

A PERSPECTIVA DA DESCENTRALIZAÇÃO E O FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO – O RELACIONAMENTO DE MINAS GERAIS COM O BANCO MUNDIAL ENTRE 2003 -2012

Samuel Araujo Gomes Da Silva*

Resumo Expandido

Palavras-chave: Banco Mundial. Minas Gerais. Isomorfismo coercitivo. Gestão Pública.

O presente artigo busca analisar as mudanças sistêmicas que propiciaram um relacionamento mais próximo de Minas Gerais com o Banco Mundial e verificar se o relacionamento entre o estado [de Minas Gerais] e o Banco [Mundial] pode ser considerado um caso de isomorfismo coercitivo. O trabalho parte do seguinte questionamento: Em que circunstâncias e parâmetros o relacionamento entre o estado de Minas Gerais e o Banco Mundial foi construído? Para tanto nos valeremos da análise das mudanças sistêmicas e dos princípios disseminados pelo Banco Mundial, como estratégias, para a promoção do Desenvolvimento Humano. Em seguida, avaliaremos as temáticas dos projetos aprovados pelo estado da federação brasileira junto ao Banco Mundial, com o intuito de verificar se existe uma relação visível entre as orientações do Banco [Mundial] e as ações propostas pelo governo do estado em questão. Dividiremos nossa análise nas seguintes seções: As mudanças sistêmicas e o deslocamento da ordem no sistema internacional; A redefinição do papel do Estado; Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e a administração pública gerencial; O Banco Mundial e os projetos de desenvolvimento das subunidades nacionais; Metodologia; O caso de Minas Gerais; e considerações finais. O método utilizado na pesquisa em questão será estudo de caso de natureza qualitativa – descritiva. Partimos do pressuposto de que, com o deslocamento da ordem do sistema internacional do Estado para Economia, a relação dos governos com as organizações privadas, multilaterais e internacionais se intensificaram e foram moldadas de acordo com os interesses das partes envolvidas. O Estado foi perdendo força para as organizações que detém os fatores tecnológicos dos

* Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas e estudante de Pós - Graduação no programa de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

meios de produção e recursos financeiros, e a promoção do desenvolvimento ficou cada vez mais vinculada à utilização eficiente e eficaz dos recursos pelos governos. Este novo ambiente baseado na lógica da interdependência complexa é determinada por uma ordem de caráter econômico, na qual os atores envolvidos neste processo não são mais apenas os Estados-Nação. Com o aumento da interdependência econômica, o mercado, bem como as organizações internacionais, passaram a exercer um papel de extrema relevância, ao passo que reduziram o grau de controle que os governos exercem sobre suas economias. A perspectiva da descentralização passou a ser um assunto cada vez mais recorrente quando se fala da eficiência e eficácia dos Estados na promoção do bem público. Nesse sentido a proposta de reforma do Estado ganhou relevância ao propor que, para uma atuação do Estado com eficiência, flexibilidade e principalmente agilidade, se fazia necessário que houvesse uma reforma no seu aparato administrativo. A reforma gerencial do Estado passou a ser vista, por teóricos e governantes, como solução imediata do problema de governança na administração pública. O objetivo principal desse novo modelo de gestão pública era reduzir o aparato administrativo do Estado em tamanho acreditando que isso o tornaria mais ágil, flexível e eficiente, além de mais responsável perante a sociedade, ou seja, reduzir no aparato estatal todo o excesso produzido pela burocracia, bem como restringir a atuação direta da União apenas às ações necessárias e aumentar a participação dos cidadãos. No caso brasileiro, a reforma teve foco em um rearranjo institucional que delegou tarefas e responsabilidades, outrora unicamente estatais, para outras esferas da sociedade. Com base na redefinição do papel do Estado, assistimos a uma mudança no entendimento da função e das potencialidades das subunidades nacionais. Estas passam de mero território geograficamente limitado, com grande diversidade populacional e cultural, a um espaço em que as relações entre o governo e as organizações sociais - e internacionais - ganham cada vez mais espaço, abrindo assim um campo de respostas possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais. Acompanhada a este debate surgiu a preocupação com a receita das subunidades nacionais neste processo e, conseqüentemente, com as estratégias de atração de Investimento Externo Direto (IED) utilizadas pelos estados da federação brasileira. Um meio muito utilizado por estas tem sido a captação de recursos por meio de financiamentos e empréstimos junto aos Bancos Multilaterais para o Desenvolvimento (BMDs). Para estruturar tal ação internacional das subunidades, seus governos fazem uso do que denominamos paradiplomacia, aparato burocrático administrativo que vislumbra explicar a ação externa das subunidades nacionais. A

