



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS – CCBSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RAFAEL OLIVEIRA ANDRADE

**O BID COMO ATOR INTERNACIONAL NO FOMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA CIDADES E MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A
INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS EM JOÃO PESSOA**

**JOÃO PESSOA
2017**

RAFAEL OLIVEIRA ANDRADE

O BID COMO ATOR INTERNACIONAL NO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CIDADES E MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS EM JOÃO PESSOA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Área de concentração: Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dr. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo

JOÃO PESSOA
2017

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

A553b Andrade, Rafael Oliveira.

O BID como ator internacional no fomento de políticas públicas para cidades e municípios [manuscrito] : uma análise sobre a iniciativa cidades emergentes e sustentáveis em João Pessoa / Rafael Oliveira Andrade. - 2017.

28 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2017.

"Orientação : Prof. Dr. Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. BID. 2. ICES. 3. Organizações Internacionais.

21. ed. CDD 361.6

RAFAEL OLIVEIRA ANDRADE

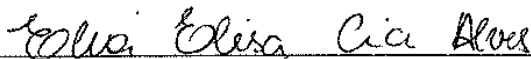
**O BID COMO ATOR INTERNATIONAL NO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA CIDADES E MUNICÍPIOS: uma análise sobre a Iniciativa Cidades Emergentes e
Sustentáveis em João Pessoa**

Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.

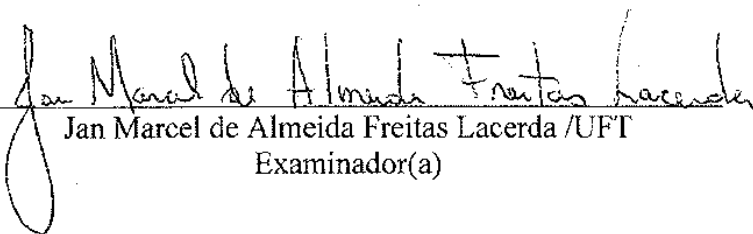
Aprovado(a) em 11 / 12 / 2017



Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo /UEPB
Orientador(a)



Elia Elisa Cia Alves /UEPB
Examinador(a)



Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda /UFT
Examinador(a)

A todos que sempre estiveram presentes e nunca mediram esforços para me incentivar durante todo o caminhar nas Relações Internacionais, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

À Professora Raquel, minha querida orientadora, por seu empenho, cuidado, atenção e genialidade nessa jornada.

A minha mãe, Sônia, por sempre fazer o possível e o impossível por mim, mesmo nas situações mais difíceis.

Aos professores do Curso de Relações Internacionais da UEPB, que contribuíram ao longo desses quase cinco anos, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS EM PERSPECTIVA TEÓRICA	10
2.1	Os pilares que sustentam o poder das OIs: autoridade, autonomia e legitimidade	11
2.2	A identidade das organizações internacionais: o caso do BID	13
3	ESTUDO DE CASO: A INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES)	15
3.1	A metodologia ICES	17
3.2	A ICES no Brasil	20
4	A ICES EM JOÃO PESSOA	21
4.1	Reflexões sobre o Plano de Ação João Pessoa Sustentável	23
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
	REFERÊNCIAS	28

RESUMO

O presente artigo se propõe a analisar como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como ator do Sistema Internacional, se propõe a fomentar políticas públicas ao nível mais local das esferas governamentais – as cidades e os municípios. Para tal, foi realizado um estudo de caso acerca da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) na cidade de João Pessoa. Tal programa visa prestar assistência técnica às prefeituras das cidades emergentes da América Latina e do Caribe a enfrentarem o desafio do mau planejamento urbano, fiscal, ambiental e social em seus territórios. Este trabalho parte de uma perspectiva construtivista, que entende o BID como burocracia internacional capaz de criar realidade social, a partir do momento que enquadra problemas, cria categorias e sugere soluções que afetam diretamente outros atores.

Palavras-chave: BID; ICES; Organizações Internacionais.

1 INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século XX, vivenciamos uma proliferação no número de Organizações Internacionais (OIs) em todo o mundo (HERZ e HOFFMANN, 2004). Além de forte otimismo em relação ao papel delas no desenvolvimento de ações que, na percepção geral da sociedade, não eram bem gerenciadas pelo poder público local, seja por falta de recursos, contradições políticas ou capacidade técnica (HAAS, 1990).

Esse panorama, aliado à legitimidade e autoridade alcançadas pelas OIs, fez com que elas passassem a incorporar ao seu leque de atuação questões de governança doméstica dos Estados (HERZ e HOFFMANN, 2004). Chegando inclusive a manter relações mais estreitas com cidades e municípios, com a finalidade de promover políticas públicas convergentes com a identidade, valores e interesses dessas OIs.

