

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**  
Programa de Mestrado em Administração Pública

**Organizações internacionais e a promoção da  
Reforma do Estado: uma análise do caso mineiro**

Bernardo de Jesus Moretzsohn

Belo Horizonte  
2010

Bernardo de Jesus Moretzsohn

# **Organizações internacionais e a promoção da Reforma do Estado: uma análise do caso mineiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte  
2010

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Bernardo de Jesus Moretzsohn

**Organizações internacionais e a promoção da Reforma do Estado: uma análise do caso mineiro.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro  
Belo Horizonte, 2010.

---

**Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro**

---

**Alexandre Queiroz Guimarães – Fundação João Pinheiro**

---

**Ivan Beck Ckagnazaroff – Universidade Federal de Minas Gerais**

## AGRADECIMENTOS

Um dos melhores fatos sobre esta dissertação é que sua elaboração aconteceu nos mais diferentes lugares deste país. Belo Horizonte foi a base, cidade onde nasci e morei grande parte da minha vida. Mas também tive a oportunidade de escrever em Brasília, de frente para Esplanada; em Carajás (PA), com minério de ferro grudado até no cabelo; ou em Canaã dos Carajás, sem saber se conseguiria voltar para casa depois que um grupo do MST fechou a rodovia; no Rio de Janeiro e em Vitória, tentando controlar a vontade de ir para praia e deixar o trabalho para outra hora; e Mangaratiba (RJ), após as jornadas de barco voltando no porto na Ilha Guaíba; e em Ouro Preto, vestindo dois agasalhos para proteger do frio. Toda esta diversidade de lugares contribuiu – e muito – para meu crescimento pessoal e profissional.

Agradeço primeiramente a Deus pelas oportunidades e pela concretização de mais este objetivo. A minha família, pelo apoio e presença constantes. Aos antigos colegas de trabalho no Governo de Minas e principalmente na SEPLAG/MG, uma “escola” de gestão pública altamente qualificada. Sou muito grato à Secretária Renata Vilhena, à equipe da Diretoria Central de Projetos e ao amigo André Barrence, pela confiança a mim atribuída desde o primeiro minuto. Agora, diante de um novo desafio na Vale, agradeço aos meus colegas da Diretoria de Melhorias Operacionais pela receptividade.

Tenho grandes amigos e amigas, muitos dos quais contribuíram direta ou indiretamente com esta dissertação. Mas um grupo em particular teve forte presença nos últimos tempos. Ana Paola, Daniel, Gabriela, Humberto, Lygia, Marina e Tucho: obrigado pelas constantes demonstrações de amizade.

Registro ainda agradecimento especial ao meu orientador, Professor Ricardo Carneiro, pela atenção e compreensão ao longo da jornada da dissertação, e também pelas brilhantes aulas ministradas no curso de Mestrado, que me motivaram a convidá-lo para orientar este trabalho.

Muito obrigado a todos!

## **RESUMO**

O presente estudo analisa os empréstimos e financiamentos originários do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, buscando identificar seu caráter indutor dos processos de reformas do setor público. Inicia-se apresentando a lógica de funcionamento das instituições e organizações internacionais. Discute os fenômenos do isomorfismo e da homogeneização institucional, com base em conceitos do neo-institucionalismo sociológico. Reflete sobre os fundamentos dos processos de Reforma do Estado desenvolvidos a partir da década de 1980, com exposição de características específicas sobre os casos do governo federal (Brasil) e do governo estadual (Minas Gerais). Por fim, apresenta evidências que demonstram a participação das organizações internacionais supracitadas na reforma do setor público conduzida pelo Governo de Minas Gerais.

Palavras-chave: Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento; Estado de Minas Gerais; Isomorfismo; Reforma do Estado.

## **ABSTRACT**

The present study analyses the loans and financing provided by the World Bank and Inter-American Development Bank to the state of Minas Gerais after 2003, identifying its influence on process related to public sector reforms. It begins by presenting the functioning logic of international institutions and organizations. It discusses the phenomena of isomorphism and institutional homogenization, based on sociologic neo-institutionalism concepts. It reflects about the fundamentals of State Reform processes developed after the 1980s,, exposing specific characteristics related to the cases of the Federal Government (Brazil) and state government (Minas Gerais). Last, it presents evidence that demonstrates the participation of the aforementioned international organizations in the public sector reform conducted by Minas Gerais government.

Key-words: World Bank; Inter-American Developing Bank; Minas Gerais State; Isomorphism; State Reform.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>CAPÍTULO 1 – AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS</b> .....	10
1.1 A atuação dos atores da política internacional.....	10
1.2 Institucionalismo e Organizações Internacionais.....	15
1.3 Organizações globais: A Liga das Nações e o Sistema ONU.....	16
1.4 O Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).....	22
<b>CAPÍTULO 2 – O ISOMORFISMO E A PROMOÇÃO DO ALINHAMENTO INSTITUCIONAL</b> .....	26
2.1 Implicações da teoria neo-institucionalista.....	27
2.2 O estabelecimento de campos organizacionais e a busca pela legitimação .....	30
2.3 O isomorfismo como mecanismo de disseminação institucional .....	33
2.4 A promoção da homogeneização .....	36
<b>CAPÍTULO 3 – REFORMA DO ESTADO</b> .....	39
3.1 Fundamentos da Reforma do Estado.....	40
3.2 Choque de Gestão e Estado para Resultados – A Reforma Mineira.....	45
3.3 A difusão das reformas.....	50
<b>CAPÍTULO 4 – AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO EM MINAS GERAIS</b> ..	54
4.1 Aspectos gerais das operações do BIRD e BID.....	54
4.2 Operações contratadas junto ao Banco Mundial – BIRD.....	57
4.2.1 DPL/MG .....	57
4.2.2 Programa de Combate a Pobreza Rural – PCPR.....	59
4.2.3 Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II.....	60
4.2.4 Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II – Financiamento Adicional .....	62
4.3 Operações contratadas junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID ....	63
4.3.1 PROACESSO – Fase I.....	63
4.3.2 PRODETUR/NE II.....	65
4.3.3 Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais .....	67
4.3.4 PRONOROESTE .....	68
4.3.5 PROFISCO.....	69
4.3.6 Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III.....	70
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	73
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	76
<b>ANEXOS</b> .....	82

## INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende desenvolver uma análise sobre a relação entre as iniciativas de Reforma do Estado e as organizações internacionais. Ao longo do estudo, serão apresentados conceitos relativos ao funcionamento das organizações internacionais, cooperação entre atores globais, difusão e socialização de princípios e políticas, além da discussão sobre o processo de reforma do setor público que se espalhou pelo mundo a partir da década de 1980.

O objetivo do estudo é analisar os empréstimos e financiamentos originários do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Estado de Minas Gerais, tendo em vista seu caráter indutor dos processos de reformas do setor público. O recorte temporal inicia-se em 2003, ano em que começou o processo de reforma mineiro denominado “Choque de Gestão”, e vai até o final do primeiro semestre de 2010.

A escolha de BIRD e BID como organizações de fomento ao desenvolvimento internacional, para fins desta pesquisa, se deu por critérios de significância, uma vez que elas são responsáveis pela maior parte das operações de crédito contratadas pelos governos federal, estaduais e municipais. Já escolha do Estado de Minas Gerais como objeto de estudo foi feita com base na facilidade da coleta de dados sobre os contratos de empréstimos e financiamentos, e também porque o modelo mineiro é considerado como um dos casos de maior sucesso de modernização administrativa do setor público no país.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), mesmo tendo grande relevância para as iniciativas de reforma conduzidas pelo governo federal brasileiro, não foi incluído neste grupo. O FMI tem como objetivo central “a manutenção da estabilidade monetária internacional, auxiliando seus países membros a conter desequilíbrios em seus balanços de pagamentos ou sistemas cambiais” (LASMAR e CASARÕES, 2006, p. 99). Assim, sua atuação é exclusivamente voltada para governos nacionais, não se enquadrando na pesquisa aqui proposta.

O estudo tentará comprovar a validade da seguinte hipótese: a tomada de recursos externos via empréstimos e financiamentos do BIRD e BID se tornou um forte mecanismo indutor dos processos de Reforma do Estado em Minas Gerais. Tais organizações trabalham com um diversificado rol de recomendações e de exigências para concessão de empréstimos, que devem ser seguidos pelos tomadores de recursos – no caso o Poder Executivo estadual – para a validade ou para continuidade das operações. Apesar de ser um trabalho restrito aos empréstimos e financiamentos contratados pelo governo mineiro, espera-se que seus

resultados contribuam para indicar uma tendência geral com relação à atuação de ambos os bancos.

O primeiro capítulo inicia-se com uma revisão teórica de importantes conceitos da teoria institucionalista das Relações Internacionais, apresentando a lógica sob a qual os Estados operam no sistema internacional. Discute a importância das instituições internacionais e como elas são refletidas nas organizações desta natureza. A partir disto, retrata o processo de constituição das organizações multilaterais contemporâneas, iniciado pela a Liga das Nações. A Liga foi fundamental para a criação das Nações Unidas e, conseqüentemente, para a manutenção da estabilidade global. Diante de um sistema estável, foi possível diversificar a agenda dos países e das organizações internacionais, permitindo um espaço cada vez maior para agências como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Já o capítulo 2 trata a questão da homogeneização de organizações, cuja discussão tem se intensificado ao longo dos últimos anos. Apresenta a diferenciação de correntes dentro do neo-institucionalismo (histórico, escolha racional e sociológico), reforçando que o trabalho faz uso de importantes conceitos da vertente sociológica: campo organizacional e isomorfismo institucional. A partir de fundamentos da sociologia das organizações, busca entender como as organizações contemporâneas (internacionais ou locais, públicas ou privadas) criam determinados procedimentos ou práticas altamente valorizadas (conhecidos na teoria como mitos), que são difundidas para outras organizações por meio do isomorfismo. As características do isomorfismo serão detalhadas, para entendimento de como este fenômeno ocorre e quais são suas conseqüências.

Com base na discussão sobre mudança organizacional, o terceiro capítulo busca apresentar um tipo específico deste processo: a reforma do setor público. Também conhecida como “Reforma do Estado”, visa modernizar as máquinas governamentais, suas estruturas e processos, a fim de torná-las mais eficientes e, conseqüentemente, aprofundar seus resultados. Assim, esta seção trabalha com os principais fundamentos dos movimentos reformistas contemporâneos (pós-1980) para, em seguida, apresentar pontos relevantes dos casos brasileiro e mineiro – o Choque de Gestão. O último, particularmente, possui alta significância para o contexto deste estudo, uma vez que será verificada a relação entre as operações de crédito e as medidas adotadas pelo governo mineiro para modernizar sua máquina administrativa, a partir de 2003.

Finalmente, o quarto capítulo apresenta as principais evidências coletadas ao longo da pesquisa, para corroborar com a hipótese de indução dos processos de reforma do setor

público. A partir do levantamento e da análise de documentos relativos às operações de crédito firmadas pelo Governo de Minas Gerais com BIRD e BID, será possível avaliar se há, de fato, indícios que os organismos financiadores induziram a adoção de práticas que podem ser classificadas como Reforma do Estado. De um universo de 21 financiamentos externos contratados pelo Poder Executivo mineiro entre 1980 e 2010, com diferentes credores internacionais, 10 serão avaliados por se enquadrarem no recorte proposto para o trabalho.

## **CAPÍTULO 1 – AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

O presente capítulo foi elaborado em torno de dois pontos principais, sendo o primeiro deles a discussão acerca das instituições e organizações internacionais, à luz da teoria institucionalista das Relações Internacionais. Pretende-se, assim, apresentar os conceitos que sustentam o debate acerca da necessidade de criação de instituições internacionais, e de seus respectivos aparatos organizacionais. Em seguida, será conduzido um levantamento histórico acerca da constituição das organizações internacionais contemporâneas, a partir das experiências da Liga das Nações e da Organização das Nações Unidas. O entendimento sobre a constituição e sobre a lógica de funcionamento destas é fundamental para a compreensão do papel que o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (objetos de estudo deste trabalho) exercem no mundo contemporâneo.

### **1.1 A atuação dos atores da política internacional**

A análise da atuação dos Estados nacionais (e, no mesmo sentido, de suas unidades subnacionais) na política internacional será descrita neste trabalho com base nos fundamentos da teoria institucionalista das Relações Internacionais. Tal arcabouço teórico parte do pressuposto de que os Estados nacionais, principais atores da política internacional, são racionais e egoístas (KEOHANE, 1984, p. 29). Retoma conceitos dos modelos de análise da microeconomia, que visam explicar o comportamento dos agentes econômicos no mercado imperfeito. Nesta situação, as firmas são consideradas como atores que possuem uma função-utilidade dada, sujeitas às restrições do mercado. Elas agiriam com intuito de maximizar suas preferências na escala estabelecida, através de cálculos racionais, a partir dos quais elas estabelecem seus cursos de ação e tomam suas decisões. Presume-se assim que o seu comportamento é racional e auto-interessado (KEOHANE, 1984, p. 27). Além disso, as firmas são consideradas atores egoístas porque possuem funções-utilidade independentes umas das outras. Os ganhos ou as perdas de seus concorrentes não implicam em benefícios ou prejuízos para as mesmas. Agem de acordo com uma lógica centrada no individual, que visa reduzir os custos e maximizar benefícios frente ao mercado (KEOHANE, 1984, p. 27).

O institucionalismo leva esta sistematização para o campo da política internacional. Faz uma analogia que atribui aos Estados à mesma lógica de ação dos agentes econômicos no mercado. Keohane (1984) assume fundamentos do realismo estrutural para caracterizá-los como sendo atores racionais e egoístas, cuja lógica de atuação externa opera de modo a maximizar sua escala de preferências, através de um cálculo de custo/benefício dos possíveis cursos de ação para os mesmos. Isso leva a configuração de um ambiente internacional anárquico, uma vez que “inexiste uma autoridade central capaz de decretar e impingir regras de comportamento” (KEOHANE, 1984, p. 7)<sup>1</sup>. Ou seja, na lógica da microeconomia, não há um mecanismo externo para alocar de maneira mais eficiente os recursos dos diversos atores. Cabe a cada um agir individualmente visando maximizar seus ganhos (lógica racional de maiores benefícios pelos menores custos).

Num ambiente de incerteza, caracterizado pela anarquia, dois elementos são fundamentais para explicar o comportamento dos atores estatais: riqueza e poder. Entende-se riqueza como sendo o:

(...) meio de alcançar satisfação, ou algo que produza utilidade, seja na forma de investimento ou consumo. Essa definição tem a virtude de enxergar riqueza como estoque de recursos, sem arbitrariamente excluir nem bens de consumo nem outras fontes não-materiais de satisfação. (KEOHANE, 1984, p. 19)<sup>2</sup>

Já o poder seria entendido como “a habilidade de um ator em conseguir com que outros façam alguma coisa que de outra maneira eles não fariam (e com um custo aceitável para o ator)”<sup>3</sup> ou como “controle sobre resultados”<sup>4</sup> (KEOHANE e NYE, 1977, p. 11). Keohane (1984, p. 20) defende que o poder deve ser mensurado antes da análise dos comportamentos políticos, pois diferentes capacidades de poder (tanto na forma quanto na quantidade) levam a diferentes resultados. Poder e riqueza seriam, portanto, objetivos dos Estados em suas interações no sistema internacional, extremamente relevantes para a concretização dos interesses e das preferências dos atores.

Tendo em vista os referidos objetivos de maximização de poder e riqueza, aliados à idéia de não-subordinação hierárquica na relação entre Estados, estudiosos do Realismo estrutural concluem que os Estados deveriam confiar apenas “nos meios que podem gerar e

<sup>1</sup> “(...) lacks an authoritative government that can enact and enforce rules of behaviour”. (Tradução livre).

<sup>2</sup> “(...) means of want satisfaction, or anything that yields utility, whether in the form of investment or consumption. This definition has the virtue of viewing wealth as a stock of resources, without arbitrarily excluding either consumption goods or nonmaterial sources of satisfaction.” (Tradução livre).

<sup>3</sup> “(...) the ability of an actor to get others to do something they otherwise would not do (and at an acceptable cost to the actor)”. (Tradução livre).

<sup>4</sup> “(...) control over outcomes”. (Tradução livre).

nos arranjos que podem fazer para si próprios”<sup>5</sup> (WALTZ, 1979 *apud* KEOHANE, 1984, p. 7). Neste ponto, que é de certo modo pessimista quanto ao alcance da cooperação, reside uma das maiores diferenças entre as correntes do realismo e do institucionalismo. Os institucionalistas buscam superar esse problema:

(...) introduzindo as instituições enquanto variáveis intervenientes, capazes de explicar como atores com preferências diferentes resolvem seus conflitos por meio da construção de arranjos cooperativos que podem, inclusive, mudar a ordem de tais preferências de modo a superar impasses frequentemente encontrados em um sistema anárquico (NOGUEIRA, 2003, p. 26).

A simples mudança na ordem das preferências, contudo, não explica a concretização da cooperação entre atores que, apesar de independentes, apresentam gigantescas discrepâncias em termos de recursos de poder e riqueza. A assimetria entre os atores é, também, uma característica fundamental do sistema internacional e que gera impacto significativo na forma com que as relações entre os mesmos são desenvolvidas. Como o institucionalismo trabalha com a idéia de um *sistema* internacional, as ações dos Estados produzem – em maior ou menor escala – efeitos para os demais. Esta concepção aponta para outro conceito fundamental da abordagem: a interdependência. Keohane e Nye (1977, p. 8) definem como sinônimo de “(...) dependência mútua. Interdependência na política internacional refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países.”<sup>6</sup>

A lógica da interdependência é explicada por Keohane e Nye:

Interdependência afeta a política internacional e o comportamento dos Estados; mas ações governamentais também influenciam os padrões de interdependência. Através da criação ou aceitação de procedimentos, regras ou instituições para certos tipos de atividade, governos regulam e controlam as relações transnacionais e interestatais. Nós referimos a esses arranjos dos governos como *regimes internacionais*. (KEOHANE e NYE, 1977, p. 5)<sup>7</sup>

Os efeitos da interdependência, desta forma, atingem os Estados em maior ou menor escala. Isso ocorre devido a duas dimensões específicas da variável poder: a sensibilidade e a vulnerabilidade. A sensibilidade, em primeiro lugar, visa determinar o impacto que a mudança

<sup>5</sup> “(...) the means they can generate and the arrangements they can make for themselves”. (Tradução livre).

<sup>6</sup> “(...) *mutual* dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries.” (Tradução livre).

<sup>7</sup> “Interdependence affects world politics and the behaviour of states; but governmental actions also influence patterns of interdependence. By creating or accepting procedures, rules, or institutions for certain kinds of activity, governments regulate and control Transnational and interstate relations. We refer to these governing arrangements as *international regimes*.” (Tradução livre).

em determinado país gera para outro. Tal impacto é verificado tanto em termos da rapidez de seus efeitos, quanto no tamanho dos custos que ela implica (KEOHANE e NYE, 1977, p. 11-12). Como a sensibilidade parte do pressuposto que a estrutura política permanece sem modificações, Keohane e Nye (1977, p. 12) afirmam que isso “pode refletir a dificuldade na formulação de novas políticas em um curto período de tempo, ou pode refletir um compromisso com determinado padrão de regras domésticas e internacionais.”<sup>8</sup> Já a dimensão da vulnerabilidade é definida em termos da “tendência de um ator em submeter-se a custos gerados por eventos externos, mesmo após a alteração das políticas”<sup>9</sup> (KEOHANE e NYE, 1977, p. 13). Entretanto, os autores esclarecem que, ao contrário da sensibilidade, a vulnerabilidade é verificada pela grandeza das possíveis alterações nas políticas em um maior período de tempo. Estas dimensões, aliadas à assimetria dos recursos, implicam em diferentes potenciais de influência política para atores estatais distintos. Sua compreensão é fundamental para o entendimento do processo de negociação entre os Estados e o desenvolvimento dos arranjos cooperativos.

A teoria avança, afirmando que essa dinâmica do sistema internacional, aliada ao comportamento egoísta e maximizador dos Estados, tende a agravar os conflitos, gerando discórdia. São estas as situações em que as políticas dos Estados impedem ou retardam a realização dos objetivos dos demais, e não há nenhum ajustamento no sentido de compatibilizá-las (KEOHANE, 1984, p. 52-53). A cooperação, portanto, torna-se inviável, havendo a necessidade de alterar politicamente os padrões de comportamento dos Estados, através de “indução positivas” (KEOHANE, 1984, p. 53). Isto significa produzir situações em que os Estados prefiram o comportamento cooperativo, que produzirá resultados mais benéficos que a deserção. Entretanto, cooperação não é sinônimo de harmonia, que é “a situação em que as políticas dos atores (perseguidas em seus interesses próprios sem consideração por outros) *automaticamente* facilitam a realização dos objetivos dos outros atores” (KEOHANE, 1984, p. 51)<sup>10</sup>.

A cooperação ocorre somente em situações em que os atores percebem que suas políticas estão realmente ou potencialmente em conflito, e não onde há harmonia. Cooperação não deve ser vista como ausência de conflito, mas como uma reação ao

<sup>8</sup> “(may reflect the difficulty in formulating new policies within a short time, or may reflect a commitment to a certain pattern of domestic and international rules.” (Tradução livre)

<sup>9</sup> “(...) an actor’s liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered.” (Tradução livre)

<sup>10</sup> “(...) a situation in which actors policies (pursued in their own self-interest without regard for others) *automatically* facilitate the attainment of other’s goals.” (Tradução livre)

conflito ou suas potencialidades de ocorrer. Sem o espectro do conflito, não há necessidade de se cooperar. (KEOHANE, 1984, p. 54)<sup>11</sup>

Em situações onde há discórdia ou conflito, a cooperação entre os Estados pode ser viabilizada com a criação de instituições. Keohane citado por Esteves (2003, p. 7) afirma que “conflito e cooperação são resultados possíveis de um processo interativo no qual a capacidade de coordenação das ações individuais é dependente da possibilidade de construção e operação das instituições internacionais”. Esteves continua o raciocínio neste sentido, alegando que “tais instituições permitem a cooperação através da difusão de princípios generalizados de conduta e do estabelecimento de regras – direitos e deveres – de comportamento que regulam e limitam as ações individuais” (ESTEVES, 2003, p. 7).