paradiplomacia é o envolvimento de governos não-centrais nas relações internacionais por meio do contato com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção sócio-econômica e cultural. Com os BMDs, enquanto instituições ditas preocupadas com o desenvolvimento, a relação entre a reforma do Estado e a promoção de desenvolvimento também foi largamente utilizada, fundamentada na ideia de descentralização. O Banco Mundial (BM), de forma mais específica, teve seus *guidelines* modificados de acordo com as mudanças em seus princípios orientadores. Após um longo período de conferências e estudos, um dos conselheiros do BM, na época, desenvolveu um conceito de desenvolvimento que propiciou a reorientação dos princípios, *guidelines* e a ação do Banco [Mundial]. Amartya Sen definiu o desenvolvimento como expansão das liberdades reais que as pessoas possuem. Os BMDs, por sua vez, para disseminar a perspectiva da descentralização e do desenvolvimento humano como forma de promoção do desenvolvimento, implementaram condicionantes, aqui chamados também de *guidelines*, relacionando a capacidade gerencial dos governos e sua estrutura interna à concessão de empréstimos e financiamentos. Esse conjunto de condicionantes criados pelos BMDs passaram a fazer parte de um discurso em que se fomentou na crença de que a descentralização pode resultar no fortalecimento da democracia, no aumento de transparência e na busca por competitividade e eficiência. Esse conjunto de medidas propostas pelo BM passou a ser conhecido como promoção da “boa governança” nas subunidades nacionais. Esse conceito, traduzido em estratégia do BM, passou a ser difundido como meio para alcançar a eficiência necessária para a promoção do desenvolvimento. Consequentemente passou a ser fruto da ação do Banco Mundial e dos seus diversos fundos constituidores no que tange o seu relacionamento com as subunidades nacionais. A implementação de condicionantes, por sua vez, pode desencadear na incorporação de práticas e padrões de comportamentos comuns entre os estados que buscam financiamento junto aos BMDs, de forma mais precisa o Banco Mundial. Esse fenômeno, por sua vez, pode ser caracterizado como institucionalização por meio de isomorfismo coercitivo. O estado de Minas Gerais é um exemplo de subunidade que mantém um relacionamento próximo e contínuo com o Banco Mundial. A partir de 2003 o relacionamento de Minas Gerais com o Banco Mundial se intensificou, por meio de um programa responsável por um dos maiores fluxos financeiros de IED no estado. O programa tomou corpo em um conjunto de medidas de rápido impacto que acreditava ser capaz de modificar, de vez, o padrão de comportamento da administração pública

estadual almejando uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. Não obstante, o estado recentemente passou e/ou passa por uma reforma em seu aparato administrativo, em direção a uma administração mais gerencial. Muitas das ações compreendidas no âmbito do programa de reforma, aqui também chamado de Choque de Gestão, foram executadas por meio de projetos financiados pelo Banco [Mundial]. De 2003 até 2012 o relacionamento de Minas Gerais com o BM se intensificou principalmente por meio de projetos que se justificavam pela dita necessidade de promoção de governança e governabilidade no estado. Junto ao Banco Mundial já foram captados desde então US\$ 2.057 bilhões. O valor da projeção de investimento do BM no Brasil, entre 2007-2011, foi de US\$ 7 bilhões, Minas Gerais recebeu aproximadamente US\$1.5 bilhão, totalizando quase 21,5% de todo o investimento no país. Apesar do Banco Mundial reconhecer um aumento de “boa governança” no estado de Minas Gerais por meio do contínuo financiamento de projetos dessa natureza, o descompasso entre as estatísticas oficiais e a realidade é visível. Premiado por sua educação, o estado vivenciou uma das maiores greves de professores, da rede pública estadual, da história em 2011. Na saúde, segurança pública entre outros setores não foi diferente, as reclamações e manifestações quanto a atuação do governo do estado de Minas Gerais são recorrentes e apontam para uma realidade diferente da descrita nos relatórios oficiais apresentados aos organismos multilaterais. Assim, concluímos que o condicionamento da concessão de empréstimos/financiamentos à capacidade gerencial dos governos pode resultar em armadilhas para o BM, pois os estados podem adotar essas medidas de forma cerimonial, ou seja, sem internalizar as mesmas. Ainda, mesmo que essa internalização ocorra os estados podem perder o foco na promoção na bens públicos, uma vez que a criação de indicadores e o alcance de metas passa ser um fim ao invés de um meio. Pouco ainda se sabe se de fato a implementação de condicionantes, mecanismos de isomorfismo coercitivo, para os empréstimos/financiamentos são eficazes na promoção do desenvolvimento humano. Principalmente partindo do entendimento que as reformas administrativas deveriam refletir um consenso pactuado e enraizado socialmente, fruto de uma rearticulação entre o Estado e a sociedade, com a redefinição das relações de poder e o redesenho das estruturas institucionais. O que difere do que aconteceu no estado de Minas Gerais em que o governo impôs um modelo de reforma com objetivos diversos, entre eles a captação de recursos junto ao Banco Mundial.