Um exemplo da situação descrita acima é a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), programa de assistência técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), voltado aos governos das cidades de médio porte da América Latina e do Caribe (ALC). Segundo o próprio BID, “a ICES é uma metodologia de avaliação rápida, que permite a identificação e priorização de projetos de infraestrutura, assim como a definição de ações urbanísticas, ambientais, sociais, fiscais e de governança de curto, médio e longo prazo, que poderão melhorar a qualidade de vida das pessoas e a sustentabilidade das cidades”¹ (BID, 2014, p. 18).

Segundo o Guia Metodológico da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (BID, 2014), os convênios firmados pela ICES na América Latina e no Caribe já abrangem 55

¹ Plano de Ações João Pessoa Sustentável, p. 18.

municípios, de 20 países e reúnem mais de 52 milhões de pessoas². No Brasil, a primeira cidade a abrigar a iniciativa, já em 2011, foi Goiânia-GO, ainda em fase piloto. A partir do convênio BID-CAIXA de 2013, a iniciativa foi expandida para todas as regiões do país, abrangendo no total cinco cidades: Palmas/TO, Vitória/ES, Florianópolis/SC e João Pessoa/PB.

No ano de 2013, João Pessoa foi selecionada pelo BID para participar da ICES, através da celebração de um convênio com a Prefeitura Municipal (PMJP), que resultou na aplicação da metodologia do programa na cidade. Essa fase do projeto durou um ano e consistiu na realização de um amplo estudo para detectar a situação real em que se encontrava o município em diversos aspectos (econômico, ambiental, social, etc). Posteriormente, a equipe multissetorial responsável, formada tanto por consultores do BID, como por agentes da prefeitura, efetuou a priorização de problemas que, em sua visão, prejudicam o desenvolvimento da capital paraibana. Com as prioridades estabelecidas, foi produzido um Plano que indica os caminhos para tornar João Pessoa uma cidade Sustentável³, na visão da equipe do programa.

No ano de 2014, foi apresentado à comunidade um Plano de Ação construído especificamente para a cidade de João Pessoa, contendo o diagnóstico da análise feita em cada área e as intervenções práticas sugeridas. Para a concepção do conteúdo contido neste plano, formou-se uma aliança entre BID, Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional (Fadurpe), Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), a corporação governamental Korean Land & Housing Corporation, e as empresas privadas Consórcio IDOM-Cobrape, e a sueca Saab.

Nesse sentido, o propósito do presente artigo é analisar o papel do BID no fomento e desenvolvimento de políticas públicas que refletem diretamente na vida dos cidadãos através do nível mais local das esferas governamentais – os municípios. Partindo de uma perspectiva construtivista, entendemos que o BID é um ator internacional e, como tal, tem forte poder de construir o mundo a sua volta na medida em que define quais são os problemas a serem priorizados, promove normas que moldarão a postura de outros atores, e define responsabilidades sociais (BARNETT e FINNEMORE, 2004). No decorrer desta análise,

² Plano de Ações João Pessoa Sustentável, p. 19.

³ Cidade Sustentável, segundo o BID “É aquela que oferece uma boa qualidade de vida aos seus cidadãos, minimiza seus impactos sobre a natureza, preserva seus ativos ambientais e físicos para gerações futuras e, por meio disso, promove sua competitividade. Ademais, ela conta com um governo local que tem capacidade fiscal e administrativa para cumprir com as suas funções urbanas com a participação ativa dos cidadãos” (BID, 2014, p. 4).

daremos especial atenção à questão da autoridade, autonomia e identidade deste ator, bem como sua legitimidade e interesses. Para tal, utilizaremos como fonte primária os documentos produzidos pelo BID relevantes para a presente discussão e, como fonte secundária, a literatura de Relações Internacionais sobre organizações internacionais, a partir de diferentes perspectivas teóricas, com foco nas perspectivas institucionalistas construtivistas. No nível empírico, também serão analisados os processos de mapeio, priorização e execução de projetos que se deram no âmbito da implementação da metodologia da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis na cidade de João Pessoa entre 2013 e 2017.

Este trabalho está dividido em três partes. Na primeira, traremos o panorama teórico da literatura das Relações Internacionais voltado às Organizações Internacionais. Na segunda parte, analisaremos o BID e a sua Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis em sua abrangência regional, presente em mais de 20 países da América Latina e do Caribe. Por fim, partiremos para as ramificações deste programa na cidade de João Pessoa.

