada pelo Banco, e quando nós chegamos no governo em 1999, havia um esboço do projeto, mas sem a definição de linhas e de um modelo de gestão. Então nós incluímos, na negociação com o Banco, para o PROMETROPOLE se inserir nas prioridades do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, do CONDEPE. O nosso interesse era fortalecer a gestão metropolitana envolvendo as prefeituras. Então a principal inovação que nós introduzimos no modelo foi incluir como co-executores as prefeituras de Recife e de Olinda. Por que isso? Por que o nosso objetivo era fortalecer o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano. E nós achávamos que o fortalecimento dentro de um sistema federativo, não se faz um fortalecimento só teórico, precisávamos que as prefeituras tivessem co-responsabilidade em alguns programas. Então, por exemplo, na prefeitura de Recife e Olinda incluímos o PROMETROPOLE, e o Estado mesmo sendo tomador do dinheiro, nós convencemos o Banco, inicialmente houve uma certa relutância por parte do Banco, para que parte das ações fossem executadas pelas prefeituras. ...Porque o Banco dizia assim: ‘nós já estamos examinando a capacidade técnica e administrativa do Estado, então seria um outro exame separado’. Se olhasse Recife e Olinda, tinha as atividades técnicas para executar o programa. Isso foi uma negociação longa, porque o Recife e Olinda participavam praticamente como parceiros na definição de prioridades, mas não na gestão. Então nós fizemos um acordo e incluímos eles, ... inclusive participando de um percentual, somado os dois, superior ao Estado. E aí teve até algumas exigências do próprio governo, porque como eram governos de oposição, nós estávamos passando para a oposição a maior parte dos recursos de um projeto captado pelo governo do Estado...” (Sr. José Arlindo Soares. Acadêmico, ex-Secretário de Planejamento do Governo do Estado de Pernambuco de 2000-2003. Entrevista realizada em Recife, no dia 12 de janeiro de 2006).

Como pode ser evidenciado na passagem acima, nesse sentido, pode-se dizer que o processo de negociação entre os atores internacionais e domésticos pode acontecer para atender aos diversos interesses das partes envolvidas. Os atores parecem estar dispostos a avaliar os riscos e as vantagens de cada negociação, visando a atingir determinada meta em comum, que no caso em questão se refere ao desenvolvimento institucional. As negociações apontam para

os ajustes, havendo espaço de manobra, quanto ao nível de governo referente ao desenvolvimento institucional estadual, municipal e metropolitano, e inclusão desses atores na agenda trazida para a mesa de negociações pela agência multilateral.

Aparentemente, os atores envolvidos no processo de negociação da agenda e dos acordos no processo dessa definição têm que desenvolver habilidades gerenciais para identificar as vantagens que podem ser aproveitadas, assim como das obrigações que cada negociação pode acarretar na mesa de negociações. Entretanto, aponta-se que a construção das negociações é longa, envolve capacidade de argumentação, e pode resultar em ajustes não previstos na fase inicial do processo, sendo, de fato negociado ao longo do desenvolvimento dos projetos.

A partir dessas perspectivas foram analisadas as relações entre os atores das agências multilaterais, da academia e das instituições domésticas, sob a perspectiva de quatro variáveis:

- Papel e responsabilidade na agenda de desenvolvimento;
- Perfis de intervenção dos atores;
- Relações entre os atores;
- Formas de difusão de paradigmas.

Através dessas quatro categorias foi possível elaborar as seguintes proposições:

DAS AGÊNCIAS:

1. As agências multilaterais se autodenominam difusoras de inovações, apesar de se declararem, também, atuam como interlocutoras do processo de definição de agendas de desenvolvimento.

2. Os atores domésticos são co-responsáveis pela definição de agendas e atuam com soberania na definição de suas políticas.

DOS ACADÊMICOS:

3. As agências exercem papéis de propagação política e econômica no processo de difusão do conhecimento produzido pelos países hegemônicos.