Assim, as instituições internacionais são benéficas na medida em que facilitam a criação e manutenção de acordos, fornecem informações, reduzem incertezas e custos das transações. É preciso enfatizar que estes custos são advindos da simples utilização da lógica de escala de preferências (estrutura de custos) pelos atores nos seus cálculos sobre possíveis cursos de ação (COASE, 1988 *apud* ALLEN, 2000, p. 893). Ainda que os custos sejam substanciais, uma instituição bem-sucedida em facilitar a cooperação mutuamente benéfica, cria incentivos para a superação destes custos, adquire certo grau de permanência e suas regras constroem o exercício de poder pelos Estados (KEOHANE, 1989; STEIN, 1982, *apud* KEOHANE, 1993, p. 273).

Para ilustrar a crescente importância das instituições no sistema internacional, inclusive para aqueles países detentores de grandes recursos financeiros e de poder, Keohane afirma que:

As superpotências precisam de regras gerais, pois elas visam influenciar eventos espalhados pelo mundo. Até mesmo uma superpotência não desafiada como os Estados Unidos seria incapaz de alcançar seus objetivos pelo exercício de influência: os custos de uma ‘persuasão’ massiva seriam grandes demais (KEOHANE, 2002, p. 27)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> “Cooperation takes place only in situations in which actors perceive that their policies are actually or potentially in conflict, not where there is harmony. Cooperation should not be viewed as the absence of conflict, but rather as a reaction to conflict or potential conflict. Without the specter of conflict, there is no need to cooperate.” (Tradução livre).

<sup>12</sup> “Superpowers need general rules because they seek to influence events around the world. Even an unchallenged superpower such as the United States would be unable to achieve its goals through the bilateral exercise of influence: the costs of such massive ‘arm-twisting’ would be too great.” (Tradução livre).

## 1.2 Institucionalismo e Organizações Internacionais

As Organizações Internacionais, com hierarquias prescritas e capacidade de elaborar ações propositivas para os Estados, advêm da solidificação e formalização das instituições discutidas na sessão anterior (KEOHANE, 2002, p. 287). O surgimento destas organizações é impulsionado por um processo de crescente complexidade das Relações Internacionais. Estes aparatos são criados com o intuito de ajustar as políticas internas e externas dos diversos países às instituições, da melhor maneira possível, de modo a reduzir incertezas e viabilizar relações mais profundas e duradouras entre os mesmos. Segundo Bennet (1995), as bases para criação das organizações internacionais são encontradas em períodos remotos. A Liga de Delos (ou Liga Marítima Ateniese) pode ser considerada como o embrião de aparatos desta natureza. Criada em 478 a.C., sua função principal era facilitar a cooperação militar entre as cidades-Estado gregas, organizando a defesa e equipando o exército durante as guerras médicas (confrontos com os Persas). Contudo, as organizações internacionais no formato que conhecemos atualmente só começaram a surgir mesmo a partir do início do século XX, com a criação da Liga das Nações.

As organizações seriam responsáveis pela manutenção de um aparato técnico e administrativo, sob supervisão constante dos Estados-membros, voltado para a garantia da própria instituição e dos acordos que elas propiciarem (ABBOTT e SNIDAL, 1998, p. 9). A principal característica benéfica advinda de uma Organização Internacional é o ambiente de centralização e independência. A centralização geraria mais eficiência para as ações coletivas, e enriqueceria a capacidade da organização de afetar os entendimentos, o ambiente e os interesses dos Estados. Já a independência nada mais é do que a habilidade de se atuar em determinadas esferas com um grau de autonomia (ABBOTT e SNIDAL, 1998, p. 5). Essas características são fundamentais para a eficiência das mesmas na promoção da cooperação entre Estados, com diferentes objetivos e interesses no sistema internacional.

Os fóruns de discussão e negociação constituídos pela maioria das organizações internacionais apresentam uma característica fundamental para o entendimento desse trabalho: o multilateralismo. Martin faz uso da definição de Ruggie e o conceitua por meio de três princípios: indivisibilidade, não-discriminação e reciprocidade difusa. A indivisibilidade define que o sistema internacional é único, e que as ações de determinado Estado geram efeitos sobre todos os demais. A não-discriminação implica que todos os Estados devem ser tratados de modo similar. O princípio da reciprocidade difusa afirma que os Estados confiam

nas garantias de longo-prazo advindas de suas relações com os demais Estados, e não apenas nas relações de trocas específicas e momentâneas. Entretanto, a autora deixa claro que o multilateralismo não deve ser pensado como um objetivo em si, mas como meio utilizado pelos Estados para suas interações externas, que varia de acordo com o tipo de problema tratado nas diferentes organizações internacionais. Sua importância está, portanto, no fato de poder ser utilizado como um indicador dos padrões de interação, indicando as possibilidades de ocorrência da cooperação (MARTIN, 1992, p. 767).

Martin considera que o multilateralismo, assim, leva os Estados a cederem parte substancial de sua autonomia na tomada de decisões e dos ganhos de curto prazo, em prol de vantagens no longo prazo. Este argumento é fundamental para a discussão acerca da importância das organizações internacionais no contexto político contemporâneo, e do seu papel em prol da cooperação (1992, p. 768).

### **1.3 Organizações globais: A Liga das Nações e o Sistema ONU**

Para entender as organizações internacionais e seu papel no contexto político-econômico atual, é preciso voltar às raízes da criação da primeira destas organizações: a Liga das Nações. A Liga foi criada pelo Tratado de Versalhes no ano de 1919, logo após o término da I Guerra Mundial. Na época, as cinco grandes potências internacionais presentes na Convenção de Paz de Paris (Reino Unido, Estados Unidos, França, Itália e Japão) visavam construir um mecanismo multilateral, cujos objetivos básicos eram promover a paz e evitar a guerra. O conflito Mundial de 1914 a 1919 trouxe consequências catastróficas tanto para a economia quanto para as populações dos países envolvidos, deixando um desejo mútuo de evitar que tais eventos se repetissem. Acredita-se que o advento desta guerra foi causado por emocionalismo e percepções erradas dos Chefes de Estado envolvidos, tidos como tomadores de decisões, e que a Liga seria um instrumento para que a racionalidade dos Estados prevalecesse (WEISS, FORSYTHE e COATE, 2001, p. 21).

Claramente, o estabelecimento da Liga das Nações foi um evento de importância fundamental, digno de ser considerado como passo decisivo no processo evolucionário. Para mudar de figura, as instituições do século XIX proveram a

linhagem, mas a Liga das Nações proveu o parentesco de organização internacional como conhecemos hoje. (CLAUDE JR, 1971, p. 41).<sup>13</sup>

A Convenção da Liga das Nações<sup>14</sup> estabeleceu uma arquitetura institucional formada por três órgãos principais: uma Assembléia (composta por todos os Estados-membros, cada um com direito a 1 voto, e que se reuniria anualmente); um Conselho (composto por cinco membros permanentes – Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália e Japão – e quatro não-permanentes, eleitos pela Assembléia, com reuniões mais frequentes); e um Secretariado Permanente. Os trabalhos da Liga eram desenvolvidos, ademais, sob a égide dos seguintes princípios para obtenção da cooperação internacional e manutenção da paz e segurança: a aceitação da não-recorrência a guerra; a prescrição de relações boas, justas e honrosas entre as nações; a aceitação pelos governos das leis internacionais como mecanismos de conduta de seus estados; a manutenção da justiça e o respeito por todos os tratados internacionais.

Com o passar dos anos, a organização demonstrou que havia alguns pontos institucionais bastante frágeis na sua estrutura institucional, refletindo o contexto do final da I Grande Guerra. “A Liga das Nações, apesar de tecnicamente não declarar como ilegal a guerra, estabeleceu um conjunto de procedimentos constituindo um período de calma para Estados que ponderavam o uso da força”<sup>15</sup> (WEISS, FORSYTHE e COATE, 2001, p. 21). Tal curso de ação, entretanto, ainda era fortemente considerado pelos tomadores de decisão dos Estados em suas escalas de preferência, o que representava uma grave fragilidade política. Alguns anos depois, mais precisamente em 1928, um tratado internacional – Pacto *Kellogg-Briand* – tentou declarar como ilegal o uso da força, mas não obteve sucesso frente à eclosão de conflitos. (WEISS, FORSYTHE e COATE, 2001, p. 24). Mesmo assim, este tratado tem grande importância para o sistema de segurança coletiva da ONU (criado em 1945) e para o Direito Internacional, uma vez que estabeleceu pela primeira vez o direito de legítima defesa individual ou coletiva em caso de ataque armado por outro Estado.

No que se referia à sua estrutura, havia uma grave lacuna no que diz respeito à definição precisa sobre o escopo de atuação da Assembléia e do Conselho da Liga. De acordo com a Convenção da organização, o Conselho deveria trabalhar com questões relativas à

---

<sup>13</sup> “Clearly, the establishment of the League of Nations was an event of fundamental importance, worthy of being considered a decisive forward step in that evolutionary process. To change the figure, nineteenth-century institutions provided the ancestry, but the League of Nations provided the parentage, of international organization as we know it today” (Tradução livre).

<sup>14</sup> Para maiores informações sobre a Convenção da Liga das Nações, sugere-se o site: <[www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm)>.

<sup>15</sup> “The League of Nations, although technically not outlawing war, had established a set of procedures constituting a cooling-off period for states contemplating the use of force” (Tradução livre).

manutenção da paz e segurança dos países-membros, embora não houvesse nenhum impedimento para que algumas dessas fossem discutidas também pela Assembléia. O problema tornou-se recorrente ao longo dos anos, e fez com que a maioria dos itens na agenda fossem abordados pelos dois órgãos concomitantemente, dando espaço para decisões contraditórias pela mesma organização e minando sua credibilidade (BENNET, 1995).

Outra característica tida como obstáculo para o sucesso da Liga é o fato de que a mesma dar grande ênfase à solução pacífica de controvérsias e disputas internacionais. A partir de 1924, os contenciosos também passam a ser encaminhados para a recém criada Corte Permanente Internacional de Justiça, com sede na Haia, Países Baixos. De acordo com o exposto no capítulo 10 da Convenção da Liga, seria dever do Conselho defender, sob todos os meios, qualquer nação (mesmo aquelas que não faziam parte da organização) contra agressões externas que violavam sua integridade territorial ou sua independência política. Caso as negociações ou a arbitragem não conseguissem cumprir com tais propósitos, e alguma nação decidisse recorrer à guerra contra algum membro da Liga, caberia ao Conselho adotar as devidas medidas para impedir ou punir tais ações. Tais medidas iriam desde sanções financeiras e comerciais, chegando até mesmo ao fornecimento de forças armadas e equipamentos bélicos ao Estado agredido, caso as sanções se demonstrassem insuficientes para deter o agressor (BENNET, 1995).

Os mecanismos de votação do Conselho da Liga também implicavam num grande obstáculo para regular funcionamento do seu sistema de segurança coletiva. De acordo com o artigo V da Convenção, as situações de agressão externa e a imposição de sanções para conter um Estado agressor, deveriam ser aprovadas – necessariamente – por unanimidade dos membros do Conselho. Contudo, o artigo IV concedia a qualquer país integrante da Liga, cujo interesse direto estivesse em discussão pelo Conselho o direito a um assento e a voto nesse órgão. Ou seja, um Estado agressor que era membro da Liga teria direito a comparecer a determinada reunião do Conselho e vetar qualquer proposta de sanção contra si próprio. A única medida que o órgão poderia adotar, caso isso acontecesse, seria a expulsão do país da Liga. Os dois maiores exemplos desse problema foram as expulsões do Japão (1931) e da Itália (1937), após a discussão das invasões à Manchúria e Abissínia, respectivamente (BENNET, 1995).

As dificuldades se agravaram com o passar dos anos, e o colapso do sistema de segurança coletiva da Liga veio com a eclosão da II Guerra Mundial, em 1939, com a invasão

alemã a Polônia<sup>16</sup>. O conflito mundial durou mais de seis anos (1939 a 1945), e marcou o cenário europeu e internacional de forma profunda e irreversível. A Liga das Nações atingiu, dessa maneira, um elevado nível de descrédito por não ter cumprido com seus propósitos iniciais (principalmente no referente à manutenção da paz e segurança internacional). Alguns autores têm uma postura bastante cética com relação a importância da organização, como por exemplo Hobsbawm, que afirmou que ela só não revelou-se um fracasso completo porque teve importante papel na coleta de estatísticas e resolução de disputas menores, que não geravam risco tão amplo a ponto de botar em xeque a paz mundial (1995, p. 42)<sup>17</sup>. Posicionamentos dessa natureza, contudo, não consideram a importância da experiência adquirida com a Liga, e principalmente com suas falhas, para a política internacional e para a criação de futuras organizações internacionais.

Sob a ótica dos pressupostos teóricos do institucionalismo, o sistema de segurança coletiva da Liga das Nações não funcionou porque sua arquitetura não permitia a superação dos custos da cooperação. Em primeiro lugar, o Conselho não levava em consideração a questão da assimetria entre os Estados-membros. Seu processo decisório era pautado pela unanimidade nas votações, incluindo-se a possibilidade de um Estado agressor – desde que fosse membro da organização – participar das discussões sobre os contenciosos que estivesse envolvido e vetar qualquer resolução que não lhe agradasse. A concessão de poder a atores tão díspares como os que integravam a Liga dificultava a cooperação em torno de seu sistema de segurança coletiva, pois seus *payoffs* eram nitidamente muito baixos.

A preferência por cursos de ação que faziam uso da força militar era, no aparato da Liga, uma opção bastante considerada pelos países, uma vez que a recorrência a este recurso não era considerada ilegal. Como a instituição não conseguiu mudar a ordem desta preferência na escala dos Estados, o comportamento desertor frente à possíveis ações coletivas tornava-se a alternativa que maximizaria a relação custo-benefício, o que inviabilizava a cooperação e o próprio sistema da Liga.

---

<sup>16</sup> A Liga das Nações se auto-extinguiu em 1946, por meio de uma resolução que terminava oficialmente com seus trabalhos e transferia suas responsabilidades para ONU.

<sup>17</sup> Hobsbawm (1995, p. 42) cita como exemplo desses conflitos de menor importância a disputa entre Finlândia e Suécia pelas Ilhas Åland, ocorrido em 1921. Situadas entre esses dois países, o arquipélago é, desde então, uma província autônoma e desmilitarizada do território finlandês. A disputa sobre as ilhas começou com a independência da Finlândia em 1917 (o país tornou-se independente do Império Russo), que nesse momento não abdicou sua soberania sobre Åland. Porém, a população local, de língua sueca, rejeitou a proposta de auto-governança apresentada por Helsinque e o caso foi levado a Liga das Nações. “Como alternativa à secessão para a Suécia vizinha, a Liga idealizou um plano que assegurava o uso exclusivo do sueco nas ilhas, e as protegia de indesejada imigração da Finlândia continental” (HOBSBAWM, 1995, p. 42).

Com o enfraquecimento dos países do Eixo, os líderes dos Aliados (Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética) começaram a desenhar um projeto de reconstrução e reorganização do sistema internacional no pós-Guerra, realizando uma série de conferências e negociações. Este projeto culminou com na Conferência de São Francisco, realizada em outubro de 1945, que criou a Organização das Nações Unidas (ONU).

A ONU foi estruturada em torno de seis órgãos principais. Em primeiro lugar, o Secretariado das Nações Unidas, que é o órgão executivo e administrativo da organização. Ele é responsável pelo apoio logístico e administrativo necessário para seu o funcionamento, gerenciando entre outras questões: os programas e políticas da ONU, bem como sua divulgação; a administração das operações de paz; as atividades de captação de recursos; os estudos, pesquisas e conferências sobre problemas em pauta; as atividades relacionadas com as reuniões e a documentação produzida pela organização (LASMAR E CASARÕES, 2006, p. 19-22). Dentre os diversos cargos que o compõe, destaca-se o do Secretário-Geral, seu funcionário administrativo de hierarquia mais alta. Este destaque existe em decorrência do artigo 99 da Carta, que lhe atribui competência para “chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais” (NAÇÕES UNIDAS, 1997).

O Conselho Econômico e Social é o “órgão responsável pela coordenação, desenvolvimento e fomento das atividades de cunho econômico, cultural e social da Organização, assim como por suas agências especializadas e demais instituições integrantes do Sistema das Nações Unidas” (LASMAR E CASARÕES, 2006, p. 53). Porém, como suas resoluções não têm caráter obrigatório, sua atuação está mais concentrada no estímulo ao desenvolvimento da cooperação econômica, social e humanitária. (UNITED NATIONS, 2000)

O Conselho de Tutela foi criado com o objetivo de fiscalizar e supervisionar a situação dos territórios sem governo próprio, que estavam sob a administração de outros Estados. Este trabalho visava promover as ações necessárias para que estes territórios pudessem ter seus próprios governos e adquirissem suas independências (UNITED NATIONS, 2000). Em Novembro de 1994, o órgão foi obrigado a suspender suas atividades, devido a independência do último território que estava sob sua jurisdição, o ex-território das Ilhas do Pacífico, que tornou-se a República de Palau (LASMAR E CASARÕES, 2006, p. 66).

A Corte Internacional de Justiça é o principal órgão judiciário das Nações Unidas. É constituída de 15 juízes, de nacionalidades distintas, eleitos pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança. Foi criada com duas competências específicas: uma de caráter

contencioso, responsável por julgar os casos de controvérsias internacionais aplicando-se o direito internacional; e a outra de caráter consultivo, proferindo pareceres não-obrigatórios quando requisitada por algum órgão ou agência especializada das Nações Unidas. Além disso, outras duas características fundamentais da Corte precisam ficar claras: sua jurisdição diz respeito apenas à controvérsias em que as partes são Estados; e deve haver o consentimento das partes para que o processo seja iniciado, com o comprometimento do cumprimento das decisões. O julgamento final da Corte é irrecorrível pelas partes envolvidas, cabendo ao Conselho de Segurança a decisão de tomar as medidas necessárias caso uma sentença seja descumprida (LASMAR E CASARÕES, 2006, p. 83-84).

A Assembléia Geral é o principal órgão deliberativo das Nações Unidas, no qual todos os Estados-membros têm direito a assento e a um voto. Apesar de suas resoluções não terem caráter obrigatório, expressam em grande medida os compromissos e interesses dos países no sistema internacional, além de serem usadas como instrumentos de pressão moral sobre aqueles que não cumprem as matérias aprovadas. A Carta da ONU definiu uma competência bastante genérica para este órgão, cabendo-lhe principalmente: elaborar recomendações relativas aos princípios da organização listados; iniciar estudos e recomendações sobre a cooperação internacional, dentro do escopo da organização; examinar os relatórios do Conselho de Segurança e informar situações que possam ameaçar a paz e segurança internacionais; discutir qualquer questão relativa à manutenção da paz e segurança internacionais, desde que não esteja na pauta do Conselho de Segurança (evitando assim a duplicidade de decisões, como ocorria na Liga das Nações); decidir sobre o orçamento da organização, entre outras funções (LASMAR E CASARÕES, 2006, p. 37-39).

O Conselho de Segurança é o órgão que possui a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacional. Assim, suas competências principais são: supervisionar o sistema de tutela; votar a admissão, suspensão e exclusão de novos membros, bem como a nomeação do Secretário-Geral e dos juizes da Corte; formular um mecanismo de controle de armamentos; investigar as situações que podem se concretizar em ameaças à paz e a segurança internacional, buscando solucionar as controvérsias internacionais através de medidas pacíficas, ou mesmo de sanções econômicas e ações militares, entre outras. (LASMAR E CASARÕES, 2006, p. 69-70). O Conselho é hoje composto por 5 membros permanentes e com poder de veto (as grandes potências internacionais ao final da II Guerra Mundial) e 10 membros não permanentes, que são eleitos pela Assembléia Geral respeitando um acordo tácito para distribuição das cadeiras por critérios regionais.

É possível perceber, através da descrição sobre os principais órgãos das Nações Unidas, que apesar de seu escopo ser mais amplo e diversificado que o da antiga Liga das Nações, seu propósito central como organização multilateral continuava sendo o de manter a paz e a segurança internacional. Este propósito seria concretizado através de novo um sistema de segurança coletiva que criava direitos e deveres a todos os Estados-membros. Assim, a ONU pretendia resolver o problema da paralisia da Liga aumentando os *payoffs* da cooperação com o novo sistema de segurança. A manutenção da estabilidade global e do sistema de segurança coletiva pós-1945 permitiu que, com o passar dos anos, o escopo de atuação das Nações Unidas e das organizações internacionais associadas – tais como o BIRD e o BID, objetos de estudo deste trabalho – se diversificasse.

#### **1.4 O Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) são organizações internacionais criadas para promover o desenvolvimento econômico de seus países membros. Entretanto, as mesmas tiveram seu escopo ampliado e diversificado com o passar dos anos, em especial no período pós Guerra Fria. Passaram a atuar também com projetos de desenvolvimento social integrado, meio-ambiente, cultura, fortalecimento institucional de governos, entre outros. Com esta diversificação, tais organizações passaram a atuar como indutoras de práticas em gestão pública de caráter reformista, como apresentado na hipótese deste trabalho, em diferentes países e unidades subnacionais.

O BIRD foi criado em julho de 1944, como resultado da Conferência de *Bretton Woods* ou Conferência Monetária e Financeira Internacional. Este encontro teve como objetivo central reorganizar o sistema econômico e financeiro mundial, cuja crise começou com a quebra da bolsa de Nova York em 1929 e aprofundou-se durante a II Guerra Mundial. Assim, foram criadas as chamadas instituições de Bretton Woods: o BIRD, responsável pela promoção do desenvolvimento econômico de seus países membros, bem como pela reconstrução das economias afetadas por guerras, desastres naturais ou emergências humanitárias; o Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável pela manutenção da estabilidade monetária mundial; e a Organização Internacional do Comércio (OIC), proposta à

época para fomentar o comércio global, mas que não conseguiu ser estabelecida por falta de consenso entre os integrantes da conferência (LASMAR E CASARÕES, 2006).