2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS EM PERSPECTIVA TEÓRICA

As Organizações Internacionais (OIs) intergovernamentais são a forma mais institucionalizada de se realizar cooperação internacional. Elas garantem, em certa medida, a governança global por meio de normas, regras, leis, procedimentos para resolução de disputas, ajuda humanitária, utilização de força militar e programas de assistência ao desenvolvimento (HERZ e HOFFMANN, 2004), como é o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Neoinstitucionalistas liberais como Keohane e Nye (2012) defendem que as instituições internacionais podem transformar a relação entre os atores no Sistema Internacional (SI). Dessa maneira, a tradição liberal se coloca como o fundamento que embasa a tese de que as OIs e o Direito Internacional seriam os responsáveis por gerar mais cooperação e ordem no SI.

Essa cooperação seria facilitada, uma vez que as instituições internacionais, dentre elas as OIs, poderiam reduzir os custos de transação⁴ associados à cooperação, diminuindo o grau de incerteza no SI, através da difusão de informações e da expectativa de reciprocidade a partir de reiteradas interações entre os seus membros. Nesse panorama, as OIs seriam responsáveis por ajudar a diminuir o medo da trapaça (*cheating*), aumentando a disposição

⁴ Segundo Ronald Coase, esses custos podem ser definidos como custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato.

dos Estados em cooperar e manter relações de reciprocidade e confiança mútua. (KEOHANE, 1984).

Autores Construtivistas como Michael Barnett e Martha Finnemore (2004) partem do pressuposto central de base weberiana de que as OIs são burocracias e, como tais, se caracterizam por serem uma forma social distinta de autoridade, com lógica e comportamento próprios.

Enquanto que, para os neoinstitucionalistas, o poder das OIs emana da sua capacidade de regular o comportamento dos Estados e de entes não-estatais, utilizando as informações que possuem para incentivar ações coordenadas (AXELROD e KEOHANE, 1993); construtivistas vão por outro caminho. Eles argumentam que as OIs exercem poder uma vez que possuem a habilidade de enquadrar problemas, criar agendas e constranger outros atores, na medida em que podem influenciar não apenas o comportamento, mas também a construção das identidades e, conseqüentemente, a definição de novos interesses por parte desses atores (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

Assim, para Barnett e Finnemore, o poder das OIs vai além de regular a postura dos Estados. *“IOs can also constitute the world as they define new categories of problems to be governed and create new norms, interests, actors, and shared social tasks”* (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 05). Ademais, por possuírem autoridade e serem capazes de transformar o mundo a sua volta, essas burocracias conquistam certo nível de independência em relação aos seus fundadores e em relação à sua missão inicial (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

Ainda segundo Barnett e Finnemore (2004), as OIs usam a sua credibilidade de “promotores do progresso” para se legitimarem como autoridades em áreas específicas, dando a elas considerável poder. Esse poder é reforçado em função de uma percepção das OIs como atuando de forma “imparcial, impessoal, tecnocrata e não violenta” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 21).

2.1 Os pilares que sustentam o poder das OIs: autoridade, autonomia e legitimidade

Organizações Internacionais são burocracias, e burocracias, por definição, representam a autoridade legal-racional no seu campo de ação. Segundo Max Weber, esse tipo de autoridade é visto pela modernidade de forma positiva e legítima, em contraste com a forma de autoridade do passado, que era completamente baseada na figura de um líder (WEBER, 1947).

Autoridade é uma construção social: “Ela não pode ser entendida e, de fato, não existe aparte das relações sociais que as constituem e as legitima. Um dos aspectos mais proeminentes da autoridade é que ela exige um dado grau de consentimento por parte de outros atores. Autoridade é conferida” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 20).

Ainda segundo Barnett e Finnemore (2004), o conceito de autoridade vai além de levar pessoas a fazer o que eles não fariam; autoridade consiste em dizer às pessoas qual é a coisa certa a se fazer. No entanto, o consentimento nem sempre é automático, uma vez que os atores podem avaliar o julgamento da autoridade como legítimo, mas ainda assim seguir outro caminho por uma série de motivos.

A autoridade contribui para que a voz do ator seja ouvida, respeitada e acreditada, fazendo com que as OIs sejam capazes de desempenhar suas funções de forma relativamente autônoma e efetiva. Para entender como as OIs conquistam e exercem autoridade, Barnett e Finnemore (2004) trazem três categorias de autoridade que são importantes para os estudos das OIs: Autoridade Delegada, que parte do pressuposto de que a autoridade das OIs é delegada pelos Estados, que as colocam à cargo de certas tarefas; Autoridade Moral, que advém da ideia de que as OIs são as representantes dos interesses comunitários ou defensoras dos valores da comunidade internacional; e, Autoridade por Expertise, que vem do fato de que a sociedade moderna tende a confiar em pareceres técnicos feitos por atores com conhecimento especializado na área em questão (*experts*), despolitizados e imparciais, e enquadrando-se as OIs nessa última categoria, acabam por adquirir tal autoridade.