4. *Os atores domésticos atuam de forma relevante na formulação de políticas locais.*

DOS ATORES DOMÉSTICOS:

5. *A formulação de agendas é negociada entre os atores internacionais e domésticos, contendo conflitos e necessitando compatibilizar interesses diversos.*

6. *Os atores domésticos sentem-se participantes do processo de intervenção na política local com poder de negociação e barganha.*

Ao analisarmos as proposições acima, em constante comparação com as inúmeras informações complementares, pode-se concluir que a difusão do conhecimento acontece de forma bastante rarefeita. Embora haja constantes negociações entre os atores nos diversos níveis, o conhecimento ortodoxo e dominante é reproduzido na escala local por coopção devido, inclusive, à maleabilidade de autoria das idéias. Ou seja, a difusão acontece de forma tão abrangente, por inúmeros atores, que a absorção de idéias e conhecimento se faz por relações de poder, muitas vezes invisíveis aos olhos dos próprios atores envolvidos no processo da difusão.

O processo de desmantelamento do Estado brasileiro no campo das políticas de desenvolvimento — desenvolvimento *nacional* para o desenvolvimento *urbano* — foi apresentado numa perspectiva paralela ao processo de redemocratização e abertura política no Brasil. Esta abertura caracterizou-se por fortes pressões da sociedade civil para a descentralização político-administrativa do Estado e que, ao mesmo tempo, recebeu incentivo direto das agências internacionais de desenvolvimento que enxergaram na descentralização, as ações necessárias para o fortalecimento da economia dos mercados. Novos atores contribuem nesse processo, como é o caso das ONGs, e outros ganham notória importância, no caso a municipalidade e outros atores não-nacionais.

Nesse processo, também, porém numa escala internacional, o Banco Mundial passa gradativamente a assumir um papel de banco de conhecimento e monta sua estrutura para aglutinar informações e conhecimento para atuar como iniciador e difusor de agendas de desenvolvimento para os países em geral, substituindo as agências nacionais e regionais de desenvolvimento. No caso do BID, esse assume um papel de difusor de agendas através de projetos de desenvolvimento urbano

mais específicos e setorizados do que os programas do Banco Mundial. No entanto, em ambos os casos são enfatizados questões fundamentais referentes ao desenvolvimento institucional; que se materializa na necessidade e justificativa de reformas institucionais; de governo para governança; substituição de políticas universais para setoriais e principalmente de novos atores sociais, quanto ao interesse público (pela ênfase para a privatização, ou abertura de caminhos para a privatização dos serviços públicos).

Conclusão

A difusão da agenda urbana consiste de medições indiretas para capacitar o setor privado para realizar o processo da materialização dos serviços urbanos e da habitação. Ficando evidente pelas novas características da política urbana brasileira e das agências: a mudança de enfoque de governo para governança; a focalização da delegação de poderes para os habitantes da cidade e de uma comunidade específica; a substituição de uma política universal para grupos setoriais; a tentativa de integrar num só projeto diversas áreas de conhecimento de política pública; além de uma crescente tentativa de consolidar papéis e responsabilidades a diversos atores da sociedade como reguladores da política, outrora assumida pelo Estado.

Este trabalho revisou os principais documentos de divulgação da agenda urbana de duas das principais agências internacionais de desenvolvimento (o BID e o Banco Mundial) para delinear as relações entre suas agendas e a política urbana em Recife.

Em termos teóricos, não há muita novidade nas formas de difusão da política urbana; nem na definição de agendas. A novidade consiste em apontar o poder de coerção das agências internacionais, que extrapolam o uso da força, para utilizar recursos mais sofisticados e difíceis de serem detectados, tais como promoção de seminários; cursos de capacitação; trocas de experiências entre os atores envolvidos nos programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além da articulação destes métodos com as ações físicas necessárias para resolver os problemas habitacionais.

Como se pode observar acima há uma coincidência esperada entre a agenda do BID e a política urbana aplicada no Brasil através do HBB, e em especial no caso estudado em Recife. Assim como é coincidente, também, a agenda urbana do

Banco Mundial e o PROMETRÓPOLE, pois os programas refletem as estratégias de desenvolvimento que as agências elaboram para o Brasil.

O senso comum vigente aponta para um grau de independência dos governos em orientar e direcionar suas agendas urbanas. Entretanto, como esse estudo ilustra, tanto o Banco Mundial (pelo exemplo do PROMETRÓPOLE), como o BID (através do HBB) têm utilizado estratégias de condução de negociações que servem ao propósito de dar forma às mudanças consideradas necessárias para as reformas do Estado, e de seus papéis segundo o neoliberalismo econômico vigente e a consolidação dos mercados.

Entretanto, pode-se observar, também, que o sucesso aparente dos programas parece depender do grau de domínio e conhecimento sobre os problemas locais e prováveis soluções por parte dos atores locais; que os coloca em situação favorável para barganhar com as agências multilaterais.