Nos seus primeiros anos, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento atuou especificamente com a concessão de crédito para reconstrução das economias européias, devastadas pelo conflito mundial. Entretanto, o BIRD é apenas uma das instituições que compõe o chamado grupo do Banco Mundial. Com a recuperação econômica do pós-Guerra, surgiram novas demandas e necessidades em áreas que o Banco não atuava, e com isso novas agências foram sendo incorporadas à sua estrutura organizacional. O grupo do Banco Mundial passou a contar com a Associação Internacional de Desenvolvimento – IDA, responsável pela concessão de créditos sem juros para as economias mais pobres do mundo; a Corporação Financeira Internacional – IFC, cujo objetivo é o de financiar projetos do setor privado nos países em desenvolvimento; a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos – MIGA, voltada para concessão de garantias que permitam o aporte externo de recursos privados nos países em desenvolvimento; e por fim o Centro Internacional para Resolução de Disputas de Investimentos – ICSID, que tem a função de promover a conciliação ou a arbitragem para resolução de impasses entre governos receptores e investidores estrangeiros privados (LASMAR E CASARÕES, 2006, p. 93).

Toda esta diversificação reflete a significativa mudança promovida na atuação do Banco Mundial desde sua fundação.

Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para as reformas do Estado e da administração pública objetivando promover a "boa governança" e a fortalecer a sociedade civil. Por outro lado, o Banco também vem enfatizando a necessidade de dar conta dos custos sociais do ajuste estrutural e de reduzir a pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo de incrementar a equidade e a eficiência (BORGES, 2003, p. 125-126).

O BIRD, contudo, continua sendo sua instituição mais importante, tanto em termos de alcance, quanto na quantidade de recursos disponibilizados. Conta atualmente com 184 Estados-membros, sendo que seu processo decisório obedece a um critério de voto ponderado pelo tamanho das quotas de cada integrante. Tal situação significa, na prática, uma grande concentração do poder decisório nas mãos de Estados Unidos, Japão, China e das principais economias européias.

Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi criado apenas em 1959, por meio de um tratado da Organização dos Estados Americanos, apesar de ser uma organização totalmente independente. Sua constituição está diretamente relacionada à proposta de acelerar

o desenvolvimento econômico e social da região, conforme ressaltado no artigo 1º de seu Convênio Constitutivo. Seu idealizador foi o então presidente brasileiro Juscelino Kubitschek, ainda que as raízes desta proposta possam ser encontradas na I Conferência Pan-Americana, realizada em 1890 (BID, 1959).

O BID iniciou suas atividades com foco no financiamento de projetos de infraestrutura nos países em desenvolvimento do continente. Entretanto, assim como o Banco Mundial, o Banco Interamericano também passou por um processo de transformação e ampliação de suas atividades com o passar dos anos. Atualmente trabalha com projetos que visam promover o desenvolvimento econômico sustentável, preservando o meio-ambiente; a modernização de instituições públicas de governos nacionais e subnacionais; o combate a pobreza e à desigualdade social; o desenvolvimento da competitividade do setor privado; e ainda o desenvolvimento do livre comércio e da integração regional no continente. Como consequência, passou a ser conhecido como Grupo do BID, composto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, principal órgão do grupo e responsável pela concessão de financiamentos para seus membros elegíveis; pela Corporação Interamericana de Investimentos – CII, que trabalha com o financiamento de projetos para empresas de pequeno e médio porte; e pelo Fundo Multilateral de Investimentos – FUMIN, responsável por promover o crescimento do setor privado por meio de investimentos e operações de cooperação técnica com recursos não-reembolsáveis (BID, 2010a, p. 4).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento é formado por 48 Estados-membros, que são seus acionistas, sendo que 26 são países do continente americano elegíveis para o recebimento de recursos – o que representa 50,02% do capital votante do Banco. Os demais integrantes são os Estados Unidos, Canadá e 20 países de outros continentes. (BID, 2010a).

Terminada a apresentação das organizações internacionais em questão se faz necessário destacar um aspecto importante sobre seu funcionamento. ONU (na maioria de seus órgãos), BIRD e BID trabalham por meio da promoção de fóruns e debates entre seus membros, deliberando coletivamente sobre os temas em pauta. Apesar das regras de funcionamento e do processo decisório variarem de acordo com cada órgão, o debate e a negociação são características comuns a todos. E estão sendo aqui destacadas por serem instrumentos de promoção de alinhamento das políticas tanto das organizações internacionais quanto de seus países membros. Este entendimento será debatido no próximo capítulo, quando for apresentado o conceito de isomorfismo institucional e como ele é refletido em organizações desta natureza.

Com estas apresentações, conclui-se o presente capítulo. Buscou-se discutir, com base na teoria institucionalista, a forma de atuação dos Estados e das organizações no ambiente internacional. Papel de destaque foi atribuído à Liga das Nações e posteriormente à Organização das Nações Unidas, criados com um objetivo (dentre outros) de reduzir a instabilidade das relações no sistema internacional, por meio do mecanismo de segurança coletiva. O cenário de menor instabilidade do sistema permitiu que o relacionamento entre os países se aprofundasse, não apenas em termos políticos ou militares, mas principalmente em termos econômicos, comerciais, culturais, científicos, em relação à movimentação de pessoas ou à atuação de agentes não-estatais, entre outros. Por conseguinte, novas instituições internacionais foram sendo criadas, e novas organizações internacionais foram sendo implementadas, como é o caso do BIRD (criado no contexto do pós-Guerra) e do BID (final da década de 1950). Tais organizações também foram se diversificando e aprofundando sua atuação com o passar dos anos, assumindo um papel importante na aproximação de Estados no ambiente internacional. Além disso, intensificaram seu relacionamento com unidades sub-nacionais e com políticas públicas de combate a pobreza e de Reforma do Estado, como será discutido ao longo deste trabalho.

## CAPÍTULO 2 – O ISOMORFISMO E A PROMOÇÃO DO ALINHAMENTO INSTITUCIONAL

A discussão em torno das instituições e organizações internacionais, com ênfase no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e no Banco Interamericano de Desenvolvimento – objetos de análise deste trabalho – permitiu apresentar como tais organismos operam e quais suas principais funções na atualidade. Neste capítulo, serão trabalhados alguns conceitos da teoria organizacional moderna que tratam do isomorfismo institucional.

A partir dos trabalhos de DiMaggio e Powell (1991)<sup>18</sup>, é possível analisar como as organizações – públicas ou privadas – estão ficando cada vez mais homogêneas em suas estruturas e funcionamento. Este não é um fenômeno recente, mas que tem se intensificado ao longo dos últimos anos com o aprofundamento da interdependência entre países ou entre grupos localizados em diferentes países.

A análise dos autores começa com a discussão conceitual sobre o estabelecimento de campos organizacionais, que são ambientes notadamente marcados pela relação de interdependência entre as organizações ali presentes. Os campos promoveriam a interação entre seus integrantes, de modo a difundir determinadas práticas e estruturas altamente valorizadas pela sociedade, mas que geram poucos benefícios em termos de eficiência – também conhecidas como mitos.

Este processo é conhecido como isomorfismo institucional, e é um dos conceitos-chave deste trabalho. A partir do entendimento de que o isomorfismo institucional promove a homogeneização das organizações de determinado campo organizacional, será possível avaliar como este mecanismo sociológico pode induzir a ocorrência de movimentos reformistas propostos e difundidos pelas instituições internacionais analisadas (BIRD e BID), conforme sugere a hipótese inicialmente apresentada. Além disso, tais conceitos darão suporte para a análise específica das reformas realizadas no Estado de Minas Gerais, que também é objeto de estudo deste trabalho.

---

<sup>18</sup> Os autores aqui referenciados trataram a questão do isomorfismo institucional de maneira semelhante em um artigo publicado no periódico *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, abr. 1983.

## 2.1 Implicações da teoria neo-institucionalista

O neo-institucionalismo consolidou-se como perspectiva teórica da área de ciência política a partir da década de 1980. Muitas vezes, contudo, é alvo de certas críticas por não constituir uma corrente de pensamento unificada. Isto porque existem três escolas de pensamento que reivindicam o rótulo de “neo-institucionalistas”, cada qual com suas características específicas: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Faz-se necessário frisar que tais abordagens foram desenvolvidas em um contexto de reação às correntes behavioristas, que se destacaram nas décadas de 1960 e 1970. “Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194). Isso significa que, para cada uma destas abordagens, há uma diferente visão sobre como as instituições influenciam a vida social individual ou coletiva (no caso deste trabalho, organizacional). Por isto, elas serão detalhadas a seguir.

Os estudiosos do neo-institucionalismo histórico defendem uma forma de causalidade social que tem suas raízes na trajetória percorrida. Assim, cunharam o conceito de *path dependence* (dependência de trajetória) para explicar que o comportamento dos atores sociais no presente é determinado pela pré-existência de instituições que restringem o conjunto de possíveis trajetórias. Esta concepção foi desenvolvida a partir da percepção de que as instituições apresentam uma forte continuidade ao longo do tempo (HALL e TAYLOR, 2003, p. 198-200).

Em outras palavras, podemos afirmar que o neo-institucionalismo histórico atribui forte importância à contextualização para o processo de tomada de decisão individual ou organizacional. Não significa uma explicação simplista de que apenas o passado influencia o presente, mas sim que as regras e normas pré-existentes alteram a escala de preferências e, conseqüentemente, limitam as alternativas e os possíveis cursos de ação. Nesse sentido, existiria ainda espaço para que outros fatores (como as condições sócio-econômicas, o desenvolvimento de novas tecnologias ou o surgimento de novas idéias) também influenciem o processo decisório.

Apesar de destacarem a continuidade como uma característica marcante desta abordagem, os neo-institucionalistas históricos ressaltam a ocorrência das chamadas “situações críticas”. Estes seriam momentos em que a continuidade é rompida e,

consequentemente, surgem novos trajetos e novas instituições. Não se sabe ao certo como surgem as situações críticas, mas a maior parte dos teóricos vincula sua existência às crises econômicas e aos conflitos militares (HALL e TAYLOR, 2003, p. 201).

A segunda abordagem, conhecida como neo-institucionalismo da escolha racional, surgiu no final da década de 1970 a partir de estudos sobre o comportamento decisório no Congresso norte-americano. Os estudiosos desta corrente defendem que o cálculo estratégico de determinado ator social é altamente influenciado por suas expectativas com relação ao comportamento provável dos demais atores. Afirmam ainda que a vida política seria pautada por uma série de dilemas de ação coletiva<sup>19</sup>, e que os atores agiriam de modo a maximizar suas preferências, ainda que isso possa produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (HALL e TAYLOR, 2003, p. 205).

Nesta perspectiva, atribui-se grande importância ao processo de criação de instituições. As instituições surgiriam num contexto de busca pela superação dos dilemas de ação coletiva, ou seja, de cooperação (HALL e TAYLOR, 2003, p. 206). Tal processo seria centrado na pactuação de um acordo voluntário entre as partes, o que significa que os estudiosos da escolha racional estão focados apenas no estabelecimento de instituições formais. Sua sobrevivência está diretamente vinculada à sua capacidade de oferecer benefícios aos atores interessados. Se esta capacidade for comprometida, a instituição perde força e corre o risco de ser abandonada ou substituída.

Por fim, Hall e Taylor (2003, p. 209) apresentam a corrente do neo-institucionalismo sociológico, que nasceu e se desenvolveu no campo de estudos da sociologia das organizações, mas que passou a despertar o interesse dos cientistas sociais a partir do final da década de 1970. Esta visão sustenta que muitas organizações apresentam estruturas ou procedimentos que não necessariamente são os mais eficientes para a concretização de seus objetivos. Estas características são tidas como práticas culturais, socialmente difundidas no ambiente em questão. Assim, o neo-institucionalismo sociológico amplia a noção de instituição para além das regras, procedimentos e normas, incluindo também os símbolos, padrões cognitivos e morais e outras características culturais que fornecem “padrões de significação”.

---

<sup>19</sup> Os dilemas de ação coletiva foram amplamente discutidos pela autora Lisa Martin (1992, p. 768) e tipificados em quatro categorias: de colaboração; de coordenação; de persuasão; e de confiança<sup>19</sup>. As duas primeiras tipologias são específicas em situações onde há simetria de interesses, enquanto os dilemas de persuasão e de confiança surgem em cenários onde há assimetria de interesses e os resultados são insatisfatórios para alguma das partes.

Além disso, esta vertente reforça o papel da interação social entre indivíduos e organizações no intuito de aumentar a legitimidade social das ações. Ainda que muitas vezes a busca pela legitimidade possa resultar em cursos de ação que parecem inicialmente sub-ótimos, considerando isoladamente meios e fins, ela gera uma visão sobre quais seriam as práticas institucionais mais apropriadas. Assim, acaba mudando a escala de preferência dos envolvidos e promovendo um conjunto de características compartilhado e largamente difundido. Neste ambiente de interação social e busca por maior legitimidade, as organizações tendem a homogeneização.

De uma maneira geral, os teóricos do neo-institucionalismo sociológico atribuem grande importância para a forma com que o ambiente institucional é percebido, bem como para o desenvolvimento das relações entre ambiente e organizações. O ambiente assume um papel central para o entendimento de como as organizações são criadas, desenvolvidas, transformadas e expandidas, que até então não era vista como característica relevante. Assim, o conjunto formado pelas regras, papéis, crenças e valores aos quais as organizações estão submetidas – ou seja, seu ambiente institucional – passa a ser percebido com fator altamente significativo para a definição (ou redefinição) de suas estruturas, funções e atividades.

Além disso, esta perspectiva enxerga a relação entre ambiente institucional e organizações de uma maneira mais ampla do que simplesmente uma interação social. Existe uma clara percepção de que as instituições em determinado ambiente influenciam não apenas o processo decisório das organizações, por meio da definição de condutas esperadas. Mas elas afetam também as preferências e os recursos que podem ser disponibilizados para materialização de uma estratégia escolhida. Tal afirmação é baseada no argumento de March e Olsen:

As instituições influenciam não apenas os interesses e a distribuição de recursos entre os atores, mas criam novos atores e identidades, suprimindo critérios de sucesso e fracasso, provisionando regras para comportamento adequado, e dotando alguns indivíduos, em detrimento de outros, de autoridade ou outro tipo de recurso, que lhes conferem vantagens na materialização de suas preferências (MARCH e OLSEN, 1989 *apud* CARNEIRO, 2000, p. 35).

Até aqui, foi possível distinguir as diferentes perspectivas do chamado novo institucionalismo. No entanto, alguns importantes conceitos da vertente sociológica – como homogeneização, campo organizacional e isomorfismo institucional – são centrais para o entendimento da análise desenvolvida neste trabalho. Por isto, os mesmos serão apresentados e discutidos em seguida.

## 2.2 O estabelecimento de campos organizacionais e a busca pela legitimação

DiMaggio e Powell (1991), com base nos trabalhos de Weber, buscaram discutir a questão da crescente homogeneização das organizações (corporativas ou estatais), sobretudo quando se trata de burocracias. Sua percepção sobre tal fenômeno, contudo, se diferencia bastante daquela apresentada pela teoria da contingência estrutural, pois não é direcionada para a variação das estruturas organizacionais, mas sim para homogeneização de formas e práticas organizacionais.

Apesar de termos um vasto conjunto de organizações em diversos segmentos da sociedade, elas estariam se tornando cada vez mais semelhantes em termos de forma (estrutura), cultura e resultados. Os autores chamam a atenção para o fato de que tais mudanças estariam sendo impulsionadas cada vez menos pela competição de mercado ou pela busca de maior eficiência. Diante deste processo, eles afirmam que:

(...) a burocratização e outras formas de mudança organizacional ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais similares, sem necessariamente torná-las mais eficientes. Burocratização e outras formas de homogeneização emergem, nós argumentamos, como resultado da estruturação (Giddens 1979) do campo organizacional. (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 63).<sup>20</sup>

O estabelecimento de um campo organizacional é um dos pilares que sustentam o argumento dos autores. Este seria constituído por organizações que, de maneira conjunta ou agregada, são reconhecidas por formarem um ambiente institucional. Nesse caso, são considerados como integrantes de um campo organizacional (de maneira ampla) os principais fornecedores, os consumidores, as instituições reguladoras e outras organizações que produzem bens ou serviços similares. Este conceito vai além de outras abordagens sobre o tema, que consideram tais integrantes como firmas competidoras ou como integrantes de uma rede ou cadeia inter-organizacional (DIMAGGIO e POWELL, 1991).

Os autores argumentam ainda que um campo organizacional não pode ser estabelecido *a priori*, apenas com base em uma investigação empírica que demonstre sua clara consolidação. O processo estruturação deste, também conhecido como definição institucional, seria desenvolvido em quatro etapas:

---

<sup>20</sup> “(...) bureaucratization and other forms of organizational change occur as the result of process that make organizations more similar without necessarily making them more efficient. Burocratization and other forms of homogenization emerge, we argue, out of the structuration (Giddens 1979) of organizational fields.” (Tradução livre).

(...) o aumento na amplitude da interação entre organizações do campo; o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalização inter-organizacionais bem definidos; o aumento da carga de informações com as quais as organizações do campo têm que lidar; e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que eles estão envolvidos em um empreendimento comum (DIMAGGIO, 1982 *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 65)<sup>21</sup>.

A consolidação de um campo organizacional acaba levando seus integrantes a desenvolver novas formas de ação (práticas) ou modificar seus objetivos, além de atrair novos atores para integrá-lo. As organizações de um mesmo campo interagem entre si buscando, inicialmente, melhorar seu desempenho. Mas, com o passar do tempo, a lógica da busca pela eficiência é substituída pela lógica da busca pela legitimação. As organizações continuam agindo de maneira racional, mas sua relação em ambientes institucionalizados torna-se orientada pelos elementos de legitimação social (DIMAGGIO e POWELL, 1991).

Meyer e Rowan (1991) analisam detalhadamente estes processos, e também apresentam um contraponto à teoria da contingência estrutural.

Uma explicação deste isomorfismo é que organizações formais tornam-se semelhantes com seu ambiente através do intercâmbio de interdependências e técnicas. (...) Esta explicação afirma que elementos estruturais são difundidos porque o ambiente cria exigências que atravessam as fronteiras das organizações, e que as organizações que incorporam tais elementos estruturais pelo isomorfismo com o ambiente são capazes de gerenciar estas interdependências (MEYER e ROWAN, 1991, p. 47).

Nessa abordagem, os autores fazem uma releitura da burocracia weberiana, reconhecendo a importância e a forte presença de estruturas formais nas organizações da sociedade pós-industrial. Entretanto, argumentam que tais estruturas “refletem dramaticamente os mitos de seu ambiente institucional, ao invés das demandas de suas atividades produtivas” (p. 41)<sup>22</sup>. Tais mitos seriam práticas ou procedimentos de funcionamento que refletem determinado comportamento institucionalizado na sociedade, de maneira semelhante à defendida por DiMaggio e Powell (1991), visando aumentar a legitimidade de suas atividades e ampliar sua perspectiva de sobrevivência.

<sup>21</sup> “(...) an increase in the extent of interaction among organizations in the field; the emergency of sharply defined interorganization structures of domination and patterns of coalition; an increase in the information load with which organizations in a field must contend; and the development of a mutual awareness among participants in a set of organizations that they are involved in a common enterprise (DiMaggio 1982).” (Tradução livre).

<sup>22</sup> “(...) dramatically reflect the myths of their institutional environments instead of the demands of their work activities.” (Tradução livre).

Os mitos seriam compostos de duas propriedades chave:

Primeiro, eles são prescrições impessoais e racionalizadas que identificam vários propósitos sociais e também técnicos, e especificam – como se fossem regras – os meios mais apropriados para se perseguir estes propósitos técnicos racionalmente (Ellul, 1964). Segundo, eles são altamente institucionalizados e assim, em alguma medida, escapam do arbítrio de qualquer participante individual ou organização (MEYER e ROWAN, 1991, p. 44)<sup>23</sup>.

Os mitos estão presentes em muitos elementos, tais como profissões (ou certificações), que se baseiam em regras sociais que delegam este tipo de trabalho, como médicos ou advogados; programas, que seriam práticas à disposição das organizações sobre como proceder ou conduzir determinada atividade; e tecnologia, que seriam procedimentos institucionalizados que demonstram o que é racional, apropriado e moderno, serviriam para evitar acusações de condutas inadequadas. Assim, tais instituições sociais induzem às organizações a adotarem condutas de caráter cerimonial ou ritualístico, pois não obedecem nenhum critério de eficiência (MEYER e ROWAN, 1991, p. 44).

Com efeito, a incorporação de mitos – comportamentos ou atividades socialmente esperadas – tem levado as organizações a se modificarem rapidamente, para atender as novas demandas da sociedade. Um bom exemplo disso são as questões relacionadas à preservação do meio-ambiente. A intensificação dos problemas relacionados à poluição ambiental tende a promover uma mudança nas leis e na opinião pública em geral. Com isso, organizações se veem obrigadas a adotar determinados programas para mitigar este tipo de dano. Tal situação vem ocorrendo com algumas empresas do agronegócio brasileiro, que se viram obrigadas a comprovar para alguns clientes europeus que seus produtos não são cultivados em áreas de desmatamento ilegal, por exemplo.

Claramente, este critério não traz nenhuma eficiência produtiva à atividade, de modo a maximizar diretamente o lucro dos produtores. Uma análise não aprofundada da situação afirmaria que este tipo de comportamento é sub-ótimo, e portanto não deveria ser adotado. Contudo, é uma espécie de pré-requisito para acesso a este mercado, que está disposto a pagar um valor mais alto por isso. As organizações que incorporam rapidamente os mitos socialmente desejados em suas estruturas tendem a obter uma melhor imagem pública e, conseqüentemente, auferir melhores resultados.