Essas três categoriais contribuem, em diferentes graus, para dar autoridade às OIs, legitimando também certo grau de autonomia em sua atuação. “*They make IOs authoritative in at least two ways: by putting them ‘in authority’ or by making them ‘an authority’ or some mix of the two*” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 25).

Como Barnett e Finnemore, Herz e Hoffmann (2004) afirmam que a autoridade das OIs está intimamente associada à legitimidade que lhes é conferida pelos demais atores. Assim, “se os Estados não aderem a uma organização, ela não será um ator ou fórum legítimo” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 17). As autoras reconhecem que as OIs vão adquirindo mais e mais legitimidade à medida que produzem bens públicos para a sociedade, mostrando o real e efetivo valor de sua existência e atuação.

Ernest Haas (1990), por sua vez, acredita que a legitimidade das OIs advém de dois grandes motivos: por elas terem sido criadas para resolver problemas e por possuírem conhecimento. Para Haas, conhecimento é poder, e é através dele que as OIs conseguem

legitimidade perante os Estados. Essa ideia converge com a definição de Autoridade por Expertise de Barnett e Finnemore (2004), mencionada anteriormente.

A autoridade e legitimidade conferidas às OIs permitem que elas tenham certo grau de autonomia, tornando-as não mais a extensão de seus Estados membros, mas atores efetivos do Sistema Internacional, com identidade e interesses próprios que, muitas vezes, fogem da missão inicial que guiou a sua criação. Barnett e Finnemore (2004) argumentam que os Estados na verdade querem que as OIs detenham certo grau de autonomia:

States may actually want autonomous action from IO staff. Indeed, they often create an IO and invest it with considerable autonomy precisely because they are neither able nor willing to perform the IO's mission themselves. Once in place, the staff of an IO take their missions seriously and often develop their own views and organizational cultures to promote what they see as "good policy" or to protect it from States that have competing interests. And, of course, neither States nor IO staff can predict new challenges, crises, and exigencies that force IO staff to change their missions and their existing policies (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 5).

Esses três pilares (autoridade, autonomia e legitimidade) são cruciais para entendermos porque algumas OIs detêm considerável poder na atualidade. Na seguinte seção deste artigo, analisaremos o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

2.2 A identidade das organizações internacionais: o caso do BID

Para se discutir acerca da identidade do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é necessário compreendermos como e por que ele foi concebido. O BID foi criado em 1959, no contexto da Guerra Fria, como reposta dos Estados Unidos à Operação Panamericana (OPA), esforço dos países latino-americanos para conquistar mais autonomia internacional em relação aos EUA; combater o subdesenvolvimento da América Latina; e priorizar o multilateralismo regional, em detrimento das relações bilaterais de cada país com os EUA (SILVA, 1992). Dessa forma, o BID nasceu para assegurar que a América Latina e o Caribe (ALC) se mantivesse sob a influência capitalista dos EUA, e que a OPA não levasse à abertura da região ao comunismo.

Passados 58 anos, o BID se consolidou como o maior banco regional de desenvolvimento do mundo e a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe (BID, 2017)⁵. Seus principais acionistas são: Estados Unidos (30%), Brasil (10,75%), Argentina (10,75%), México (6,91%), e outros 44 países de dentro e de fora da América Latina e do Caribe.

⁵ Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/sobre-o-banco-interamericano-de-desenvolvimento,5995.html>> Acesso em: 10 nov. 2017.

O Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que entrou em vigor em 30 de dezembro de 1959 estabelece que “*El Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo*” (BID, 1959). Suas funções iniciais se restringiam, em linhas gerais, a projetos de infraestrutura logística, incremento das taxas de crescimento econômico e fomento do comércio exterior na região (BID, 1959).

Não obstante, as burocracias internacionais tendem a expandir as missões a elas inicialmente demandadas, seja por receberem novas tarefas dos Estados, ou mesmo devido à própria lógica interna dessas burocracias, que definem estratégias institucionais e mandatos que permitem, ou mesmo obrigam, mais intervenções da respectiva OI (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

No caso do BID, essa ampliação de propósitos fica clara quando comparamos o objetivo e funções inicialmente estabelecidos pelos Estados no Convênio Constitutivo do BID (descrito acima) com o documento “*Actualización de la estrategia institucional 2016-2019*” (BID, 2015) da mesma instituição, no qual se explicitou o compromisso do Banco em buscar o desenvolvimento latino-americano e caribenho por meio das seguintes questões: “exclusão social e desigualdade, equidade de gênero e diversidade, mudanças climáticas, sustentabilidade ambiental e capacidade institucional e Estado de direito”. (BID, 2015, p. 02-03).