Referências

ACSELRAD, H. (Org.) *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ANDERSON, J. *Public policy-making*. New York: Praeger, 1975.

BERRY, F. and BERRY, W. Innovation and diffusion models in policy process. In SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder and Oxford: Westview Press, 1999, pp. 169-200.

BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. London: M. E. Sharpe, 2001, 295 p.

BREWER, T. L. and YOUNG, S. *The multilateral investment system and multinational enterprises*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BURGESS, R., CARMONA, M., and KOLSTEE, T. (Eds.). *The Challenges of Sustainable Cities. Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries*. London: Zed Books, 1997.

CASTELLS, M. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Press, 1996.

CAVALCANTI, A. C. R. *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. Tese de Doutorado: Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

CHOSSUDOVSKY, M. *The globalization of poverty: impacts of IMF and World Bank reforms*. New Jersey: Zed Books Ltd, 1998.

DRAIBE, S. *Brasil, anos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais*. Informe Final. Relatório de pesquisa, 1999.

GOLDSTEIN, J. and KEOHANE, R. (Eds.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca, Cornell University Press, 1993.

HAAS, E. *When knowledge means power: three models of change in international organizations*. Berkeley: University of California Press, 1990.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 1-35.

HALL, G. and PETERS, P. Global ideals and local practicalities in education policies and planning in Lima, Peru. *Habitat International*, Vol. 27, 2003, pp. 629-651.

HALL, P. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*. Vol. 25, 1993, pp. 275-296.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografisk Annaler*, Vol. 71-b, 1989a, pp. 3-18.

IKENBERRY, G. J. The international spread of privatization policies: inducements, learning, and 'policy bandwagoning'. In: SULEIMAN, E. and WATERBURY, J. (Orgs.). *The political economy of public sector*. Boulder, Co.: Westview, 1990, pp. 88-110.

JONES, C. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth, 1970.

KINGDON, John. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2 ed. New York: Longman, 1995, 253 p.

KISER, L., and OSTROM, E. The three world of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches. In: OSTROM, E. (Ed.) *Strategies of political inquiry*. Beverly Hills, Calif., Sage, 1982, pp. 179-222.

LASTRES, H., ALBAGLI, S., LEMOS, C. and LEGEY, LIZ-REJANE. Desafios e oportunidades na era do conhecimento. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 16, No. 3, 2002, pp. 60-66.

MELO, M. A. B. C. de (Org.) *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

MELO, M. A. B. C. de, e COSTA, N. R. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores, e agendas internacionais. *Contexto Internacional*. Vol. 17, No. 1, 1995, pp. 89-113.

MELO, M. A. B. C. de. *Institutional choice and the diffusion of policy paradigms: Brazil and the second wave of pension reform*. Artigo apresentado no IPSA Durban: International Congress, June, 2003. Mimeo.

NELSON, B. *Making an issue of child abuse*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. California: Westview Press, 1999, pp. 35-71.

RADAELLI, C. (1995) The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*. Vol.2, no. 2, pp. 153-183.

REZENDE, F. da C. Os leviatãs estão fora do lugar. *Dados*, Vol. 39, vol. 2, 1996, pp.

REZENDE, F. da C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

ROGERS, E. M. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press, 4th Edition, 1995.

SABATIER, P. A. and JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. California: Westview Press, 1999, pp. 117-166.

SABATIER, P. A. Fostering the development of the Policy Theory. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. California: Westview Press, 1999, pp. 261-275.

SABATIER, P. A. Towards better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*. Vol. 24 (June), 1991, pp. 147-156.

SOWELL, T. *Knowledge and decisions*. New York: basic Books, 1980.

STOREY, A. The World Bank, neo-liberalism, and power: discourse analysis and implications for campaigners. *Development and Practice*, vol.10, n.3&4, 2000, pp. 361-370.

TRUE, J. and MINTROM, M. Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International Studies Quarterly*, Vol. 45, 2001, pp. 27-57.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. In SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. California: Westview Press, 1999, pp.73-93.

ZANETA, C. The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond. *Habitat International*, Vol. 25, 2001, pp. 513-533.

ZETTER, R. Market enablement and the urban sector. In ZETTER, R. and HAMZA, M. (Eds.). *Market economy and urban change: Impacts in the developing world*. London: Earthscan, 2004, pp. 1-40.