---

<sup>23</sup> “First, they are rationalized and impersonal prescription that identify various social purposes as technical ones and specify in a rulelike way the appropriate means to pursue these technical purposes rationally (Ellul, 1964). Second, they are highly institutionalized and thus in some measure beyond the discretion of any individual participant or organization” (Tradução livre).

### 2.3 O isomorfismo como mecanismo de disseminação institucional

A disseminação de instituições socialmente esperadas (mitos) e sua consequente adoção pelas organizações de determinado campo ocorrem, em grande medida, através do processo de isomorfismo institucional. DiMaggio e Powell recuperam a definição de Hawley (1968) e definem isomorfismo como sendo “o processo de constrangimento que força uma unidade numa população a assemelhar-se com outras unidades que lidam com as mesmas condições ambientais” (1991, p. 66)<sup>24</sup>. Nesse sentido, os autores buscam ampliar este conceito, afirmando que:

Isomorfismo pode ocorrer porque formas não-ótimas são selecionadas dentre a população de organizações, ou porque tomadores de decisões nas organizações aprenderam respostas apropriadas e ajustam seu comportamento adequadamente (HANNAN e FREEMAN *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 66)<sup>25</sup>.

Muitos são os exemplos encontrados na literatura sobre como este processo funciona, mas um em especial merece destaque. Os autores Tolbert e Zucker (1983) apresentaram uma extensa pesquisa sobre difusão e mudança institucional em organizações formais, usando como estudo de caso a reforma do serviço público em municípios norte-americanos, que ocorreu entre 1880 e 1935. Nesta pesquisa, conseguiram demonstrar que, nas cidades em que o movimento reformista ocorreu primeiro, este estava relacionado com necessidades internas (imigração, tamanho das cidades, situação sócio-econômica, entre outros). Mas, nas cidades que passaram pelo processo de reforma mais tardiamente, os movimentos foram definidos pela necessidade de legitimação estrutural, com pouco relacionamento com as características e necessidades do município. Este exemplo reforça o papel do isomorfismo para as práticas de mudança organizacional.

O isomorfismo promove uma espécie de proteção social para as organizações, em determinado ambiente, na medida em que estabelece padrões de conduta valorizados e induz os atores envolvidos a adotá-los. Tais padrões são, em larga medida, recursos simbólicos que garantem uma conformidade adequação das organizações, de suas estruturas e de seus produtos/serviços aos comportamentos esperados pela sociedade.

---

<sup>24</sup> “(...) a constraining process that forces one unit in a population to resemble other unities that face the same set of environmental conditions”. (Tradução livre).

<sup>25</sup> “(...) isomorphism can result because nonoptimal forms are selected out of a population of organizations *or* because organizational decision makers learn appropriate responses and adjust their behavior accordingly”. (Tradução livre).

DiMaggio e Powell (1991, p. 67) dividem o isomorfismo em três tipos, cada um baseado em fundamentos próprios, mas que muitas vezes ocorrem de maneira concomitante. O primeiro tipo seria o isomorfismo coercitivo, que seria resultante de pressões sofridas por uma determinada organização por outras das quais ela é dependente, ou por expectativas culturais da sociedade em que a organização funciona. É o que ocorre, por exemplo, a partir das determinações do Estado para determinado setor ou de uma empresa matriz para suas filiais. Contudo, sua forma coercitiva muitas vezes é exercida de modo menos explícito, gerando um desgaste menor no processo de aceitação e adaptação à mudança. Além de usar sua força (ou poder) de maneira direta, uma organização pode exercer pressão sobre outras por meio da persuasão ou de convites para entrar em uma coalizão.

Ainda que esta situação ocorra apenas de maneira formal ou cerimonial, existe uma forte racionalidade na base do isomorfismo coercitivo (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 68). As organizações enfrentam repetidas situações em que a legitimidade de suas ações ou atividades pode ser questionada. Por isso, sofrem constante influência política de outras organizações (Estados, financiadores, principais compradores, etc.) para adotar determinados padrões de comportamento tidos como socialmente virtuosos. Acabam, com o passar do tempo, tornando-se cada vez mais semelhantes. Assimilam instituições formais e informais que lhes conferem legitimidade e lhes permite sobreviver em um ambiente bastante competitivo.

O segundo tipo é o isomorfismo mimético, que seria aquele advindo da imitação (ou tentativa de imitação) de outras organizações. Algumas organizações buscam exemplos no campo para se modelarem, visando assim legitimar suas atividades frente ao público em geral. Este processo pode ocorrer de maneira intencional, através de consultorias ou assistência técnica, por exemplo; ou de maneira não-intencional, como o que ocorre comumente quando há transferência de empregados de uma organização para outra (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 69-70).

O mimetismo é visto como uma resposta às situações de incerteza. Diante de contextos pouco conhecidos, as organizações tendem a buscar no campo alguns exemplos de outras organizações reconhecidamente mais bem-sucedidas ou mais legítimas. Inspiram-se nestas para se estruturarem, desenvolvendo suas atividades com menos receio sobre os fatores não-conhecidos. Além disso, a imitação é uma maneira encontrada pelas organizações para demonstrar que elas estão na vanguarda do seu campo organizacional, pois atua de acordo com as melhores práticas existentes. Este é o processo conhecido como *benchmarking*, comumente utilizado por empresas concorrentes em um mesmo setor da economia.

A busca por modelos ou melhores práticas para serem imitadas acabam levando à sua modernização e, conseqüentemente, ao surgimento de novos modelos. Este ciclo evolutivo é uma das características mais marcantes do processo de mudança institucional, que pode acontecer de maneira intencional ou involuntária. Uma interessante demonstração disso foi apresentada por DiMaggio e Powell (1991, p. 69). No final do século XIX, o governo imperial japonês buscou se modernizar utilizando-se de modelos que pareciam ser bem sucedidos em países ocidentais. Assim, enviou alguns de seus oficiais para estudarem na França (polícia, exército e tribunais), na Grã-Bretanha (marinha e sistema postal) e nos Estados Unidos (educação artística e sistema bancário). Ao retornarem, eles implementaram muitas melhorias nas instituições governamentais locais com base no que puderam aprender. Por outro lado, muitas empresas norte-americanas buscam, desde a década de 1980, se espelhar nos modelos produtivos japoneses, que são pautados pelos princípios da qualidade total.

Já o terceiro tipo é o isomorfismo normativo, encontrado principalmente nos processos de profissionalização. Através destes, alguns grupos são legitimados como executores de determinadas atividades, com base na qualificação prévia que eles receberam. Além disso, este mecanismo busca garantir que apenas os indivíduos ou organizações previamente qualificados sejam capazes de treinar e difundir este conhecimento. Controlam, assim, os métodos de trabalho e a quantidade de pessoas aptas a reproduzi-los (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 71).

Os autores ressaltam que existem duas importantes fontes de isomorfismo normativo, que seriam as escolas e universidades, detentoras dos mecanismos de educação formal, e as associações profissionais, que seriam responsáveis pela difusão das práticas desenvolvidas no cotidiano do ambiente de trabalho. Por meio destas, é possível promover uma rede de socialização entre indivíduos que trabalham em diferentes organizações, que trocam visões, experiências, assim vão produzindo novos padrões de comportamento legitimados pelo conhecimento técnico de seus pares. Na medida em que buscam ofertar produtos, serviços e benefícios semelhantes aos de seus competidores, as organizações iniciam o movimento de homogeneização que propiciam recompensas tais como uma boa imagem perante a sociedade, a atração de profissionais qualificados para seus quadros, uma condição melhor para negociar com outras organizações, entre outros benefícios.

Como foi ressaltado anteriormente, não cabe a este trabalho identificar quais tipos de isomorfismo foram induzidos pelas organizações internacionais que serão analisadas. Não interessa aqui tratarmos cada minúcia desta tipologia, mas sim verificar como o fenômeno do isomorfismo (em seus diferentes mecanismos) foi capaz de promover uma homogeneização

das práticas difundidas pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento com as práticas dos governos com os quais eles se relacionam, seja por meio de financiamentos, apoio institucional ou doações.

#### 2.4 A promoção da homogeneização

A homogeneização é uma tendência segundo a qual as organizações estão sujeitas, independente de seu tamanho ou tipo. Algumas organizações respondem a pressões do ambiente externo de maneira mais ágil, enquanto outras passam por grande resistência para mudarem e se adaptarem (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 74). Mesmo assim, a teoria reforça que a necessidade de se legitimar e de sobreviver aos concorrentes é muito forte, e com isso os processos de mudança em direção à homogeneização são quase inevitáveis.

A busca pela legitimidade, muitas vezes, faz com que organizações adotem determinados comportamentos ou incorporem algumas funções em suas estruturas apenas para atender a um requisito cerimonial ou ritualístico.

Critérios de valor e funções de produção cerimoniais são úteis para as organizações: elas legitimam as organizações junto a participantes internos, acionistas, público em geral, estado (...). Elas demonstram socialmente as aptidões de uma organização. A incorporação de estruturas com elevado valor cerimonial, como aquelas que refletem os pensamentos mais contemporâneos ou com mais prestígio, torna mais favorável a posição de crédito destas organizações. Empréstimos, doações ou investimentos são mais facilmente obtidos. Por fim, unidades dentro da própria organização usam avaliações cerimoniais para prestar contas de seus serviços produtivos para a organização. Seu poder interno aumenta com seu desempenho em medidas cerimoniais (SALANCIK e PFEFFER, 1974 *apud* MEYER e ROWAN, 1991, p. 51-52)<sup>26</sup>.

Nesse sentido, os autores DiMaggio e Powell (1991) apresentam uma importante discussão na qual relatam quais seriam as situações em que as organizações estariam mais propensas à mudança, por meio dos processos isomórficos. Eles não têm a pretensão de esgotar todas as possibilidades de cenários, mas sim de apresentar um panorama – com base

---

<sup>26</sup> “Ceremonial criteria of worth and ceremonially derived production functions are useful to organizations: they legitimate organizations with internal participants, stockholders, the public, the state (...) They demonstrate socially the fitness of an organization. The incorporation of structures with high ceremonial value, such as those reflecting the latest expert thinking or those with the most prestige, makes the credit positions of an organization more favorable. Loans, donations, or investments are more easily obtained. Finally, units within the organization use ceremonial assessments as accounts of their productive service to the organization. Their internal power rises with their performance on ceremonial measures (Salancik and Pfeffer 1974).” (Tradução livre).

na teoria – que sugere quais tipos de organizações seriam facilmente sujeitas ao processo de homogeneização.

Os dois primeiros cenários têm seus fundamentos no isomorfismo coercitivo. Os autores destacam as seguintes hipóteses:

- (i) Quanto mais uma organização depende de outra, mais forte será a força para que eles se tornem similares em termos de estrutura, clima e comportamento;
- (ii) Quanto mais uma organização for dependente de um recurso cujo suprimento é centralizado, maior é a tendência para que esta se assemelhe com seu fornecedor (1991, p. 74)<sup>27</sup>.

Nesses casos, é possível verificar que a homogeneização é provocada por uma condição de dependência. Esta condição torna as organizações muito mais vulneráveis a outras detentoras de um recurso estratégico (seja este material, humano ou tecnológico). Assim, as partes mais fortes da relação tendem a coagir as demais à adotar suas práticas, de modo a atender suas necessidades e, conseqüentemente, tornar-se mais forte. Isso permite um incremento direto em seus lucros/resultados e aumenta a chance de sobrevivência da organização, no longo prazo.

Os dois cenários seguintes têm suas bases no isomorfismo mimético, que ocorrem em contextos de grande incerteza, conforme visto anteriormente:

- (iii) Quanto mais incerta for a relação entre meios e fins em determinado ambiente, maior será a tendência para que organizações imitem aquelas que eles consideram bem sucedidas;
- (iv) Quanto mais ambíguos forem os objetivos de uma organização, também será maior a tendência para que esta imite aquelas que são consideradas bem sucedidas (1991, p. 75)<sup>28</sup>.

Diante da situação de insegurança em relação ao ambiente ou aos seus objetivos, as organizações tendem a se espelhar em exemplos reconhecidos de sucesso. Isso facilita a estabilidade e a harmonia interna das mesmas, pois legitima o processo decisório. É mais simples se espelhar no comportamento de organizações líderes do que arcar com os pesados

---

<sup>27</sup> “(i) The greater the dependence of an organization on another organization, the more similar it will become to that organization in structure, climate and behavioral focus.

(ii) The greater the centralization of organization A’s resource supply, the greater the extent to which organization A will change isomorphically to resemble the organizations on which it depends for resources.” (Tradução livre).

<sup>28</sup> “(iii) The more uncertain the relationship between means and ends, the greater the extent to which an organization will model itself after organizations it perceives as successful.

(iv) The more ambiguous the goals of an organization, the greater the extent to which the organization will model itself after organizations that it perceives as successful.” (Tradução livre).

custos transacionais para tomada de decisão diante do desconhecido. Por isso se fortalece a tendência à homogeneização.

Finalmente, os últimos cenários estão relacionados ao isomorfismo normativo, com foco nas questões de profissionalização. São eles:

(v) Quanto mais uma organização for dependente de referências acadêmicas para selecionar sua equipe gerencial e operacional, maior será sua tendência de semelhança com outras organizações do mesmo campo;

(vi) Quanto maior for a participação dos gerentes de uma organização em câmaras ou associações profissionais, também será maior a tendência de homogeneização com outras organizações do mesmo campo (1991, p. 75-76)<sup>29</sup>.

As estruturas de formação (universidades) e os fóruns de discussão profissional proporcionam a socialização dos seus participantes, e conseqüentemente a internalização das normas e modelos dominantes. Além disso, fortalecem os laços entre indivíduos de diferentes organizações e abrem espaço para que as mesmas encontrem novas oportunidades ou novas alternativas para melhoria de seus processos.

Terminada esta discussão sobre as situações em que as organizações são mais propensas à homogeneização, através do processo de isomorfismo institucional, conclui-se este capítulo. Buscou-se apresentar fundamentos da teoria neo-institucionalista, com ênfase na perspectiva sociológica, que servem de base para importantes conceitos utilizados por este trabalho: isomorfismo, homogeneização, socialização e legitimação. Estes serão utilizados para explicar como as organizações internacionais difundem determinadas práticas (consideradas boas práticas) para os governos com os quais eles se relacionam, por meio do fenômeno do isomorfismo. Com isso, sugere-se que há um incremento na tendência de homogeneização entre os financiadores internacionais e os governos tomadores de recursos, conforme indicado na hipótese do trabalho.

---

<sup>29</sup>“(v) The greater the reliance on academic credentials in choosing managerial and staff personnel, the greater the extent to which an organization will become like other organizations in its field.

(vi) The greater the participation of organizational managers in trade and professionals associations, the more likely the organization will be, or will become, like other organizations in its field.” (Tradução livre).

### **CAPÍTULO 3 – REFORMA DO ESTADO**

Os capítulos anteriores buscaram descrever o funcionamento das organizações internacionais, com ênfase nos casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, bem como a lógica por trás do processo de alinhamento institucional por meio da homogeneização de organizações que compartilham de um mesmo ambiente. O isomorfismo foi apresentado como um mecanismo indutor de mudanças organizacionais, promovendo a reorganização da estrutura e das atividades dos aparatos que são submetidos a este processo.

Apesar de promoverem alterações de diversas naturezas em organizações com as mais diversas finalidades (públicas, privadas, sem fins lucrativos, entre outras), o foco desta discussão será voltado para organizações estatais ou governamentais. Por isso, serão analisados os processos de Reforma do Estado, entendidos aqui como mudanças nas estruturas dos aparatos governamentais e melhorias nos seus processos, visando modernizá-los e torná-los mais eficientes.

A Reforma do Estado e, particularmente, a Reforma Gerencial é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 23).

Bresser Pereira (1998, p. 20-21) divide a administração pública em três categorias distintas. A primeira delas seria a administração patrimonialista, pautada por uma gestão do Estado que não visa o interesse público. É um modelo típico dos Estados pré-capitalistas, onde não havia distinção entre o patrimônio público e o do monarca. Contudo, sobreviveu durante muitos anos em democracias imperfeitas, por meio de práticas clientelistas que colocavam o governo a serviço dos interesses de uma elite local.

A segunda categoria é a administração pública burocrática, que tem seus fundamentos na lógica racional-legal weberiana. Neste caso, os aparatos governamentais são gerenciados por um serviço civil profissional, que atua sobre limites rígidos das regras do processo administrativo. Já a terceira categoria é conhecida como administração pública gerencial ou nova gestão pública. É caracterizada pela adoção de processos típicos do setor privado, que valorizam o estabelecimento de metas e o gerenciamento intensivo para o alcance dos resultados almejados, aumentando a eficiência e a transparência das ações públicas.

Veremos, ao longo deste capítulo, os fundamentos dos processos de Reforma do Estado que aconteceram em diferentes países, bem como elementos da reforma brasileira (governo federal). Em seguida, serão apresentados os pilares da reforma implementada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, que foi iniciada em 2003.

### **3.1 Fundamentos da Reforma do Estado**

A discussão contemporânea sobre Reforma do Estado iniciou-se ao final da década de 1970, com um movimento global que buscava modernizar e agilizar a administração pública e reduzir o tamanho do Estado (KETTL, 1998, p. 75). O objetivo principal, assim, seria a criação de um estado menos custoso aos cidadãos e mais eficiente no provimento de bens e serviços públicos.

A maioria dos trabalhos sobre o tema chama atenção para a existência de duas gerações de políticas de Reforma do Estado. As reformas de primeira geração (que aconteceram basicamente nas décadas de 1980 e 1990) tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal, tendo como elemento a crise do Estado. Assim, estavam focadas em ajustes fiscais, reformas tributárias, privatizações e liberalização econômica e comercial (REZENDE, 2002, p. 223-224). No caso brasileiro, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) é uma das mais significativas medidas de reforma de primeira geração, que implementou por meio da coerção legal medidas de ajuste macroeconômico para União, estados e municípios.

Já as reformas de segunda geração surgem a partir de meados da década de 1990, e têm como princípio orientador a promoção do desenvolvimento na perspectiva da governança social, visando o fortalecimento do Estado, mercado e terceiro setor pela geração concentrada de resultados. Visam promover mudanças institucionais mais profundas, com objetivo de melhorar a performance dos governos enquanto provedores de serviços públicos essenciais para a sociedade. Por isso desencadearam as iniciativas de modernização do setor público, as reformas trabalhistas, do judiciário e do legislativo, a revisão das relações entre governos centrais e subnacionais, e o desenvolvimento da administração pública (REZENDE, 2002, p. 223-224). Nesse último ponto, em especial, destacam-se as medidas de caráter gerencial que foram atribuídas aos gestores públicos, visando aproximá-los de uma lógica administrativa típica das organizações privadas.

A literatura nos mostra que foram quatro os fatores principais que levaram à tona o referido movimento de reformas: (i) a crise econômica mundial, iniciada na década de 1970 com os dois choques do petróleo e agravada pela recessão econômica no início dos anos 1980; (ii) a crise fiscal, que colocava um desafio crescente para financiamento dos déficits públicos crescentes e conseqüentemente dos princípios que sustentavam o Estado do bem-estar social (*Welfare State*); (iii) a situação de ingovernabilidade, caracterizada por uma dificuldade dos governos de resolverem seus problemas internos no período do pós-Guerra; e (iv) a globalização e as inovações tecnológicas, que contribuiu para o aumento do poder nas mãos de empresas multinacionais, dificultando assim a capacidade dos Estados de ditarem suas próprias políticas macroeconômicas (ABRUCIO, 1998, p. 176).

Para enfrentar estes desafios, países como Reino Unido, França, Holanda, Suécia Nova Zelândia foram os primeiros a desenvolver novas formas de gestão governamental, dando início ao movimento contemporâneo de modernização do setor público ou de Reforma do Estado. Apesar de terem adotado diferentes iniciativas para transformar sua administração pública, é possível perceber alguns aspectos comuns entre os países citados. Identificou-se uma orientação para o desenvolvimento da administração por resultados, em detrimento de procedimentos e normas já esgotados. Algumas medidas de flexibilização no funcionamento das burocracias governamentais foram adotadas, visando melhorar a contratação de pessoal e a gestão dos mesmos. Percebeu-se a busca de iniciativas que aumentassem participação da sociedade civil na discussão de políticas públicas, aumentando também a responsabilização (*accountability*) e a transparência dos governos. Os serviços públicos considerados como básicos – saúde, educação, saneamento, moradia – foram descentralizados para os governos locais, fortalecendo os níveis subnacionais. Alguns deles, inclusive, foram atribuídos a organizações não-governamentais, através de parcerias que buscavam desmistificar a idéia de que o Estado é o único provedor de serviços públicos. Assim, os governos buscavam modernizar suas instituições para garantir maior eficiência às respectivas administrações (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 4-5).

Esta discussão ocorre no contexto de fortalecimento do pensamento político-econômico conhecido como neoliberalismo, se apresentando como uma alternativa ao modelo keynesiano de organização econômica, que era altamente centrado no papel do Estado enquanto formulador e implementador de políticas públicas. Com foco nas privatizações e na liberalização do mercado, o pensamento neoliberal indicava a reforma dos aparatos governamentais como meio de torná-los mais eficientes nas suas atribuições fundamentais: regulamentação e segurança (HARVEY, 2004, p. 130-131).

Os governos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos foram os primeiros adeptos da corrente de pensamento neoliberal, nos mandatos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan respectivamente. Contudo, logo no início dos anos 1990, grande parcela da Europa e do mundo já havia aderido – ainda que não na totalidade – às iniciativas apresentadas pelos neoliberais. Nessa mesma esteira, organizações internacionais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) “mudaram quase que da noite para o dia seus parâmetros de política” (HARVEY, 2004, p. 130). Seu escopo de atuação foi totalmente reorientado, por iniciativa dos países centrais europeus e dos Estados Unidos, para incluir os princípios neoliberais estabelecidos no Consenso de Washington.