Para Haas (1990), as OIs, como burocracias, mudam por dois processos distintos: adaptação e aprendizagem. A adaptação ocorre quando o comportamento de uma OI muda a partir da necessidade de alteração dos meios utilizados para melhor se atingir os seus objetivos, que permanecem os mesmos, assim como suas identidades e sua visão de mundo. Já o processo de aprendizagem resulta da socialização da OI nas normas de um novo contexto normativo internacional em que ela está inserida (WENDT, 1999; FINNEMORE e SIKKINK, 1998; BARNETT e FINNEMORE, 2004), com a consequente alteração e ou ampliação da sua identidade e redefinição dos seus interesses e objetivos.

A partir dessa ótica, é possível inferir que a instituição está passando por uma mudança decorrente de um processo de aprendizagem, diante de uma redefinição ou ampliação da identidade do Banco, agora inserida na lógica do pós-guerra-fria, na qual os problemas prioritários não mais são os mesmos problemas do passado, o que demanda uma nova postura do Banco e uma significativa mudança na composição de sua identidade, agora sob o slogan “Melhorando Vidas”. A estratégia institucional mais recente do BID prioriza

temas mais centrados no ser humano, como questões sociais, ambientais, de sustentabilidade e de gênero (BID, 2015), enquanto a estratégia definida nos anos 50, momento de sua concepção, estava mais ligada a políticas macroeconômicas e de infraestrutura (BID, 1959), distantes do cidadão.

Isso se deve ao fato de o BID ter nascido no contexto da Guerra Fria, em que a prioridade dos fundadores do banco era apoiar os países da América Latina e do Caribe a se desenvolver a partir da lógica capitalista da época, mantendo-os sob a órbita dos EUA e longe dos tentáculos do comunismo soviético (SILVA, 1992). Justamente por isso, as funções descritas no Convênio Constitutivo do banco (BID, 1959) eram mais voltadas a políticas macroeconômicas, comércio exterior e infraestrutura logística. Por outro lado, o documento “Atualização da Estratégia Institucional 2016-2019” (BID, 2015) contribui para consolidar uma identidade institucional consistente como contexto normativo do pós Guerra-Fria, no qual as questões como Direitos Humanos, meio ambiente, de gênero e sociais “deixassem de ser matizadas ou mesmo distorcidas pela disputa Leste-Oeste” (SATO, 2000, p. 142) e passassem a ser incorporados na agenda de prioridades da instituição.

Dessa forma, a mudança na identidade do BID estaria relacionada a uma mudança mais ampla, adequando-se ao contexto normativo do pós-guerra fria e acompanhando a alteração que se deu no próprio conceito de desenvolvimento, fruto de um deslocamento no entendimento de desenvolvimento definido em termos puramente econômicos, tendo como referência o PIB de um país, para um entendimento de desenvolvimento sustentável, que leva em conta principalmente a qualidade de vida da população no presente e no futuro, com base em indicadores sociais e ambientais. (SATO, 2000)

Ainda como parte dessa mudança estratégica, o BID criou a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), com o objetivo de se aproximar do cidadão através de apoio no planejamento sustentável a médio e longo prazo das cidades de médio porte da América Latina e do Caribe. Na próxima seção, analisaremos a ICES com mais detalhes.

3 ESTUDO DE CASO: A INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES)

A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) foi criada em 2010 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como uma forma da instituição prestar assistência

técnica a cidades emergentes⁶ de médio porte⁷ da América Latina e do Caribe (ALC) na reversão do problema do mau planejamento urbano, frequente em toda a região. (BID, 2014).

Podemos analisar a definição acima à luz do argumento de Barnett e Finnemore (2004) de que o poder das OIs consiste na sua habilidade de enquadrar problemas e apontar soluções, com base na sua expertise e no uso de informações. A autoridade da OI na área faz com que ela seja ouvida e suas recomendações seguidas pelos demais atores. Podemos inferir que a ICES é a forma como o BID, como autoridade legal-racional do Sistema Internacional, recomenda que outros atores (as cidades e municípios) resolvam um problema específico – o mau planejamento das cidades de médio porte da ALC que estão em plena expansão.

Como exemplo dessa delimitação de problema, podemos analisar o próprio Guia Metodológico da ICES:

Embora o rápido crescimento urbano nas cidades médias gere oportunidades para milhões de pessoas, ele também representa grandes desafios para os governos da região, que precisam ampliar a provisão de serviços básicos, garantir uma qualidade de vida melhor, promover a geração de empregos, proteger o meio ambiente e lidar com os desafios relacionados com a mudança climática. Além disso, as cidades médias da ALC também se caracterizam por contar com altos índices de pobreza, e seus governos precisam, em geral, fortalecer sua capacidade institucional e operacional, que se torna mais urgente diante da escassez permanente de recursos para investimentos e devido à consequente necessidade de uma gestão fiscal adequada (BID, 2014, p. 01).