O Consenso de Washington é um conjunto de medidas formuladas em um encontro, no final de 1989, promovido pelo *Institute for International Economics*, que contou com a presença de inúmeros economistas que trabalhavam para o FMI, BIRD e BID, além de outros que eram funcionários do Departamento de Tesouro do EUA. Nesse encontro, ficaram acertadas de maneira consensual entre os participantes, dez medidas para reorganização econômica da América Latina. São elas:

- (i) Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público;
- (ii) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura;
- (iii) Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributário, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;
- (iv) Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;
- (v) Taxa de câmbio competitiva;
- (vi) Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia;
- (vii) Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro;
- (viii) Privatização, com a venda de empresas estatais;
- (ix) Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;
- (x) Propriedade intelectual. (NEGRÃO, 1998, p. 41).

Nota-se, assim, que as medidas apresentadas pelos formuladores do Consenso de Washington são exemplos típicos de reformas de primeira geração. Estas, contudo, atingiram de forma mais significativa os governos de Estados nacionais, dado o escopo das mudanças que sugeriam. Como este trabalho focará o caso de um ente federado brasileiro, o estado de Minas Gerais, as iniciativas de reformas mais típicas são aquelas encontradas nos movimentos de segunda geração, que se enquadram dentro do escopo de atuação de tais unidades subnacionais.

Os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico apresentaram uma lista de iniciativas de reforma típicas do segundo movimento, que compreendem as seguintes mudanças:

- (i) Limitação das dimensões do setor público;
- (ii) Privatização;
- (iii) Comercialização ou corporatização de órgãos públicos;
- (iv) Descentralização para governos subnacionais;
- (v) Desconcentração no governo central;
- (vi) Uso de mecanismos típicos do mercado;
- (vii) Novas atribuições aos órgãos da administração central;
- (viii) Outras iniciativas de reestruturação ou “racionalização” (OCDE, 1995 *apud* KETTL, 1998, p. 78).

Todas estas iniciativas, em maior ou menor grau, têm impacto importante para redução dos níveis de pobreza e melhoria das condições de desenvolvimento dos países receptores (FILGUEIRAS, 2005, p. 300). Assim, as iniciativas de reforma do setor público apresentadas não podem ser vistas como um fim em si mesmas. Na verdade, elas compõem um movimento mais amplo, que busca formalmente tornar os aparatos governamentais mais eficientes no atendimento aos cidadãos, respeitando e garantindo a observância dos direitos fundamentais por parte do Estado.

A discussão acerca da definição de Reforma do Estado é ampla, e vem sendo construída desde o início da década de 1970. A Organização das Nações Unidas, por exemplo, tentou defini-la com base em três elementos-chave: estruturas administrativas, pessoal e processos (SPINK, 1998, p. 148). A partir deste conceito, a literatura foi se aprofundando para mapear quais seriam os processos típicos que dariam significado à expressão Reforma do Estado, baseadas tanto nas iniciativas sugeridas pelo Consenso de Washington ou pelos países da OCDE, quanto nos casos concretos de mudança na administração pública implementados em diferentes contextos. Spink apresenta uma das mais completas definições nesse sentido, tomando como base o estudo de Caiden que identificou 16 áreas que delimitam as iniciativas características de reforma:

- (i) atribuições e atividades do Estado administrativo;
- (ii) planejamento nacional, estabelecimento de programas, indicadores de desempenho;
- (iii) organização e estrutura da máquina governamental;
- (iv) constituições, accountability e direito à informação;
- (v) formulação de políticas públicas;
- (vi) execução de programas;
- (vii) elaboração de orçamento público e administração financeira;
- (viii) emprego público, práticas e condições;
- (ix) regulamentação, salvaguardas e práticas públicas;
- (x) preservação e manutenção do capital público;

- (xi) serviços gerais – consistência, desempenho, padronização;
  - (xii) empresas públicas – impacto na economia e retorno do investimento;
  - (xiii) práticas de gestão pública – O&M, desburocratização, eficiência e qualidade;
  - (xiv) ética pública – honestidade, profissionalismo, anticorrupção;
  - (xv) participação do público – voluntarismo, atendimento de reclamações;
  - (xvi) institucionalização da reforma – P&D, treinamento, agências e escolas.
- (CAIDEN, 1991 *apud* SPINK, 1998, p. 149)

É inegável que as Reformas conduzidas em diferentes partes do globo têm características específicas, de acordo com seus contextos políticos, socioeconômicos e históricos locais. Contudo, as medidas aqui delimitadas visam apenas estabelecer um patamar comum para identificar quais iniciativas são características do movimento reformista em questão.

Antes de entrarmos no caso específico da reforma de Minas Gerais, objeto de análise deste trabalho, é interessante entender como este movimento aconteceu no contexto nacional. As reformas da administração pública federal foram iniciadas no governo Fernando Collor (1990-1992) e intensificadas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), embora o processo reformista encontre iniciativas vigentes até os dias atuais. Os autores Giambiagi, Reis e Urani (2004, p. 13) elencam as mudanças mais significativas, dentre as quais podemos destacar: (i) privatizações; (ii) Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000); (iii) fim dos monopólios estatais sobre petróleo e telecomunicações; (iv) reforma inicial da Previdência Social; (v) ajuste fiscal, acompanhado inclusive da renegociação das dívidas estaduais.

Para aprofundar o movimento reformista no plano federal, o presidente Fernando Henrique decidiu transformar a Secretaria da Presidência (responsável pela gestão do serviço público nacional) em um ministério logo no início de seu governo, em 1994. Nascia aí o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Comandado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o MARE buscou primeiramente analisar a situação vigente e elaborar um plano<sup>30</sup> detalhado das medidas necessárias, que ficou conhecido como Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da Reforma Burocrática do século passado, a Reforma Gerencial do final deste século (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 12-13).

<sup>30</sup> As estratégias de implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil podem ser encontradas no artigo de Evelyn Levy, 2002.

O objetivo do plano não era simplesmente introduzir uma reforma institucional, por meio de emendas constitucionais ou alterações na legislação ordinária vigente. Era necessário ainda promover uma mudança cultural e nos mecanismos de gestão, significativamente mais complexas. Bresser Pereira (2002, p. 29) destaca que o MARE teve papel importante na implantação dos novos mecanismos de gestão, o que garantiu a continuidade e a consolidação da reforma. Mas a mudança cultural foi mais difícil – e com certeza até hoje não está completa – pois a reforma foi inicialmente percebida como um movimento contra os servidores públicos. Esta visão vem sendo superada aos poucos, a medida que os resultados dos processos de mudança vão sendo materializados.

### **3.2 Choque de Gestão e Estado para Resultados – A Reforma Mineira**

As reformas no plano federal chamaram a atenção para problemas da gestão pública brasileira como um todo, que não se restringiam apenas à Brasília. As unidades subnacionais (estados, municípios e o distrito federal) foram obrigadas a se enquadrarem aos limites e condições estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que significou para muitos o estopim do processo reformista. Algumas unidades aproveitaram este momento para aprofundar as mudanças propostas no âmbito da União, e iniciaram nos anos seguintes uma reforma que atacava não apenas a questão fiscal, mas também todos os processos relativos à administração governamental.

A Reforma do Estado desenvolvida em Minas Gerais é considerada como um dos mais significativos movimentos desta natureza no Brasil. Vem sendo reconhecida pelos organismos internacionais (principalmente BIRD e BID) como uma ambiciosa experiência de saneamento, redirecionamento e re-capacitação da administração pública. Tal condição foi destacada na Conferência da Rede Mundial de Gestão Econômica e Redução da Pobreza do Banco Mundial de 2008 (*World PREM Conference*), na qual o modelo mineiro foi apresentado como um referencial a ser seguido por outros governos nacionais e subnacionais ao redor do mundo (FIEMG, 2008).

As condições administrativas e financeiras antes da implantação da reforma em Minas Gerais estavam bastante deterioradas. O segundo estado da federação apresentava, no ano de 2002, um quadro fiscal e administrativo altamente comprometedor da capacidade de gerar resultados na forma de serviços públicos para a população: insuficiência de receitas,

descontrole de gastos com pessoal e custeio, contas no vermelho, ausência de recursos no Tesouro para investimentos, apatia e desestímulo dos servidores, fragmentação de políticas públicas e planejamento lacunoso. Esse distanciamento do aparato estatal dos seus anseios conduziu a um processo de degradação da imagem do estado e da auto-estima de servidores e cidadãos, a par da fuga de investimentos, descrédito internacional, erosão da infra-estrutura, enfraquecimento institucional e ausência de destaque merecido da economia mineira na cena nacional. (ANASTASIA *apud* VILHENA, 2006, p. 13-14)

Mesmo conhecendo as dificuldades vigentes e sabendo que era difícil transpô-las no curto prazo, o Governo do Estado de Minas iniciou, a partir de 2003, o projeto “Choque de Gestão”. O projeto buscava desenvolver uma atitude de superação e de confiança na capacidade administrativa do governo, com foco na garantia da estabilidade econômica, responsabilidade fiscal, promoção do desenvolvimento, dinamização do mercado, diminuição das desigualdades, envolvimento com a sociedade civil e busca pela sustentabilidade ambiental.

O choque de gestão tem um caráter misto em relação às duas gerações da Reforma do Estado, concentrando-se inicialmente na primeira etapa do processo de reformas, ao mesmo tempo em que buscou gradativamente implementar um plano estratégico de futuro, que é característico da segunda geração (VILHENA, 2006, p. 32). No plano administrativo, entretanto, o “Choque de Gestão” foi um plano de ruptura, pois definiu como objetivos centrais atacar conjuntamente o problema fiscal e a ausência de planejamento na gestão do poder público, duas heranças que comprometiam a eficiência e a efetividade do governo de Minas Gerais na oferta de serviços para a população.

Com a consolidação dos objetivos desta primeira etapa, o estado iniciou uma reforma típica da segunda geração: o Estado para Resultados. Neste segundo momento, além de consolidar os pilares do choque de gestão, o estado buscou mudanças que focadas no aperfeiçoamento dos processos e na melhoria da qualidade de serviços prestados pelo Estado (VILHENA, 2006, p. 355). Como são consideradas duas etapas do mesmo processo reformista, não se faz necessário separar as iniciativas desenvolvidas por cada um.

O processo começou em 2003, com a adoção de medidas imediatas e profundas para o equilíbrio nas finanças públicas. O quadro fiscal do Estado (Gráfico I) apresentava uma sequência de sucessivos déficits, que prejudicava a capacidade de realizar investimentos e atender as demandas da população.

Gráfico I – Resultado fiscal de Minas Gerais (1995-2007)



Fonte: FUAD, 2008.

Diante deste cenário, o Executivo estadual encaminhou e conseguiu aprovar na Assembléia Legislativa 63 Leis Delegadas, que modificaram a estrutura institucional vigente. Foram extintas secretarias, órgãos públicos, unidades administrativas e um grande número de cargos comissionados, com objetivo de tornar o estado mais enxuto e economizar com o custeio da máquina. As funções de planejamento, gestão, recursos humanos e orçamento foram reunidas em uma única secretaria (a Secretaria de Planejamento e Gestão), buscando integrar a execução das políticas com o planejamento orçamentário. Além disso, foi estabelecido um contingenciamento orçamentário nos 100 primeiros dias de 2003, impedindo a realização de novas despesas que viessem a comprometer uma tentativa de equilíbrio fiscal. (VILHENA, 2006, p. 47-48).

As medidas drásticas de ajuste fiscal permitiram um ataque imediato às conseqüências deste problema, mas faltava ainda um trabalho de planejamento que sustentasse o modelo mineiro de gestão pública no longo prazo. Podemos dizer que este modelo começou a ser construído em 2003, mas está em constante aprimoramento. Muitas iniciativas foram realizadas nos primeiros anos, mas outras medidas foram sendo incorporadas com o tempo.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é considerado como o referencial básico da estratégia de desenvolvimento do Estado. Define a visão de futuro, os objetivos estratégicos, as estratégias setoriais, as áreas de resultado e os destinatários das políticas públicas, amparadas no modelo de gestão denominado Estado para Resultados. Este verdadeiro mapa estratégico conta a história da construção do planejamento governamental, apontando as prioridades e preferências eleitas pelo Poder Executivo, a partir de sua

percepção dos interesses coletivos da sociedade e validados pelo Poder Legislativo (VILHENA, 2006, p. 57).

Apesar de sua elaboração e revisão ter sido prevista pela Constituição Estadual de 1989, este instrumento era produzido mais para atender a um requisito formal do que para ser utilizado como um referencial de planejamento governamental. Só a partir de 2003 assumiu definitivamente o papel de plano de longo prazo estratégico. Foram eleitas seis estratégias setoriais, consideradas o núcleo do processo de transformação do Estado, às quais foi somado o conceito de Estado para Resultados com o propósito claro de privilegiar o gasto de recursos públicos de forma transparente e responsiva para efetivo acompanhamento por parte da sociedade. Em 2007 sofreu um novo ajuste, adotando a seguinte configuração atual.

Figura I – Plano Mineiro de desenvolvimento Integrado (2007-2023)



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG)

Por ser o resultado de escolhas feitas a partir de diagnósticos da situação atual e prognósticos com cenários favoráveis e desfavoráveis ao desenvolvimento do Estado, é uma ferramenta que auxilia na comunicação da estratégia e da trajetória, aos diversos órgãos e entidades, assim como às diversas equipes de trabalho de cada instituição, facilitando o comprometimento de todos.

A construção do PMDI passa pela análise retrospectiva e da situação atual do Estado, elaborada a partir de diagnóstico, da condição econômica, política, sócio-cultural, tecnológica

e de desenvolvimento, para se construir a visão de futuro e trilhar a orientação estratégica para alcançá-la nos diversos cenários prováveis. A partir da identificação de futuros possíveis e da escolha da melhor opção para o Estado, fez-se uma análise das trajetórias possíveis e prováveis para se escolher a desejada e construir programas, projetos e iniciativas estratégicas para trilhá-la (VILHENA, 2006, 57).

A partir do PMDI, o Executivo pode apresentar o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), com horizonte de quatro anos, que identifica programas e projetos de alto impacto para os destinatários das políticas públicas. É no PPAG que são definidos os Projetos Estruturadores, os Programas Associados, os Programas Especiais e os Limites Orçamentários de médio prazo, observadas as 13 Áreas de Resultados atuais, identificadas no PMDI, que irão direcionar a ação do Governo neste horizonte temporal. O PPAG é desdobrado em instrumentos de planejamento de curto prazo – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA), que apresentam metas e cronogramas físico-financeiros para as ações contidas em um exercício fiscal, de cada um dos programas e projetos governamentais. (VILHENA, 2006, p. 70).

O último instrumento formal do planejamento governamental mineiro, que foi implementado a partir do Choque de Gestão, é conhecido como Agenda Setorial. Estes são planos de ação específicos, elaborados a partir dos principais problemas administrativos que possam estar impedindo os resultados almejados para projetos públicos. Por tratar de questões estruturais e de modelos de gestão, a Agenda Setorial perpassa os planos de longo, médio e curto prazo.

O modelo de planejamento administrativo do governo mineiro, estabelecido após o Choque de Gestão, assume a seguinte configuração:

**Figura II – Modelo de Planejamento Mineiro**



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG)

As mudanças não ficaram restritas apenas à fase do planejamento, mas também foram muito significativas na forma de gestão das políticas públicas. A partir da visão estratégica estabelecida no PMDI, foi formulada uma Carteira de Projetos Estruturadores, que em 2003 contava com 30 projetos. São projetos centrais, diretamente vinculados às 11 Áreas de Resultados, que contam com fluxo prioritário de recurso orçamentário e financeiro.

Os Projetos Estruturadores são intensivamente acompanhados por equipes da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), composta por integrantes da Superintendência de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES). Foi estabelecido um relatório de acompanhamento padrão (*status report*) para os projetos, que seriam atualizados mensalmente com informações sobre sua execução física e financeira, seus riscos e dificuldades encontradas. Assim, seria possível assessorar os gerentes de projetos nas funções de planejamento, execução e controle, bem como e manter a alta administração do Governo de Minas Gerais informada sobre seus resultados (VILHENA, 2006).

Paralelamente, a Superintendência de Modernização Institucional (SUMIN) responsabiliza-se por acompanhar a evolução das ações estratégicas das Agendas Setoriais e também o cumprimento dos Acordos de Resultados. Os Acordos são instrumentos de contratualização de resultados entre o Governador e cada órgão e entidade do executivo estadual. As unidades administrativas estaduais passaram a ter metas para cada exercício, e seu cumprimento resultaria no pagamento de um prêmio de produtividade (VILHENA, 2006, p. 99). Este é um dos pontos de maior destaque deste modelo, pois visa garantir o comprometimento dos servidores públicos com as metas estabelecidas pela alta administração estadual.

Por fim, é preciso destacar a criação da unidade de planejamento de longo prazo e gestão estratégica, conhecida como Estado para Resultados (EpR). Esta unidade exerce uma função específica na avaliação dos resultados finalísticos obtidos pelos programas estruturadores, bem como no acompanhamento dos indicadores de longo prazo relacionados com cada projeto.

### **3.3 A difusão das reformas**

As iniciativas de reforma da administração pública e do aparato estatal desenvolvidas pelo Estado de Minas Gerais foram apoiadas por diversos agentes externos, dos quais

podemos destacar a participação de diversas empresas de consultoria em gestão. Entretanto, este trabalho defende a idéia de que algumas destas mudanças foram induzidas pelas organizações internacionais com as quais o governo mineiro possui relacionamento direto, que no caso seriam o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

A literatura sobre Reforma do Estado relata, ainda que de maneira superficial, o envolvimento das organizações internacionais nas iniciativas reformistas. Contudo, destacam-se importantes trabalhos que, além de enfatizar esse envolvimento, atribuem a tais organizações um papel ativo nesse processo. Nesses casos, assumem a função de socialização dos atores envolvidos, bem como de difusores dos princípios e práticas da reforma.

Melo e Costa (1995) apresentam um importante aparato conceitual, que enfatiza o papel destas organizações no processo de difusão do que eles conceituam como “paradigmas internacionais de políticas públicas”. Os autores defendem a idéia de que a agenda de reformas possui inspiração neoliberal. Refletem, assim, os princípios do Consenso de Washington que foram apresentados anteriormente. Por isso, afirmam de maneira categórica:

A análise do ciclo de reformas que se assistiu com base nessa agenda não pode ser efetivamente empreendida sem que incorpore à análise a interação entre os atores internacionais e os atores nacionais relevantes das diversas arenas decisórias (MELO e COSTA, 1995, p. 154-155).

Mais adiante, eles destacam:

Como se sabe a agenda de reformas foi formulada e difundida, em larga medida, por organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial e o FMI. O modo de difusão dessa agenda no conjunto mais amplo de entidades multilaterais como agências especializadas das Nações Unidas, e também, no âmbito latino-americano, pela CEPAL e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento é pouco conhecido (MELO e COSTA, 1995, p. 155-156).

Os autores buscam, portanto, evidências que corroborem com idéia de que as agências internacionais são agentes ativos no processo de formulação e difusão das iniciativas de reforma do setor público. Assim, identificam três formas de difusão utilizadas por estas organizações: indução externa, *policy bandwagoning* (ou efeito ônibus) e aprendizagem social. Os processos de indução externa aconteceriam por meio da coerção ou da concessão de incentivos. O mecanismo de *policy bandwagoning* ocorre por meio da emulação de experiências bem sucedidas em outros países. E a aprendizagem social é reflexo da criação de comunidades epistêmicas (ou *think tanks* internacionais), que permitem o debate e a produção

de conhecimento técnico-científico sobre temas afins (IKENBERRY, 1990 *apud* MELO e COSTA, 1995, p. 160).

Esta tipologia é equivalente à do isomorfismo institucional, apresentada no capítulo anterior. Os autores Melo e Costa (1995) fizeram uso da análise de Ikenberry sobre as reformas econômicas da década de 1980, que avaliou empiricamente a difusão internacional da idéia de privatização. Perceberam uma forte convergência nos padrões de políticas públicas relacionadas ao tema, e passaram a destacar o importante papel desempenhado pelos organismos multilaterais nesse sentido.

No mesmo sentido, Bearce e Bondanella (2007) testaram com sucesso a hipótese de socialização atribuída às organizações internacionais, que promoveria a convergência de interesse entre seus participantes. Eles defendem a idéia que:

(...) instituições modelam o comportamento de seus Estados-membros através de um macro-processo comumente identificado na literatura como socialização internacional: dentro do contexto social da organização governamental internacional, Estados-membros interagem de uma maneira regular e sustentável, adquirindo novas identidades e interesses. Assim, as instituições podem ao final atingir seu maior efeito no comportamento individual por meio da modelagem de interesses dos Estados (BEARCE e BONDANELLA, 2007, p. 704)<sup>31</sup>.

Os autores obtiveram evidências bem significativas do fenômeno de socialização institucional, por meio de testes que envolveram países de uma mesma região ou de regiões distintas. Demonstraram, com base em análises estatísticas, que as organizações internacionais são realmente capazes de promover a convergência de interesses de seus membros, com o passar do tempo. (BEARCE e BONDANELLA, 2007).