O problema do mau planejamento urbano de cidades e municípios não é uma preocupação somente do BID, tampouco foi essa instituição a primeira a prospectar tal questão, já existindo iniciativas como: Rede Mercociudades (Mercosul), United SmartCities (ONU) e Open Cities (Banco Mundial). Trata-se de uma questão que merece atenção e atuação de entidades capazes de tocar o tema. O que se quer chamar atenção aqui é para a habilidade das OIs de enquadrar essa questão, e não outras, como um problema. O mau planejamento urbano das cidades não é algo novo, mas o seu enquadramento como um problema que merece atenção dos atores internacionais só ocorre num contexto normativo em que a própria noção de desenvolvimento se amplia a partir do ganho de legitimidade internacional das normas de Direitos Humanos e de temas sociais e ambientais.

Isso posto, o objetivo aqui não é fazer uma análise normativa acerca das prioridades do BID, tampouco da eficácia da ICES, mas sim de entender de que forma essa instituição

⁶ Cidades emergentes são "áreas urbanas que são classificadas como médias, de acordo com a população total de cada país, e que, além disso, apresentam um crescimento populacional e econômico sustentado em um ambiente de estabilidade social e governança. (BID, 2014, p. 06)

⁷ Esse conceito muda de acordo com o país e depende de quantidade total de habitantes. No Brasil, o BID considera que cidades médias são aquelas que possuem entre 100.000 e 2.000.000 de habitantes. (BID, 2014).

atua e como podemos analisar essa atuação a partir de uma perspectiva construtivista das OIs.

Como já discutido, Ernest Haas defende que a legitimidade das OIs advém de dois grandes motivos: por elas possuírem conhecimento; e por elas terem sido criadas para resolver problemas (HAAS, 1990). Nesse sentido, podemos argumentar que a atuação do BID na área de planejamento urbano e o alcance das suas iniciativas se deve, em grande medida, a *expertise* acumulada pela organização. O BID conduziu estudos, desenvolveu um guia de boas práticas e contratou especialistas para trabalharem em uma iniciativa específica para o problema do mau desenvolvimento urbano das cidades de médio porte da América Latina e do Caribe; além de desenvolver uma metodologia (metodologia ICES) e institucionalizar um setor dentro da organização para lidar especificamente com essa questão, o que acaba por contribuir, ainda mais, para esse acúmulo de *expertise*.

Com a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, o BID se posiciona como *expert* nesse tema, legitimando a sua atuação na área, uma vez que é justamente esse conhecimento e *expertise* que fazem com que uma OI como o BID logre legitimidade perante o Estado, dando-lhe autoridade para resolver o problema em questão (HAAS, 1990; BARNETT e FINNEMORE, 2004).

A forma como a instituição decidiu resolver o problema mencionado será o tópico principal da próxima seção, onde analisaremos a metodologia ICES de forma mais detalhada. Essa metodologia é o que direciona toda a ação do BID nesta iniciativa e, por isso, é relevante para este trabalho.

3.1 A metodologia ICES

Definida a questão do enquadramento do problema pelo BID e sua conquista de legitimidade e autoridade para atuar como ator internacional em questões domésticas dos municípios da região, analisaremos agora como o Banco efetivamente se propõe a resolver esse problema. Nesta parte do artigo, analisaremos a metodologia que rege a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), utilizada por todas as 55 cidades que aderiram à iniciativa, que já está presente hoje em 20 países da América Latina e do Caribe (ALC), impactando as vidas de mais de 52 milhões de pessoas (BID, 2014).

Como vimos, a ICES foi criada em 2010 como forma do BID prestar assistência técnica às prefeituras das cidades emergentes da ALC a enfrentarem o desafio do mau planejamento urbano, fiscal, ambiental e social em seus territórios. Nesse contexto, o BID elaborou, entre 2010 e 2011, uma metodologia rápida de aplicação e diagnóstico que tem por

objetivo orientar as cidades a formular e implementar planos de ação para o seu desenvolvimento sustentável. Segundo o Guia Metodológico ICES:

Este programa de avaliação rápida permite identificar, organizar e priorizar projetos de infraestrutura de curto, médio e longo prazo, além de definir projetos e propostas urbanísticas, ambientais, sociais e de governança, que possibilitem melhorar a qualidade de vida das cidades latino-americanas e obter uma maior sustentabilidade (BID, 2014, p. 03).

O processo de aplicação da ICES em uma determinada cidade começa pela chamada “*Fase 0 – Preparação*” do programa. Nesta fase, ocorre a aproximação do município com o BID, o que varia de país para país e de caso a caso, podendo ser por manifestação de interesse do município e do governo nacional de aderir ao programa, ou por meio de convite do BID, que seleciona cidades piloto para iniciarem a ICES nos países. Essa seleção, segundo o BID (2014), é feita com base em indicadores pré-estabelecidos, como foi o caso do Brasil (e que veremos em detalhes mais adiante). Ainda na fase 0, é assinada uma carta de compromisso entre o município e o BID, que deve ser aprovada pelo governo nacional do país, garantindo a participação do poder público federal no processo. Ademais, é neste momento que são identificados os atores locais que participarão do processo, efetuada a contratação dos consultores setoriais e encomendados os estudos base externos⁸.

A primeira etapa da aplicação da metodologia consiste em fazer um levantamento e análise técnica quantitativa de 120 indicadores do município, que são obtidos tanto a partir de dados oficiais da prefeitura, quanto por dados secundários e por meio de encomenda de estudos de base a instituições externas, que incluem mapas de vulnerabilidade a desastres naturais e a efeitos da mudança climática, estudos de crescimento urbano, e um inventário dos gases de efeito estufa (BID, 2014). Ademais, dependendo da situação da cidade, podem ser encomendados outros estudos base, que podem envolver temas como gestão fiscal, segurança cidadã, transporte, água e esgotamento sanitário, ruído, resíduos sólidos, entre outros (BID, 2014).

Essa análise é conduzida tanto por especialistas setoriais do banco, como por consultores locais contratados pelo BID para o projeto (BID, 2014), o que demonstra uma grande preocupação da instituição de buscar envolver a sociedade no processo de análise de

⁸ São estudos encomendados pelo BID a entidades externas para prover informações ainda não disponíveis sobre a cidade. Incluem: Mapa de Vulnerabilidade a desastres naturais e a efeitos de mudanças climáticas, estudos de crescimento urbano, inventário de gases de efeito estufa, e outros. (BID, 2014).

dados, priorização dos problemas e construção do Plano de Ação que recomendará ao poder público quais deverão ser as intervenções feitas na cidade.

Desta forma, a primeira etapa da metodologia consiste em mapear a situação *As Is*⁹, ou seja, como ela está no presente, conduzir uma análise, priorizar áreas e criar um Plano de Ação (*Mapa To Be*¹⁰) para resolver os problemas identificados. Segundo o Guia Metodológico ICES:

Nessa primeira etapa da metodologia, as análises e avaliações possibilitam contar com um diagnóstico dos setores e das áreas que exigem mais atenção. As informações obtidas são priorizadas por meio de instrumentos e critérios de priorização ou filtros. Com esse objetivo, a metodologia ICES utiliza a comparação dos indicadores da linha base com os padrões do Banco, além de quatro filtros (opinião pública mudança climática, risco de desastres e crescimento urbano/ambiental; econômico; e multissetorial/técnico). A aplicação desses instrumentos permite identificar estratégias, áreas de ação e intervenções rapidamente, as quais se tornam um Plano de Ação. Em geral, esta primeira etapa de aplicação da metodologia, que termina com a elaboração do Plano de Ação da cidade, é realizada dentro de um período de 12 meses, de acordo com as características particulares de cada caso. O Plano de Ação inclui cronogramas de implementação, atores responsáveis, e possíveis fontes de financiamento para as intervenções estratégicas definidas (BID, 2014, p. 03).

A segunda etapa da aplicação da metodologia ICES começa com a execução inicial do Plano de Ação, que consiste na realização de estudos de pré-investimento necessários para se realizar as intervenções previstas no Plano, indicando a pré-viabilidade ou a viabilidade dos projetos propostos.

Segundo o Guia Metodológico da Iniciativa (BID, 2014), o BID apoia os municípios no financiamento ou obtenção de recursos financeiros para a elaboração dos estudos de pré-investimento, o que pode ocorrer tanto por doações, como por meio de empréstimos da instituição. Além disso, o banco também se propõe a prestar assistência técnica na preparação dos termos de referência¹¹ para a sua contratação.

De fato, por ser um banco, um dos grandes interesses do BID na condução da ICES é a geração de demanda de empréstimos à instituição por parte dos municípios, o que efetivamente ocorre em diversos dos planos analisados (como veremos na seção seguinte). Vale salientar, no entanto, que nem todo o financiamento para a realização das obras vem do BID. Parte importante dos recursos necessários para o cumprimento do Plano vem de

⁹ Mapa da situação atual na cidade considerada.

¹⁰ Situação ótima de como deverá ser, no futuro, segundo os especialistas envolvidos, a realidade daquela cidade, em termos dos indicadores mensurados, após as intervenções planejadas.

¹¹ Trata-se do documento interno que antecede a publicação de uma licitação pública, com vistas a definir o objeto e os termos de uma contratação. Decreto-Lei n. 3.555/2000, Art. 8.

parceiros e co-financiadores ICES, como é o caso da CAIXA no Brasil, do Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos SNC (Banobras) no México e da Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) da Colômbia (BID, 2014).