A difusão de conhecimentos, práticas e valores entre organizações (países, unidades subnacionais ou agências internacionais) é a base da discussão promovida por este trabalho. Argumenta-se que, dentre as várias questões que pautam a agenda das organizações internacionais, a Reforma do Estado ocupa papel de destaque. Especialmente se focarmos nos casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Por isso, este capítulo apresentou os fundamentos do movimento reformista em geral, bem como as principais características da reforma administrativa federal (Brasil) e estadual (Minas Gerais). Em seguida, utilizou trabalhos de autores que trataram especificamente a participação das organizações internacionais no processo de socialização e convergência de interesses. Assim,

---

<sup>31</sup> “(...) institutions shape member-state behavior through a macro-process often identified in the literature as international socialization: within the social context of IGOs, member-states interact on a regular and sustained basis, taking on new identities and interests. Thus, institutions may ultimately have their greatest effect on unit-level behavior by shaping state interests”. (Tradução livre).

será possível trabalhar a seguir evidências que corroborem que este processo aconteceu também no caso da Reforma do Estado implementada em Minas Gerais, com participação do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

## **CAPÍTULO 4 – AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO EM MINAS GERAIS**

O capítulo apresenta as evidências que foram levantadas, ao longo desta pesquisa, para corroborar com a hipótese central do trabalho: empréstimos e financiamento internacionais, tomados junto ao Banco Mundial ou ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, tornaram-se mecanismos indutores dos processos de Reforma do Estado em Minas Gerais. Para sustentar esta afirmação, foram analisadas as operações de crédito firmadas entre as instituições citadas e o Estado de Minas Gerais, a partir de 2003. Conforme discutido na seção anterior, o movimento contemporâneo de reforma do setor público no estado – conhecido como Choque de Gestão – foi iniciado neste ano.

O ANEXO A apresenta uma tabela contendo a relação das operações de crédito contratadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais entre 1980 e 2010. A partir desta lista, foram selecionados os 10 contratos de empréstimo que se enquadram no recorte temporal pós-Choque de Gestão: DPL/MG; PCPR; Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II; Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II – Financiamento Adicional (BIRD); PROACESSO – Fase I; PRODETUR/NE II; Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais; PRONOROESTE; PROFISCO; e Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III (BID).

Foram analisados documentos relativos a cada operação, obtidos nos sítios eletrônicos dos Bancos ou da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais<sup>32</sup>. De maneira geral, foram pesquisadas as propostas de empréstimo, perfis ou avaliações de projeto, manuais operativos e contratos de empréstimo (quando disponíveis), que possibilitaram o levantamento das informações necessárias para demonstrar a validade da hipótese. Os resultados serão apresentados a seguir.

### **4.1 Aspectos gerais das operações do BIRD e BID**

Ao examinar a tabela que lista as operações de crédito contratadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais ao longo das três últimas décadas (ANEXO A), chama atenção a

---

<sup>32</sup> Os endereços dos sítios eletrônicos estão disponíveis nas Referências Bibliográficas.

existência de uma lacuna no período que vai de 1995 a 2006. Neste intervalo, nenhum financiamento externo foi obtido pelo Poder Executivo estadual. Tal situação é diretamente atribuída à deteriorização do quadro fiscal e das contas públicas de Minas Gerais, conforme demonstrado no Gráfico I (Resultado fiscal de Minas Gerais, 1995-2007) no capítulo anterior. Os sucessivos déficits não apenas prejudicavam a capacidade do governo mineiro em contrair novos empréstimos, mas também afetavam sua credibilidade junto aos credores internacionais. A situação ainda foi mais agravada com a decretação de uma moratória em 1999, suspendendo os pagamentos da dívida pública estadual com o governo federal. Com isso, o estado se afastou ainda mais das chances de acessar recursos externos para financiar seus projetos.

Esta contextualização reflete a importância atribuída pelas instituições financeiras internacionais à questão do equilíbrio financeiro de seus mutuários. As reformas introduzidas pelo Choque de Gestão, a partir de 2003, tiveram como um de seus objetivos secundários promover a reaproximação do estado com credores internacionais, possibilitando a captação de novos recursos para os programas estruturadores. Verificou-se, para todas as 10 operações de crédito selecionadas, evidências de que tanto BIRD quanto BID têm uma significativa preocupação com a manutenção da estabilidade financeira dos tomadores de recursos.

Dois instrumentos nacionais são grandes aliados dos credores nesta iniciativa: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados (PAF), realizado pelo Tesouro Nacional. A LRF estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilização dos agentes na gestão fiscal dos governos em todos os níveis. Já o PAF estabeleceu um programa para refinanciamento da dívida interna, no qual os entes federados assumiram metas e prazos para pagamento de suas dívidas. A cada ano, os gestores do PAF atualizam os limites de endividamento dos estados e municípios que aderiram às suas regras, de acordo com os requisitos da legislação vigente. Com isso, ambas as instituições financeiras aqui analisadas exigem que os tomadores de recursos respeitem os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Programa de Ajuste Fiscal. Esta foi uma característica observada em todos os contratos analisados, indicando o compromisso de BIRD e BID com a questão do equilíbrio das contas públicas, ponto central do processo de Reforma do Estado.

As operações analisadas foram responsáveis por aportar recursos apenas para os Programas Estruturadores ou Programas Associados Estratégicos<sup>33</sup> do governo estadual. Este

---

<sup>33</sup> Dentre os quatro Programas Associados Estratégicos do governo mineiro, estabelecidos pelo Decreto Estadual 45.050, de 19/02/2009, apenas PCPR e PRODETUR NE/II são objetos de análise deste trabalho.

fato corrobora com a idéia de que um planejamento adequado, com definição de prioridades para alocação de recursos, é etapa fundamental na modernização das estruturas administrativas da máquina pública. Os recursos foram alocados em políticas consideradas estratégicas, ampliando seu impacto para a melhoria das Áreas de Resultados estabelecidas no PMDI.

Interessante destacar ainda que, em todos os casos estudados, foram pactuados indicadores de desempenho para os programas financiados. Alguns deles serviram como gatilho para o desembolso dos recursos, como nos casos das operações DPL/MG; Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II; Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II – Financiamento Adicional; PROFISCO; e Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III. Nos demais casos, os indicadores estão voltados para avaliação dos resultados (impactos) das políticas públicas em questão, e servirão para melhoria da atuação tanto do governo quanto dos agentes financeiros.

A utilização de indicadores de desempenho para os programas governamentais é característica marcante das reformas na administração pública, conforme visto no capítulo anterior. Visam reforçar o processo de planejamento e de gestão intensiva, buscando sobrepor desvios que possam prejudicar os resultados esperados. No caso de Minas Gerais, os indicadores dos Programas Estruturadores são acompanhados rotineiramente pelas equipes da Superintendência de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES), responsáveis pelos planos de ação, e também pela unidade de indicadores do Programa Estado para Resultados.

Por fim, é preciso ressaltar a questão das políticas de aquisições com recursos das operações de crédito. Tanto BIRD quando BID possuem regulamentos bastante detalhados sobre este tema, que devem ser seguidos pelos mutuários por força contratual, sob pena de cancelamento dos empréstimos ou de suspensão dos desembolsos. Em todos os casos avaliados, há um conjunto importante de regras no que se refere às compras governamentais. Tratam de temas como modalidade de concorrências ou licitações, seleção de consultores, orçamentos, elaboração de editais, revisão de contratos, fraude, corrupção, inobservância da legislação local, entre outros. Foi possível observar, contudo, que estas regras alteraram profundamente a forma com que o governo estadual conduz seus processos de compra. São muitas as operações que trabalham com o reembolso de gastos já efetuados, de acordo com as regras dos financiadores, sinalizando que estas estão incorporadas no cotidiano dos órgãos e entidades estaduais.

## 4.2 Operações contratadas junto ao Banco Mundial – BIRD

### 4.2.1 DPL/MG

O Governo de Minas iniciou as negociações para contratação da operação de crédito BIRD – DPL/MG em 2005, mas o contrato só veio a ser celebrado no ano seguinte. Esta operação, no valor de US\$ 170 milhões, foi dividida em 2 desembolsos de US\$ 100 milhões e US\$ 70 milhões cada, sem contrapartida financeira do governo estadual. A modalidade de contratação é conhecida como *Development Policy Loan – DPL* (“Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento”), o primeiro para um estado brasileiro, no qual foi exigido apenas o cumprimento dos indicadores de desempenho acordados no contrato (WORLD BANK, 2006a).

O empréstimo foi formatado para dar suporte a políticas em três pilares: gestão fiscal, gestão do setor público e desenvolvimento do setor privado. O governo estadual investiu os recursos obtidos na execução de programas estruturadores nestas dimensões, conforme acordado com o banco.

Foi possível identificar, no Anexo II do contrato de empréstimo, um extenso rol de condições prévias para ambos os desembolsos, que na verdade seriam iniciativas de reforma do setor público exigidas pela instituição financeira. Pode-se inferir que tais condições são demonstrações do isomorfismo normativo do BIRD em relação ao estado. Para o primeiro desembolso, foram apresentados os seguintes pré-requisitos:

- (i) crescimento no superávit primário de R\$ 665 milhões em 2002 para R\$ 1.157 milhões em 2003 e R\$ 1.263 milhões em 2004;
- (ii) redução do percentual entre despesas de pessoal e receita corrente líquida de 71% em 2002 para 67% em 2003 e 61% em 2004;
- (iii) redução da dívida flutuante de anos anteriores com fornecedores em R\$ 441 milhões em 2003 e em R\$ 611 milhões em 2004;
- (iv) introdução de sistema de gerenciamento matricial de administração tributária, desenhado para aumentar a eficiência na cobrança de impostos;
- (v) introdução de modalidade eletrônica de inscrição e de cobrança do imposto sobre a transferência do mutuário devido à morte, e das concessões de quaisquer bens ou direitos, tal como estabelecido no seu site relacionado;
- (vi) centralização da folha de pagamentos na SEPLAG;
- (vii) criação de nova estrutura de carreiras, estabelecendo 14 grupos de servidores públicos e atribuindo pelo menos 70% do pessoal em tais grupos;
- (viii) publicação de decreto requerendo que todas as secretarias e autarquias realizem suas operações de aquisição pelo SIAD (Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços);

- (ix) criação de um conjunto de programas prioritários (GERAES) para aumentar o desempenho de sua implementação;
- (x) assinatura de 17 Acordos de Resultados;
- (xi) assinatura de 6 Termos de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs;
- (xii) criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico;
- (xiii) instalação do Portal Minas ([www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)), com serviços e informações organizados de maneira amigável;
- (xiv) estabelecimento de programa de suporte voltado para negócios privados, que inclua financiamentos especiais para pequenas e micro empresas, simplificação administrativa e abertura do primeiro posto de atendimento *Minas Fácil*;
- (xv) estabelecimento de regime tributário simplificado (Simples Minas) para pequenas empresas;
- (xvi) adoção de uma nova política de gestão ambiental que envolva a descentralização do licenciamento;
- (xvii) aprovação legislativa para a lei estadual de Parcerias Público-privadas (PPP) e criar uma unidade especializada em PPP na estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (WORLD BANK, 2006b, p. 13-14)<sup>34</sup>.

Já para o segundo desembolso, as condições prévias foram:

- (i) crescimento no superávit primário para R\$ 1.596 milhões em 2005;
- (ii) manutenção do percentual entre despesas de pessoal e receita corrente líquida em 60% ou menos em 2005;
- (iii) cancelamento de pelo menos R\$ 100 milhões da dívida flutuante da dívida consolidada da porção que não está coberta pelo acordo de refinanciamento com o Tesouro Nacional ou que não é devida ao Banco Mundial;
- (iv) instalação de pelo menos sete módulos do Sistema Integrado de Administração da Receita Estadual (SIARE);
- (v) instalação de novo módulo de pagamento integrado ao sistema de gestão de pessoal (SISAP);
- (vi) instalação de novo módulo de registro eletrônico de preços para compras governamentais realizadas por meio de pregão;
- (vii) assinatura de pelo menos um Acordo de Resultados (com secretarias e autarquias) a mais do que os Acordos assinados antes de 21 de fevereiro de 2006;
- (viii) revisão e renovação de pelo menos cinco Acordos de Resultados para atualizar suas metas para o ano seguinte;
- (ix) lançamento de portal de planejamento e orçamento, com módulo de monitoramento da execução dos programas estruturadores;
- (x) integração do sistema de registro de pagamento do ICMS do SIARE com o registro de fornecedores do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD;
- (xi) desenho de mecanismo com garantias estaduais para as PPPs (WORLD BANK, 2006b, p. 15-16)<sup>35</sup>.

Segundo informações do Relatório de Implementação e Resultados desta operação (WORLD BANK, 2008a), todas as condições para ambos os desembolsos foram satisfatoriamente atingidas. Isto não só permitiu a liberação dos recursos dentro do planejado, como também demonstrou as evoluções na coordenação administrativa e credenciou o Estado a pleitear por novos recursos externos.

<sup>34</sup> Adaptado da versão original, em inglês. Tradução livre.

<sup>35</sup> Adaptado da versão original, em inglês. Tradução livre.

#### 4.2.2 Programa de Combate a Pobreza Rural – PCPR

O “Programa de Combate a Pobreza Rural” foi instituído em 2006, por meio de operação de crédito com o BIRD no valor de US\$ 35 milhões. Seu componente central seria o financiamento de sub-projetos de associações comunitárias rurais nos municípios mais pobres do estado, notadamente aqueles que se localizam na região Norte e nos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce. Mas a operação incluiu também um componente de administração, supervisão, monitoramento e avaliação do projeto, bem como um componente de fortalecimento institucional para os agentes envolvidos (municípios, associações e governo estadual). Ficou acertado ainda que sua execução seria realizada pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE.

Ainda na fase de desenho e avaliação do projeto, antes mesmo da assinatura do contrato, o Banco já destacava o papel do PCPR para o fortalecimento da relação entre comunidades, governos locais e setor privado. Por isso, ficaram estabelecidos os seguintes propósitos:

O projeto proposto pretende aliviar a pobreza rural e suas conseqüências:

- (i) aumentando das oportunidades econômicas e sociais dos pobres rurais melhorando o acesso à infraestrutura básica, social e geradora de renda;
- (ii) aumentando o capital social das comunidades, organizando-as e buscando atingir suas necessidades;
- (iii) promovendo a governança local e a cidadania, através da criação e fortalecimento de conselhos municipais, e ao mesmo tempo induzindo ligações entre governo, ONGs, sociedade civil, instituições financeiras e o setor privado (WORLD BANK, 2005, p. 2)<sup>36</sup>.

O fortalecimento e a participação das comunidades locais é um dos pontos fortes do Programa. Ao trazer estes atores para os processos decisórios, capacitando-os para tomada de decisão sobre seu próprio futuro, governo e BIRD buscam ampliar o caráter participativo de suas políticas. Isso permite o desenvolvimento da cidadania e também faz com que as ações sejam elaboradas de maneira mais adequada, pois envolve o próprio beneficiário.

---

<sup>36</sup> The proposed project aims to alleviate rural poverty and its consequences by: (a) increasing social and economic opportunities of the rural poor by improving access to basic, social and income-generating infrastructure; (b) increasing the social capital of communities to organize effectively and meet own needs; and (c) fostering local governance and citizenship through creation and strengthening of project municipal councils, at the same time forging links to government, NGOs, civil society, financial institutions and the private sector. (Tradução livre).

Além disso, o PCPR financiou ações de fortalecimento institucional do governo mineiro, em especial do IDENE. Foi constatado que a implantação do projeto dependeria substancialmente de um sistema de gestão das informações do programa, pois ele envolve inúmeros atores locais, com vários sub-projetos espalhados pela região norte e nordeste de Minas Gerais. Assim, o Banco aportou recursos para implantação do sistema MIS (do inglês *Management Information System*) responsável pela gestão física e financeira dos projetos comunitários, bem como pela emissão de relatórios do programa. Notadamente, os sistemas de informação para o gerenciamento e a execução de políticas públicas são ferramentas típicas da fase de modernização, pois tornam o processo mais eficiente, transparente, são auditáveis e permitem a economia com custos de transação.

#### 4.2.3 Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II

O apoio do Banco Mundial ao processo de modernização do setor público em Minas Gerais foi profundamente ampliado com a contratação da operação de crédito “Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II”. Esta foi, de longe, a operação de maior valor até então contratada pelo governo mineiro: US\$ 976 milhões, desembolsados ao longo de três anos. As cifras envolvidas impressionam, mas o banco procurou aportar recursos em projetos de 12 órgãos governamentais, divididos em 6 Áreas de Resultado do PMDI: Investimento e Valor Agregado da Produção; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Qualidade de Vida; Educação de Qualidade; Logística de Integração e Desenvolvimento; e Rede de Cidades e Serviços (MINAS GERAIS, 2008).

O Programa possui três objetivos fundamentais, totalmente alinhados com o planejamento de longo prazo do estado: melhoria na qualidade fiscal e na alocação eficiente de recursos públicos; inovação na gestão do setor público; e o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados governamentais. Para tanto, foi estruturado na modalidade SWAp (abordagem setorial ampla), visando o reembolso de gastos elegíveis nas Áreas acima listadas, que responderiam por cerca de US\$ 955 milhões. Contudo, o reembolso está limitado a 35% dos gastos apresentados, cabendo a fatia restante ao governo estadual. Isso significa um grande incentivo ao planejamento orçamentário e financeiro de longo prazo e à alocação de recursos em programas estratégicos, marcas do processo de Reforma do Estado vistas anteriormente.

Outra parcela dos recursos, no valor de US\$ 18,5 milhões, foi destinada ao componente de Assistência Técnica. Neste caso, o BIRD deve reembolsar 100% das despesas apresentadas pelo estado, voltadas para o fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos ou para apoiar diretamente a execução dos Programas Estruturadores elegíveis. Assim, eles estão sendo aplicados para:

- (i) aperfeiçoar os métodos de aquisição, o governo eletrônico e os sistemas e metodologias de monitoramento e avaliação do Mutuário, incluindo: (a) estudos de garantia de qualidade, avaliação do impacto e da causalidade de resultados; e (b) pesquisa domiciliar (Gestão do Setor Público);
- (ii) apoiar estudos para o aperfeiçoamento do rastreamento do rebanho bovino criado no território do Mutuário, identificar e desenvolver uma estratégia para acelerar o processo de inovação tecnológica no território do Mutuário, criar mecanismos para estimular as parcerias universidade-empresa, desenvolver centros de excelência e inovação, identificar e projetar um modelo adaptado à situação específica do Mutuário para regulamentar os contratos de PPP, definir um plano estratégico para promover as exportações e preparar um plano de ação com a finalidade de aperfeiçoar os serviços centralizados que atendem as pequenas e médias empresas por intermédio do Minas Fácil (Desenvolvimento do Setor Privado);
- (iii) estabelecer um sistema eletrônico de administração hospitalar para uma completa informatização dos hospitais no território do Mutuário e implementar um prontuário eletrônico de saúde da família (Saúde);
- (iv) desenvolver um modelo educacional para pequenas escolas e turmas com mais de uma série para alfabetização precoce, avaliar o corpo docente visando elaborar uma política de desenvolvimento profissional e aperfeiçoar o modelo de educação profissional no território do Mutuário (Educação);
- (v) elaborar o plano de ação do Mutuário para melhorar a segurança nas estradas e o sistema de monitoramento de acidentes rodoviários, criar um modelo de gestão para as parcerias público-privadas (PPPs) no setor rodoviário do Mutuário, desenvolver um sistema de monitoramento estrutural de pontes e da pavimentação e fortalecer a capacidade de planejamento da SETOP (Transporte);
- (vi) apoiar o desenvolvimento do zoneamento econômico e ecológico (ZEE) no território do Mutuário, aprimorar os processos de regularização ambiental, aperfeiçoar os sistemas de monitoramento e controle, e patrocinar o desenvolvimento e implantação de um sistema de educação à distância sobre gestão ambiental para servidores públicos e outros parceiros; e
- (vii) estudos e/ou atividades adicionais para apoiar a implementação do Projeto (MINAS GERAIS, 2008, p. 3-4)

A questão das aquisições é também um ponto bastante relevante do Programa, e merece destaque. O banco conduziu uma avaliação prévia da legislação brasileira e mineira referente às compras governamentais, considerando-as em geral adequadas aos seus requisitos. A observância das diretrizes de aquisições do banco é exigência contratual, e por isso as mesmas foram sendo incorporados aos procedimentos licitatórios locais. Foi preciso estabelecer editais de licitação padronizados para todas as contratações de obras civis, bem como para reabilitação e manutenção de rodovias. Além disso, foi estabelecido que os editais da modalidade de pregão (leilão reverso) deverão ser publicados no portal de compras eletrônicas do Estado, ampliando assim sua divulgação (MINAS GERAIS, 2008, p. 32).

Outra mudança importante no âmbito das aquisições foi introduzida pelas diretrizes anticorrupção. Por exigência do agente financeiro, o estado se comprometeu com a prevenção e o combate a quaisquer práticas que se enquadrem nos conceitos de fraude ou corrupção do BIRD, bem como com a inclusão de uma cláusula específica anti-fraude e corrupção para os editais de Licitação Pública Nacional – LPN, conforme descrito no Anexo B (MINAS GERAIS, 2008, p. 108). Este é um ponto onde o isomorfismo coercitivo do banco atuou de forma muito clara, modificando as regras para compras governamentais de Minas Gerais de maneira permanente. A cláusula anti-fraude e corrupção foi adotada pelos órgãos e entidades estaduais, mesmo aqueles que não fazem parte desta operação, que acabam utilizando estes editais como modelo na elaboração de seus processos licitatórios.

A operação de crédito não possui contrapartida financeira do Estado de Minas Gerais, apenas há a exigência de cumprimento dos 24 indicadores estabelecidos na Matriz de Resultados do Programa. São todos indicadores relacionados aos programas elegíveis, que visam demonstrar a efetividade das políticas financiadas, como por exemplo o número de alunos matriculados no programa de ensino profissionalizante ou o tempo médio para abertura de uma empresa no Estado. Além disso, foram estabelecidos 10 indicadores para monitorar o processo de aquisição de bens e serviços que utilizem recursos da operação, voltados para equidade, economia, eficiência e transparência dos mesmos. Estes não servirão como gatilho para os desembolsos, mas tem papel importante na aferição das mudanças nos processos de compras governamentais apoiados pelo BIRD.

#### 4.2.4 Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II – Financiamento Adicional

A origem do Financiamento Adicional para o Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II está diretamente relacionada à conjuntura mundial vivenciada a partir do final de 2008. Com a eclosão da crise econômica, a arrecadação tributária dos governos (em todas as esferas) sofreu um grande impacto, o que levou a adoção de medidas de ajuste para manutenção no equilíbrio das contas. Muitas vezes, foi preciso interromper ou adiar a execução de investimentos por falta de recursos. Em Minas Gerais a situação não foi diferente, e o Executivo precisou tomar medidas para contenção de despesas.

O Decreto Estadual 45087<sup>37</sup> reduziu o volume de recursos disponíveis para todos os órgãos estaduais em 2009, sendo considerado como uma das principais medidas de combate aos efeitos da crise no estado.

Temendo que a escassez de recursos pudesse afetar a continuidade de alguns programas estruturadores e a obtenção dos indicadores pactuados, o governo estadual buscou junto ao BIRD um financiamento adicional para os programas elegíveis. O empréstimo, no valor de US\$ 461 milhões, seguiu os mesmos moldes da operação original, em termos de regras aquisições, condições para desembolso etc. A maior novidade refere-se à inclusão de uma nova Área de Resultados no programa: Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva - PCPR. Assim, o PCPR, que antes era objeto de uma operação específica, passou a integrar o rol de programas elegíveis e terá suas despesas reembolsadas pelo banco. Além disso, houve um aumento no percentual de reembolso (35% para 45%) e na Matriz de Indicadores, que foi atualizada com metas para 2011, 2012 e para as ações do PCPR (WORLD BANK, 2010).

Com o aditivo de financiamento, é possível perceber que o Banco Mundial possui grande interesse com o processo de reformas conduzido pelo governo mineiro. Por ser uma operação ampla, que gera impacto em órgãos muito representativos e também no processo de planejamento governamental como um todo, a insuficiência de recursos poderia comprometer significativamente os resultados esperados para o Programa. Assim, optou-se pela ampliação da operação original.

### **4.3 Operações contratadas junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID**

#### **4.3.1 PROCESSO – Fase I**

O “Programa Estruturador de Melhoria da Acessibilidade de Municípios de Pequeno Porte” (PROCESSO) tem sido uma das políticas mais significativas do Governo de Minas nos últimos anos, tanto pela dimensão de suas ações quanto pelo volume de recursos envolvidos. O programa almeja proporcionar ligação asfáltica a 100% dos municípios do estado e, para tanto, conta com recursos do Tesouro Estadual e de financiamentos

---

<sup>37</sup> Disponível no link “Legislação Mineira” do site: [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)

internacionais (BIRD, BID e JBIC). Seu objetivo está diretamente alinhado com a estratégia do BID para o Brasil: “(i) produtividade e infraestrutura; (ii) pobreza e equidade; (iii) condições de vida e eficiência nas cidades; (iv) modernização do Estado e fortalecimento institucional” (BID, 2004a).

A operação de crédito PROCESSO – Fase I elegeu 21 trechos do programa para serem financiados pelo BID, beneficiando os municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH no Estado. O banco aportou US\$ 50 milhões nas obras de pavimentação, bem como nos componentes de administração do programa, supervisão de obras e fortalecimento institucional. Enquanto isso, o governo estadual aplicou cerca de US\$ 33 milhões em contrapartida. Sua execução ficou a cargo do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG.

Apesar de ser uma operação direcionada para o tema da infra-estrutura viária, foram identificados alguns aspectos relacionados à Reforma do Estado. O fato de ter um componente específico de fortalecimento institucional já demonstra a intenção do BID em buscar desenvolver e modernizar a capacidade administrativa e técnica do Estado de Minas Gerais (por meio do DER/MG) na execução de suas atividades. Nesse sentido, incluíram-se duas atividades no escopo da operação as seguintes ações relacionadas às iniciativas de reforma, sendo a primeira referente à implantação do Sistema Integrado de Gestão da Infra-estrutura Viária – SGIV. Tal iniciativa promoveu as seguintes atividades:

- (i) Diagnóstico do Sistema de Informação do DER/MG e elaboração dos termos de referência para a contratação do SGIV;
- (ii) Desenvolvimento e implementação do SGIV (incluindo a aquisição das devidas autorizações de operação) para atingir a modernização, atualização, otimização e integração das bases de dados operativas do DER/MG;
- (iii) Capacitação de recursos humanos dos funcionários da sede e das Coordenadorias Regionais (CRG's) que operarão e manterão o SGIV, as bases de dados e aplicações *web* que serão desenvolvidas;
- (iv) Elaboração e implementação de manuais de administração e de gestão técnica operacional viária e do material instrutivo para a capacitação dos funcionários na utilização do SGIV. (BID, 2006).

Além disso, o BID aportou recursos para apoiar o desenvolvimento de uma política ambiental do DER/MG, a cargo de sua unidade de meio ambiente. Tal política foi consolidada por meio da elaboração de um Plano de Gestão de Transporte de Cargas Perigosas, do Plano de Gestão de Passivos Ambientais, da criação de novas normas e procedimentos ambientais para o DER/MG, da capacitação dos servidores da referida unidade e da implantação do Sistema de Monitoramento Ambiental de Obras e Serviços (BID, 2005a). Todas estas iniciativas buscavam adotar os instrumentos adequados para a gestão ambiental dos projetos

rodoviários em Minas Gerais, pois este tema passou a ser valorizado pelo governo estadual na execução de suas políticas públicas.

A questão do *accountability* do projeto foi tratada por meio de uma rodada de consultas públicas com agentes da sociedade civil, conforme os requisitos do BID. Foram realizadas reuniões em 10 municípios beneficiados (amostra representativa), que tiveram como pauta questões referentes aos projetos de engenharia, impactos ambientais das intervenções e demais dúvidas da população. Sua divulgação foi realizada de maneira ampla, por meio da colocação de faixas, cartazes e anúncios em rádios locais, o que levou a uma participação superior a 5.000 pessoas no total (MINAS GERAIS, 2005, p. 5-8).

Os resultados obtidos pela operação PROACESSO – Fase I, tanto na execução das obras quanto no desempenho das atividades de fortalecimento institucional, credenciaram o Executivo estadual a negociar a segunda etapa do financiamento, também no valor de US\$ 50 milhões. O novo empréstimo já foi aprovado pela Assembléia Legislativa, pelo Banco e pelo Senado Federal, e está aguardando assinatura do contrato para entrada em vigor.

#### 4.3.2 PRODETUR/NE II

A operação de crédito “Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – 2ª etapa” (PRODETUR/NE II) foi contratada pelo Governo Brasileiro por meio do Banco do Nordeste do Brasil – BNB. Contudo, possui uma peculiaridade em relação às demais operações aqui analisadas, uma vez que sua execução não ficou a cargo do mutuário principal, o governo federal. Foram realizados sub-empréstimos para os estados e municípios da região Nordeste do país, considerando-se a classificação utilizada pela SUDENE<sup>38</sup> que engloba regiões do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo (BID, 2004b).

O PRODETUR/NE II é um programa de natureza bem específica, voltado para o desenvolvimento da cadeia produtiva do turismo e para o fortalecimento institucional dos governos estaduais e municipais na gestão turística. Foram financiadas ações que se enquadraram nos seguintes componentes:

- (i) fortalecimento da capacidade municipal de administração e obtenção dos benefícios provenientes do turismo;

---

<sup>38</sup> Lei Complementar 125, de 03 de janeiro de 2007.

- (ii) fortalecimento da capacidade do estado em termos de planejamento estratégico, capacitação e infra-estrutura para o crescimento do turismo;
- (iii) promoção de investimentos privados (BID, 2004b)<sup>39</sup>.

A presença de componentes específicos de fortalecimento institucional de estados e municípios demonstra que esta operação buscou não apenas financiar melhorias na infra-estrutura turística das regiões beneficiadas, mas também promover iniciativas de reforma do setor público. Na proposta de empréstimo, o BID afirma que o PRODETUR/NE II buscaria incrementar a capacidade de gestão dos serviços públicos que se beneficiam do turismo, fazendo com que os ganhos desta atividade econômica – principalmente os ganhos tributários – sejam amplamente aproveitados. Por isso, as medidas de planejamento e capacitação de pessoal foram um dos maiores focos desta operação (BID, 2004b).

Antes de receber quaisquer parcelas do financiamento, o banco estabeleceu como pré-condição para os sub-mutuários a elaboração e aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS para cada pólo, que é o instrumento de planejamento de longo prazo da atividade turística. Foi exigida ainda a criação das Unidades Executoras Estaduais – UEE, com designação formal de coordenador para o programa. Por fim, havia ainda a exigência de instituição dos Conselhos de Turismo (estaduais ou municipais), de caráter permanente, para as localidades que não contavam com este aparato. Tais medidas visam melhorar a atuação dos governos neste setor, tornando suas políticas mais eficientes e mais participativas.

O PRODETUR NE/II foi orçado em US\$ 400 milhões, sendo US\$ 240 milhões de recursos do BID e US\$ 160 milhões de contrapartida local (União, estados e municípios) que seriam desembolsados num prazo de 5 anos. Coube ao Estado de Minas Gerais a parcela de US\$ 27,5 milhões do financiamento, conforme contrato assinado em 2006. Com estes recursos o programa financiou significativos empreendimentos de infra-estrutura, como por exemplo a reforma do aeroporto de Diamantina, as obras de esgotamento sanitário em Diamantina e no Serro, a pavimentação do trecho Diamantina-Milho Verde-Serro (em andamento), entre outras intervenções. No entanto, também foram repassados recursos para ações de fortalecimento institucional da Secretaria de Estado de Turismo e da UEE; para elaboração de Planos Diretores de municípios-pólo; para os Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e de Manejo dos Parques Estaduais; e para o diagnóstico, elaboração e implantação dos Planos de Fortalecimento da Gestão Municipal do Turismo. Estas são medidas que visam

---

<sup>39</sup> Tradução livre.

melhorar a organização da máquina governamental e tornar sustentáveis os benefícios advindos da atividade turística em Minas Gerais.

#### 4.3.3 Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais

O “Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais no Estado de Minas Gerais”, também conhecido como “Minas do Princípio ao Fim”, foi criado para contribuir com o aumento da competitividade de micro e pequenas empresas mineiras que estão organizadas em torno de arranjos produtivos locais – APLs. Ao fortalecer tais arranjos, o BID e o governo estadual esperam estimular o associativismo e a capacidade de inovação das empresas, aumentando seu potencial de produção, inserção em novos mercados, geração de empregos, pagamento de tributos e desenvolvimento da economia. Seria, assim, uma forma de relação público-privada voltada para o desenvolvimento de *clusters* produtivos em território mineiro (BID, 2005b).

A operação de crédito é considerada apenas um piloto, uma vez que seu valor é pequeno (US\$ 10 milhões de financiamento e US\$ 6,7 milhões de contrapartida estadual) e os recursos podem ser aplicados em apenas sete arranjos produtivos locais. Os componentes custeados pelo programa são:

- (i) desenvolvimento de um modelo público-privado de apoio à melhoria da competitividade dos APL;
- (ii) execução dos Planos de Melhoria da Competitividade dos APLs selecionados;
- (iii) desenvolvimento de um sistema de acompanhamento, avaliação e identificação de lições aprendidas (BID, 2009a).

O plano de incremento da competitividade dos APLs, baseado nas iniciativas acima listadas, visa fornecer subsídios para o desenvolvimento de melhores práticas no setor que possam ser utilizadas por outras micro e pequenas empresas. Uma relação mais eficiente entre empresas e o setor público é um dos pontos característicos do movimento de Reforma do Estado, o qual o BID resolveu fomentar por meio desta operação de crédito. A difusão deste modelo de parceria público-privada é um exemplo de isomorfismo mimético, pois existe a intenção que este seja copiado para aplicação em outras empresas e em outros arranjos produtivos locais. Programas semelhantes também estão sendo realizados em outros estados

que possuem alto potencial no desenvolvimento de APLs (Bahia, Pernambuco e São Paulo), onde são esperados resultados semelhantes aos de Minas Gerais.

#### 4.3.4 PRONOROESTE

A região noroeste de Minas Gerais apresenta uma atividade econômica ainda muito incipiente, representando cerca de 1,5% do PIB estadual<sup>40</sup>. Os dados obtidos pelo BID mostram que a carência de infra-estrutura logística e energética são grandes limitadores do crescimento da região, apesar de apresentar grande vantagem competitiva com sua localização próxima ao mercado consumidor do Distrito Federal. Para a questão logística, o Poder Executivo estadual buscou atuar por meio dos programas PROCESSO (ligação asfáltica aos municípios) e PRO-MG (manutenção rodoviária). Já em relação à questão energética, buscou apoio do banco para financiar a ampliação da capacidade do sistema de transmissão e distribuição de energia elétrica nas áreas urbanas e rurais, que seria desenvolvida no âmbito do “Programa de Eletrificação do Nordeste de Minas Gerais” – PRONOROESTE. Além de aumentar a oferta de energia, as ações do PRONOROESTE seriam fundamentais para execução dos programas “Clarear” (estadual) e “Luz para Todos” (federal), voltado para ligações em domicílios urbanos e rurais que não contam com eletricidade (BID, 2005c).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento aportou recursos da ordem de US\$ 10 milhões no programa, e o governo estadual mais US\$ 6,22 milhões como contrapartida. A execução ficou a cargo da CEMIG Distribuição S.A., aplicados nos seguintes componentes:

- (i) expansão do sistema elétrico na região nordeste de Minas Gerais;
- (ii) conexão de grandes produtores rurais na região nordeste de Minas Gerais;
- (iii) conexão de consumidores nas áreas de periferia urbana das localidades na região nordeste de Minas Gerais – Programa “Clarear”;
- (iv) conexão de consumidores nas áreas rurais das localidades na região nordeste de Minas Gerais – Programa “Luz para Todos” (BID, 2009b, p. 8-9).

Dentre as operações analisadas neste trabalho, o PRONOROESTE é a que possui menor impacto no processo de Reforma do Estado, pois seu foco é quase exclusivamente voltado para o financiamento da infra-estrutura elétrica. Contudo, a operação foi estruturada no formato de um “empréstimo para resultados” (do inglês *Performance Driven Loan* – PDL),

---

<sup>40</sup> Dados de 2006 obtidos na Proposta de Empréstimo do PRONOROESTE (BID, 2009b).

que vincula o desembolso dos recursos aos indicadores de desempenho. Assim, o banco buscou fortalecer a capacidade de planejamento do governo estadual, otimizando a alocação de recursos nos investimentos de infra-estrutura energética para alcance dos resultados pactuados. A lógica de atuação do poder público baseada em planejamento e indicadores de desempenho é uma característica marcante do processo de reformas, e por isso merece destaque no caso do PRONOROESTE.

#### 4.3.5 PROFISCO

O “Projeto de Fortalecimento Institucional para Modernização da Gestão Fiscal” (PROFISCO), desenvolvido no Estado de Minas Gerais com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, faz parte de um conjunto de operações de crédito desta natureza que foram firmados com diferentes unidades da federação (São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco, etc). Na avaliação do BID, o estado conseguiu importantes avanços em termos de administração financeira e tributária nos anos pós-Choque de Gestão, em especial no que se refere à utilização de sistemas de informação e à arrecadação de tributos. Contudo, foram identificadas ainda deficiências nos processos de controle da arrecadação e da cobrança administrativa; de controle da dívida pública; de tomada de decisão estratégica da Secretaria da Fazenda, pela ausência de instrumentos adequados de avaliação de riscos; entre outros (BID, 2009c).

Com objetivo de combater as limitações acima identificadas e, ainda, de continuar as diferentes ações desenvolvidas na área de modernização da gestão fiscal no Brasil, o BID apresentou proposta para o governo mineiro de financiamento do PROFISCO no estado. A operação foi montada para um aporte de US\$ 40 milhões em recursos do banco, e uma contrapartida estadual de US\$ 4 milhões, cuja execução ficou a cargo da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF. Os recursos estão sendo alocados nos seguintes componentes:

- (i) Gestão Estratégica integrada – aperfeiçoamento organizacional e integração da gestão fazendária; cooperação interinstitucional nacional e internacional.
- (ii) Administração tributária e contencioso fiscal – melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária; melhoria da gestão do cadastro e implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED).
- (iii) Administração financeira, patrimônio e controle interno da gestão fiscal – melhoria da eficiência e da eficácia da administração financeira; melhoria da

eficiência e da eficácia da administração de materiais e patrimônio na área fazendária.

(iv) Gestão de Recursos Estratégicos – modernização da gestão e aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia da informação e comunicação na área fazendária; aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos na área fazendária; fortalecimento da gestão do conhecimento na área fazendária (BID, 2010b).

Além disso, o contrato prevê ainda uma série de requisitos para os quatro desembolsos do financiamento, sendo que a maioria absoluta deles é relacionada à modernização dos processos fazendários. Pode-se destacar a realização de capacitações para equipes da SEF e para a população em geral; a efetivação dos sistemas de notas fiscais eletrônicas e de Escrituração Fiscal Digital; a implantação de um sistema eletrônico de pagamento de tributos adicional ao existente; e a utilização de novas tecnologias de comunicação, como por exemplo o VOIP (*Voice Over Internet Protocol*) (BID, 2010b). O PROFISCO estabeleceu uma ampla matriz de resultados, com indicadores baseados nas condições prévias para cada uma das parcelas previstas no contrato. Muitos destes indicadores se transformaram em componentes do Acordo de Resultados da Secretaria, com objetivo de garantir um maior comprometimento dos servidores com as metas acordadas com o banco.

Claramente, esta é uma operação de crédito estruturada para aprofundar o processo de Reforma do Estado em Minas Gerais, tornando sua área fazendária mais transparente, eficiente e mais próxima dos cidadãos. A implantação de processos mais adequados, novas tecnologias, sistemas eletrônicos mais desenvolvidos e aperfeiçoamento organizacional da secretaria são exemplos de sua proposta de fortalecimento institucional, por meio do isomorfismo de práticas consagradas pelo agente financiador. Além disso, as melhorias nos processos de gestão tendem a gerar um incremento na arrecadação tributária do estado, aumentando o volume de recursos potencialmente disponíveis para projetos de investimento.

#### 4.3.6 Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III

O Programa “Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III (ou simplesmente BID III) é uma operação de crédito voltada para o financiamento de programas do Governo de Minas na área de infra-estrutura logística e transportes. Foram levantados recursos que totalizam US\$ 137 milhões, sem a necessidade de contrapartida financeira por parte do governo local, para reembolso de gastos elegíveis dos seguintes componentes:

- (i) Pavimentação de acessos – PROACESSO
- (ii) Recuperação e Manutenção – PRO-MG
- (iii) Melhoramento da operação e segurança viária – PROSEG
- (iv) Atividades de fortalecimento institucional (BID, 2010c, p. 7)

Mais uma vez é possível observar a proposta de ações de fortalecimento institucional, apoiando diretamente a melhoria dos processos de atuação governamental. No caso do BID III, este componente deverá financiar a realização de seminários e estudos técnicos sobre mobilidade urbana na região metropolitana de Belo Horizonte, que servirão de base para diagnósticos e novas diretrizes sobre o tema (MINAS GERAIS, 2010, p. 4). Isto facilitará o planejamento e a alocação de recursos em políticas públicas para o setor, no futuro próximo, daí sua relevância.

O BID considera que as reformas introduzidas pelo Choque de Gestão, e seu aprofundamento no Estado para Resultados, permitiram que o Poder Executivo estadual obtivesse um espaço considerável em seu orçamento para a realização de investimentos públicos que melhorassem a qualidade de vida da população. Na visão do banco, tais medidas são demonstrações claras do processo de modernização da gestão pública desenvolvido localmente, e faz parte de sua estratégia apoiar sua continuidade. Os componentes da operação acima listados são em grande maioria programas estruturadores, à exceção do fortalecimento institucional, o que demonstra novamente a valorização da visão de planejamento para alcance de resultados. Isto fica bastante claro na seguinte afirmação do banco retirada do perfil de projeto:

No contexto de uma gestão pública baseada em resultados mensuráveis e quantificáveis, um dos objetivos é a melhoria da competitividade da economia local. Para isso, a superação de gargalos estruturais é condição essencial para o alcance dos cenários econômicos e sociais desejáveis<sup>41</sup> (BID, 2009d, p. 1).

Foram estabelecidas no contrato e no Regulamento Operacional do Programa uma série de regras relativas à licitações, pagamentos de fornecedores, registros nos sistemas de informação governamentais, licenças ambientais, auditorias, relatórios, coordenação do programa, entre outras, de acordo com as normas do banco. Contudo, por ser uma operação de reembolso de gastos elegíveis, o enquadramento aos procedimentos foi avaliado previamente, durante a etapa de desenho do projeto. São itens que o Governo de Minas já havia

---

<sup>41</sup> “En el contexto de una gestión pública basada en resultados medibles y cuantificables, uno de los objetivos es la mejora de la competitividad de la economía local. Para eso, la superación de los cuellos de botella estructurales es condición esencial para alcanzar los escenarios económicos y sociales deseables”. (Tradução livre).

incorporado ao seu aparato institucional, uma vez que foram objetos de pactuação em operações anteriores com o BID e/ou com o Banco Mundial (MINAS GERAIS, 2010).

Assim, pode-se afirmar que um financiamento voltado para o reembolso de gastos elegíveis é um indicativo do alinhamento de procedimentos existente hoje entre o governo mineiro e as instituições financeiras internacionais acima citadas. Após muitas operações com ambos os bancos, estas práticas (muitas delas entendidas como processos de Reforma do Estado) foram sendo naturalmente incorporadas pelos órgãos do Poder Executivo estadual e a maturidade deste relacionamento é sinal que tais mudanças estão realmente surtindo o efeito esperado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho foi analisar os empréstimos e financiamentos originários do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o estado de Minas Gerais, considerando seu caráter indutor dos processos de reformas do setor público. Contudo, o governo estadual possui um relacionamento de longa data com estas organizações internacionais. Daí a necessidade de fazer um recorte temporal, optando-se por analisar apenas as operações contratadas após 2003, primeiro ano do Choque de Gestão.

O estudo buscou apresentar evidências que comprovam a validade da hipótese que estabelece que os empréstimos e financiamentos do BIRD e BID tornaram-se fortes mecanismos indutores dos processos de Reforma do Estado em Minas Gerais. Tais evidências foram obtidas nos documentos oficiais relativos às operações contratadas pelo governo mineiro no período entre 2003 e 2010. Verificou-se a presença de uma série de recomendações e exigências para a concessão ou para o desembolso dos recursos, sendo que uma quantidade expressiva destes está diretamente relacionada com as iniciativas de reforma do setor público defendidas pelas instituições financiadoras.

Apesar terem sido analisadas apenas as operações de crédito de contratadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, seus resultados podem ser extrapolados, contribuindo para indicar uma tendência geral com relação à atuação destas instituições financeiras em diferentes localidades. Os processos e regras aplicáveis às operações (como por exemplo aquelas relativas às políticas de aquisições) são definidos pelos respectivos conselhos diretores, e devem ser seguidas em todas as situações. Além disso, são vários as situações em que a mesma operação é realizada com diferentes mutuários, como por exemplo os casos de PROFISCO, PRODETUR e PCPR. Isso faz com que o desenho das mesmas seja muito semelhante, e conseqüentemente seus resultados esperados serão muito próximos.

O texto foi estruturado de modo a oferecer ao leitor, a cada capítulo, os principais conceitos que sustentam a discussão aqui proposta. Assim, buscou-se inicialmente apresentar uma ampla visão sobre as organizações internacionais contemporâneas a partir da Liga das Nações, a primeira do gênero. Com base em conceitos da teoria institucionalista das Relações Internacionais, foi explicada a lógica pela qual os Estados atuam no sistema internacional, ressaltando-se os conceitos de instituições internacionais, cooperação e interdependência complexa. Em um ambiente de crescente interdependência, as instituições exercem função

crucial para a obtenção da cooperação, uma vez que difundem princípios e auxiliam no estabelecimento de regras compartilhadas, reduzindo as incertezas.

Como vimos, muitas instituições internacionais foram sendo consolidadas em torno de organizações internacionais, que seriam responsáveis por manter estruturas técnico-administrativas capazes de garantir a efetividade da própria instituição e dos demais acordos dela derivados. Este é o caso do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, objetos de análise deste trabalho, criados para promover o desenvolvimento econômico de seus países membros. Suas equipes são responsáveis por toda a análise e desenho dos projetos que fundamentam os contratos de empréstimos ou doações, a partir de diretrizes definidas pelos Estados-membros.

Tanto BIRD quanto BID diversificaram significativamente seu escopo de atuação nas últimas décadas, passando a atuar não apenas com Estados Nacionais, mas também com suas respectivas unidades subnacionais, como no caso de Minas Gerais. A hipótese de indução dos processos de reforma do setor público é conceitualmente sustentada por conceitos do neo-institucionalismo sociológico. O principal deles é o conceito de isomorfismo institucional, fenômeno sociológico capaz de promover a homogeneização das organizações de determinado campo organizacional, na medida em que o relacionamento entre elas é aprofundado. Com base no isomorfismo, as iniciativas de modernização do aparato governamental foram disseminadas pelos credores e incorporadas pelos tomadores de recursos das operações de crédito.

As evidências coletadas por este trabalho, para as operações relativas ao estado de Minas Gerais, foram resumidas na Tabela I.

<b>Tabela I - Iniciativas específicas de Reforma do Estado</b>		
<b>Operação de crédito</b>	<b>Organização internacional credora</b>	<b>Iniciativas específicas de Reforma do Estado induzidas pelas operações</b>
DPL/MG	Banco Mundial	Múltiplas iniciativas nas áreas de gestão fiscal, gestão do setor público e desenvolvimento do setor privado.
PCPR/MG	Banco Mundial	Fortalecimento institucional de Associações Comunitárias, municípios e IDENE; Ampliação do caráter participativo das políticas de combate à pobreza.
Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II	Banco Mundial	Múltiplas iniciativas nas áreas de gestão fiscal, inovação na gestão pública; e de monitoramento e avaliação dos resultados governamentais; Componente específico de Assistência Técnica aos órgãos estaduais; Política anti-fraude e corrupção.

Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II – Financiamento Adicional	Banco Mundial	Ampliação das múltiplas iniciativas nas áreas de gestão fiscal, inovação na gestão pública; e de monitoramento e avaliação dos resultados governamentais; Política anti-fraude e corrupção.
PROACESSO – Fase I	BID	Fortalecimento institucional do DER/MG (sistema de informações, capacitação, etc); Implantação de política ambiental para o setor de transportes; Consultas públicas.
PRODETUR/NE II	BID	Fortalecimento institucional da gestão turística em estados e municípios.
Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais	BID	Incentivo ao desenvolvimento e à difusão do modelo de parceria público-privada para APLs.
PRONOROESTE	BID	Fortalecimento da capacidade de planejamento público.
PROFISCO/MG	BID	Modernização da administração fazendária estadual.
Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III	BID	Fortalecimento institucional do setor de transportes.

Fonte: Dados da pesquisa retirados dos documentos oficiais do BID e BIRD, conforme listado nas Referências Bibliográficas.

As contribuições do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para Minas Gerais são, sem dúvida, maiores do que as apresentadas até então. Este trabalho buscou tratar apenas daquelas relativas ao processo de Reforma do Estado, mas foi possível perceber que as operações de crédito influenciam mudanças que vão além deste âmbito. Espera-se que esta percepção possa incentivar o surgimento de outras pesquisas sobre o tema, ampliando o debate aqui apresentado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 173-200.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ABBOTT, Kenneth W. e SNIDAL, DUNCAN. Why States Act through Formal International Organizations. **Journal of Conflict Resolution**. Londres, v. 42, n. 1, Fevereiro/1998.

ALLEN, Douglas. Transaction Costs. In: BOUCKAERT, BOUDEWIJIN e DE GEEST, Gerrit (eds.). **Encyclopedia of Law and Economics** (Volume I. "The History and Methodology of Law and Economics"). Cheltenham: Edward Elgar, 2000, p.893-926.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Washington, 1959. Disponível em: <<http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-por.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Brazil: Country strategy update**. Washington, 2004a. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Programa de Desarrollo Turístico en la Región Nordeste del Brasil – Segunda Etapa (PRODETUR/NE II) – Propuesta de Préstamo**. Washington, 2004b. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Línea CCLIP y Programa para el Mejoramiento del Acceso Vial a Pequeños Municipios (PROACESSO-BIDH) de Minas Gerais - Propuesta de Prestamo**. Washington, 2005a. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Programa de Apoyo a la Competitividad de APLs (Arreglos Productivos Locales – Clusters) del Estado de Minas Gerais - Perfil de Préstamo de Innovación**. Washington, 2005b. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Documento Conceptual de Proyecto – Eletrificación del Noroeste de Minas Gerais**. Washington, 2005c. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **PROACESSO BIDH Fase I - Contrato de empréstimo**. Washington, 2006. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>> Acesso em: 03 fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais no Estado de Minas Gerais - Contrato de empréstimo**. Washington, 2009a. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>> Acesso em: 03 fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Programa de Eletrificación del Noroeste de Minas Gerais - Propuesta de Préstamo**. Washington, 2009b. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>> Acesso em: 03 fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **PROFISCO (Minas Gerais) – Perfil de Proyecto**. Washington, 2009c. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>> Acesso em: 01 jul. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Programa de Asociación para el Desarrollo de Minas Gerais III – Perfil de Proyecto**. Washington, 2009d. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>> Acesso em: 03 fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Relatório Anual 2009**. Washington, 2010a. Disponível em: <<http://www.iadb.org/ar/>> Acesso em: 01 jul. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Projeto de Fortalecimento Institucional para Modernização da Gestão Fiscal do Estado – PROFISCO-MG - Contrato de empréstimo**. Washington, 2010b. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>> Acesso em: 20 jul. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Programa de Asociación para el Desarrollo de Minas Gerais III – Proposta de empréstimo**. Washington, 2010c. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>> Acesso em: 01 jul. 2010.

BENCE, David H. e BONDANELLA, Stacy. Intergovernmental Organizations, Socialization and Member-State Interest Convergence. **International Organization**, Cambridge, v. 61, n. 4, outono 2007, p. 703-733.

BENNETT, Alvin Leroy. **International Organizations: principles and issues**. 6 ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

BORGES, André. Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-138, junho 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (Org.) **Balço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002, p. 29-35.

CARNEIRO, Ricardo. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. Belo Horizonte, 2000. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais.

CLAUDE JR., Inis L. **Swords into plowshares: The Problems and Progress of International Organization**. New York: Random House, 1971.

DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter M. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter M. (Orgs.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 63-82.

ESTEVEES, Paulo Luiz (Org.). **Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2003.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG. **Diferenciais de Minas**, Belo Horizonte. 27 mai. 2008. Disponível em: [www4.fiemg.com.br/Default.aspx?tabId=5400&mid=11411&ctl=Detail&Param=3991&Edit=1](http://www4.fiemg.com.br/Default.aspx?tabId=5400&mid=11411&ctl=Detail&Param=3991&Edit=1). Acesso em 01 set. 2010.

FILGUEIRAS, Cristina. A Ajuda Internacional para o Desenvolvimento: realidade e desafios atuais. IN: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.) **Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

FUAD, Noman. **Minas Gerais e o Desenvolvimento Econômico: apresentação**. Belo Horizonte: Maio, 2008. Disponível em: [www.britcham.com.br/download/fuad\\_noman.pdf](http://www.britcham.com.br/download/fuad_noman.pdf). Acesso em 30 ago. 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme; URANI, André. **Reformas no Brasil: Balço e Agenda**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, 2003, n.58, p. 193-223. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010). Acesso: 16 jul. 2010.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HOBBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. IN: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Toronto: Little, Brown and Company, 1977.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert. Institutional theory and the realist challenge after the cold war. In: KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S.; HOFFMANN, Stanley. **After the cold war: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991**. Cambridge: Harvard University Press, 1993, cap. 11, p. 269-300.

KEOHANE, Robert. International institutions: can interdependence work? (1998). IN: KEOHANE, Robert. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London and New York: Routledge, 2002, p. 27-38.

LASMAR, Jorge Mascarenhas e CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. **Organização das Nações Unidas**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006. (Coleção Para Entender)

LEVY, Evelyn. O fortalecimento institucional do núcleo estratégico. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (Org.) **Balço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002, p. 37-46.

MARTIN, Lisa. Interests, Power and Multilateralism. **International Organization**, Cambridge, vol. 46, n. 4, outono 1992, p. 765-792.

MELO, Marcus André e COSTA, Nilson do Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa; FRY, Peter; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (Orgs.) **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995, p. 153-176.

MEYER, John W. e ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. In: DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter M. (Orgs.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 41-62.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP. **Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica – PROCESSO BIDH**. Belo Horizonte: SETOP, 2005. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II – Manual de Operações**. Belo Horizonte: 2008. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em: 03 fev. 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III – Regulamento Operacional**. Belo Horizonte: 2010. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em: 20 mai. 2010.

MORETZSOHN, Bernardo. A resolução “*Uniting for Peace*” e os dilemas de colaboração no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 2007. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Editora Publisher do Brasil, 1998.

NOGUEIRA, João Pontes. Instituições e governança global na teoria de Relações Internacionais: um breve panorama da evolução dos debates nas teorias convencionais. IN: ESTEVES, Paulo Luiz (Org.). **Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2003, p. 15-40.

REZENDE, Flávio da Cunha. A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (Org.) **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 141-172.

TOLBERT, Pamela S. e ZUCKER, Lynne G. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, New York (Cornell University), Vol. 28, No. 1 (Mar, 1983), p. 22-39.

UNITED NATIONS. **Basic Facts about the United Nations**. New York: Department of Public Information, 2000.

VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A. **The United Nations in Changing World Politics**. 3ed. Boulder (EUA) e Oxford (Reino Unido): Westview Press, 2001.

WORLD BANK. **Project Appraisal Document – PCPR/MG**. Washington, 2005. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 01 fev. 2010

WORLD BANK. **Program Document – DPL/MG**. Washington, 2006a. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 01 fev. 2010

WORLD BANK. **Loan agreement – DPL/MG**. Washington, 2006b. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 01 fev. 2010

WORLD BANK. **Implementation Completion and Results Report – DPL/MG**. Washington, 2008a. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 01 fev. 2010

WORLD BANK. **Additional financing – Second Minas Gerais Development Partnership Project**: Project Information Document. Washington, 2010. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

Sítios eletrônicos:

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID  
<http://www.iadb.org>

Banco Mundial – BIRD  
<http://www.worldbank.org>

Estado para Resultados  
[www.estadopararesultados.mg.gov.br](http://www.estadopararesultados.mg.gov.br)

Organização dos Estados Americanos – OEA  
<http://www.oas.org>

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG/MG  
[www.seplag.mg.gov.br](http://www.seplag.mg.gov.br)

## **ANEXOS**

**ANEXO A – Operações de crédito contratadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais  
(1980-2010)**

**ANEXO B – Cláusula anti-fraude e corrupção**

**ANEXO A – Operações de crédito contratadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais  
(1980-2010)**

<b>Ano de Contratação</b>	<b>Nome do Empréstimo</b>	<b>Valor Original</b>	<b>Motivo</b>	<b>Instituição</b>
1981	Planoroeste II 40	US\$40.000.000,00	Desenvolvimento Rural do Noroeste Mineiro	BID
1981	Planoroeste II 20	US\$20.000.000,00	Desenvolvimento Rural do Noroeste Mineiro	BID
1987	DER Jequitinhonha	US\$54.000.000,00	Construção e conservação de rodovias	BID
1988	Pró-floresta	US\$36.600.000,00	Conservação e produção florestal	BIRD
1989	BID malha rodoviária	US\$120.000.000,00	Construção e conservação de rodovias	BID
1991	JBIC	IPY 14.770.000.000,00	Implantação do Projeto de Irrigação Jaíba II	Overseas Economic Cooperation Fund /JBIC
1993	Prosam	US\$150.000.000,00	Qualidade da água e controle da poluição	BIRD
1993	Somma	US\$150.000.000,00	Programa de Saneamento Ambiental/ Organização/ Modernização Municipal	BIRD
1995	Pró-qualidade	US\$150.000.000,00	Melhoria da qualidade da educação no Estado	BIRD
2006	DPL	US\$170.000.000,00	Ajuste e estrutural e políticas de desenvolvimento do estado	BIRD
2006	PCPR	US\$35.000.000,00	Projeto de Combate da Pobreza Rural do Nordeste	BIRD
2006	PROCESSO (Fase 1)	US\$50.000.000,00	Programa de melhoria de acessibilidade de municípios de pequeno porte	BID
2006	PROCESSO	US\$50.000.000,00	Programa de melhoria de acessibilidade de municípios de pequeno porte	JBIC
2006	PRODETUR/NE II <sup>42</sup>	US\$ 27.500.000,00	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste	BID/BNB
2008	Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II	US\$976.000.000,00	Programa para o Fortalecimento da 2ª Fase do Choque de Gestão	BIRD
2009	Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais	US\$10.000.000,00	Programa de Consolidação das Cadeias Produtivas	BID

<sup>42</sup> A operação de crédito PRODETUR/NE II (US\$ 400 milhões) foi contratada inicialmente pelo Governo Federal, por meio do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Os recursos foram sub-emprestados para os 9 Estados da região Nordeste e também para Minas Gerais e Espírito Santo, que foram incluídas na área de atuação da SUDENE e do BNB pela Lei Complementar 125/2007. Para MG, coube a parcela de US\$ 27,5 milhões.

2009	PRONOROESTE	US\$10.000.000,00	Programa de Eletrificação Rural	BID
2010	PROFISCO (Proforte)	US\$40.000.000,00	Projeto de Fortalecimento Institucional para Modernização da Gestão Fiscal do Estado	BID
2010	Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III	US\$ 137.000.000,00	Implantação de ações de fomento ao setor de transporte e infra-estrutura logística em Minas Gerais	BID
2010	Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II – Financiamento Adicional	US\$461.000.000,00	Financiamento Adicional do Programa para o Fortalecimento da 2ª Fase do Choque de Gestão	BIRD
	PROACESSO (Fase 2) <sup>43</sup>	US\$50.000.000,00	Programa de melhoria de acessibilidade de municípios de pequeno porte	BID
	Minas Comunica <sup>44</sup>	US\$50.000.000,00	Programa de Universalização do Acesso a Serviços de Telecomunicação em Minas Gerais	BID

Fontes: Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais.

<sup>43</sup> A operação de crédito “BID-Processo Fase II” obteve autorização para contratação pelo Senado Federal em agosto/2010, por meio da Resolução do Senado Federal nº 32/2010. Contudo, os contratos de empréstimo ainda não foram assinados.

<sup>44</sup> Apesar de ter sido negociada em 2007, e de ter sua Lei Autorizativa promulgada em junho/2008, a contratação da operação de crédito “BID-Minas Comunica” foi suspensa por causa da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIN/4181, em análise pelo Supremo Tribunal Federal.

## ANEXO B – Cláusula anti-fraude e corrupção

### Texto padrão para integrar os editais de Licitação Nacional:

<b>3. Fraude e Corrupção</b>	<p>3.1 Caso o contrato resultante deste processo licitatório seja financiado em parte ou integralmente pelo Banco Mundial, as seguintes cláusulas serão aplicáveis:</p> <p style="padding-left: 40px;">O Banco exige que os Mutuários (inclusive os beneficiários dos empréstimos do Banco), como também concorrentes/fornecedores/contratados conforme os contratos financiados pelo Banco, observem o mais alto padrão de ética durante a aquisição e execução de tais contratos. Em consequência desta política, o Banco:</p> <p>(a) define, com os propósitos dessa disposição, os seguintes termos mostrados abaixo:</p> <p>(i) “prática corrupta” significa a oferta, a doação, o recebimento ou a solicitação de qualquer coisa de valor para influenciar a ação de um funcionário público no processo de aquisição ou execução do Contrato; e</p> <p>(ii) “prática fraudulenta” significa a deturpação dos fatos a fim de influenciar um processo de aquisição ou a execução de um Contrato em detrimento do Mutuário, e inclui prática conspiratória entre os concorrentes (antes ou após a apresentação da proposta) destinados a estabelecer os preços das propostas a níveis artificiais não-competitivos e privar o Mutuário dos benefícios da competição livre e aberta;</p> <p>(iii) “prática conspiratória” significa um esquema ou arranjos entre dois ou mais concorrentes, com ou sem o conhecimento do Mutuário, destinado a estabelecer os preços das propostas a níveis artificiais não competitivos; e</p> <p>(iv) “prática coercitiva” significa prejudicar ou ameaçar prejudicar, diretamente ou indiretamente, pessoas ou suas propriedade a fim de influenciar a participação delas no processo de aquisição ou afetar a execução de um contrato;</p> <p>(v) “prática obstrutiva” significa</p> <p>(aa) destruir, falsificar, alterar ou esconder intencionalmente provas materiais para investigação ou oferecer informações falsas aos investigadores com o objetivo de impedir uma investigação do Banco sobre alegações de corrupção, fraude, coerção ou conspiração; significa ainda ameaçar, assediar ou intimidar qualquer parte envolvida com vistas a impedir a liberação de informações ou conhecimentos que sejam relevantes para a investigação; ou</p> <p>(bb) agir intencionalmente com o objetivo de impedir o exercício do direito do Banco de investigar e auditar.</p> <p>(b) rejeitará uma proposta para adjudicação se este determinar que o concorrente recomendado para adjudicação, diretamente ou por um agente, envolveu-se em práticas corruptas, fraudulentas, conspiratórias ou coercitivas durante a competição para o Contrato em questão;</p> <p>(c) cancelará a parcela do empréstimo alocada a um contrato, se o Banco determinar, a qualquer momento, que os representantes do Mutuário ou de um beneficiário do empréstimo envolveram-se em práticas corruptas, fraudulentas, conspiratórias ou coercitivas durante a aquisição ou a execução daquele contrato, sem que o Mutuário tenha tomado satisfatoriamente as medidas adequadas e devidas para que o Banco venha a corrigir a situação;</p> <p>(d) sancionará uma empresa ou indivíduo, inclusive declarando-os inelegíveis, indefinidamente ou por um período determinado de tempo, para adjudicação de</p>
------------------------------	---

	<p>contrato financiado pelo Banco, se este a qualquer momento determinar que eles, diretamente ou por um agente envolveram-se em práticas corruptas, fraudulentas, conspiratórias ou coercitivas durante a competição ou na execução de um contrato financiado pelo Banco; e</p> <p>(e) terá o direito de exigir que uma disposição seja incluída nos Documentos de Licitação e nos contratos financiados por um Empréstimo do Banco, exigindo que concorrentes, provedores, contratantes e fornecedores autorizem o Banco inspecionar suas contas e registros e outros documentos relativos à apresentação da Proposta e execução do contrato a fim de serem examinados pelos auditores designados pelo Banco.</p>
	<p>3.2 De acordo com a Subcláusula 3.1 (e) acima, os concorrentes deverão permitir que o Banco e/ou pessoas indicadas pelo Banco possam inspecionar suas contas e arquivos relacionados com a apresentação da proposta e permitir que estas contas e arquivos sejam auditadas por auditores indicados pelo Banco se o Banco assim exigir.</p>
	<p>3.3 Além disto, os concorrentes deverão estar cientes da disposição determinada nas Condições do Contrato, subcláusula 15.6, que trata do direito do Banco de inspecionar contas e registros do fornecedor.</p>

**Cláusula para integrar os contratos outorgados a partir de Licitação Pública Nacional**

<b>1.15 Inspeções e auditorias solicitadas pelo Banco</b>	<p>Caso este contrato seja financiado em parte ou integralmente pela Instituição Financiadora, o contratado deverá permitir que a Instituição Financiadora e/ou pessoas indicadas pela Instituição Financiadora possam inspecionar o local de execução do contrato bem como as contas e arquivos relacionados com a apresentação da proposta e execução do contrato, e deverá permitir que estas contas e arquivos sejam auditados por auditores indicados pela Instituição Financiadora se ela assim o exigir.</p>
---	---

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. **Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II – Manual de Operações**. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>.