Está prevista na metodologia uma fase de monitoramento das ações previstas no Plano de Ação, que deve ficar a cargo de uma organização independente da sociedade civil organizada no âmbito local. O formato e maneira de atuação desse monitoramento deve ser acertado na concepção local de cada Plano de Ação, atendendo às especificidades de cada município. Recomenda-se a participação da academia, imprensa, câmaras de comércio e outros neste processo. Segundo o Guia Metodológico ICES (BID, 2014), o BID fornece, inclusive, apoio financeiro para criar e fomentar um sistema de monitoramento cidadão.

Por fim, as cidades que fazem parte da ICES passam a integrar uma Rede de Cidades Sustentáveis, o que possibilita a esses municípios compartilhar experiências, pontos de referência, melhores práticas e lições aprendidas: “Obter e compartilhar dados e informações aumentam o conhecimento das cidades e permite a avaliação rápida, o acompanhamento eficaz do progresso obtido e o intercâmbio de boas práticas” (BID, 2014, p. 05).

3.2 A ICES no Brasil

A ICES chegou ao Brasil em 2011, ainda em sua fase piloto, quando o BID escolheu cinco cidades para aplicar a metodologia pela primeira vez. As cidades foram: Porto Espanha (Trinidad e Tobago), Montevideo (Uruguai), Trujillo (Peru), Santa Ana (El Salvador) e Goiânia-GO, no Brasil (BID, 2014).

Em 2012, durante a reunião do RIO+20¹², o BID fechou parceria com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), para expandir a iniciativa a outras cidades brasileiras (BID, 2014). Podemos entender essa parceria entre o governo brasileiro e o BID no contexto da discussão de Barnett e Finnemore (2004) de autoridade delegada, em que os Estados delegam às OIs certas tarefas, no caso o planejamento urbano de cidades de médio porte no país, que seria trabalhado pelo BID, por meio da ICES.

Firmada a parceria com o governo brasileiro, o BID expandiu a ICES em 2013 para outras quatro cidades brasileiras, alcançando todas as regiões do país. São elas: João Pessoa (PB), na Região Nordeste, Vitória (ES), na Região Sudeste, Florianópolis (SC), Região Sul e Palmas (TO), Região Norte (BID, 2014).

¹² Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural, realizada entre os dias 13 e 22 de julho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro-RJ.

O processo de escolha dessas cidades se deu por meio de uma seleção feita pelo BID e CAIXA. Segundo o BID (2014), o primeiro critério foi a identificação de quais eram as cidades de médio porte do Brasil que, para o BID, são cidades que tenham entre 100.000 e 2.000.000 de habitantes. O resultado foi uma lista com 263 municípios distribuídos em todo o país, com uma concentração de 50% localizados na região sudeste. Note-se que coube ao BID definir o que é uma cidade de médio porte, com base nos padrões e critérios estabelecidos pela organização.

O segundo passo foi definir quais dessas cidades podem ser consideradas como emergentes, o que, para o BID, são cidades caracterizadas por um aumento populacional positivo acima da média do país, que apresentam um crescimento sustentado do PIB per capita¹³, e que apresentam índices de qualidade institucional e de governabilidade que possibilitam o trabalho conjunto com o Banco e com a CAIXA. Nota-se que aqui também coube ao BID definir o que é uma cidade emergente, mas agora com um critério pouco objetivo, o da “qualidade institucional” para trabalhar com a instituição.

Em seguida, foram aplicadas outras 30 variáveis, divididas em quatro categoriais: socioeconômica; urbana; ambiental; e fiscal e de governança (BID, 2014). Mais uma vez, nota-se falta de clareza quanto a que aspectos foram efetivamente levados em conta no âmbito dessas quatro categorias.

Por fim, foi elaborado um *ranking* com 50 cidades emergentes, divididas pelas cinco regiões do país, e escolhida uma por região (BID, 2014). Os relatórios do BID utilizados nesta pesquisa não lograram explicar como se deu a escolha final das 4 cidades ganhadoras entre as 50 finalistas do ranking, o que limita a nossa capacidade de pesquisa e demonstra o poder do BID em estabelecer categorias e definir quais populações terão ou não acesso às soluções recomendadas.

Na próxima seção, discutiremos o caso específico de João Pessoa, estudo de caso do presente artigo.

4 A ICES EM JOÃO PESSOA

Durante o período de um ano, 77 profissionais trabalharam na implementação da metodologia ICES em João Pessoa, dentre eles, 23 consultores e especialistas das sedes do BID em Washington-DC e Brasília, 15 funcionários das sedes da CAIXA em Brasília e João

¹³ O PIB per capita de cada município é estimado pelo quociente entre o valor do PIB do município e a sua população residente (Banco Mundial, 2017).

Pessoa, 7 servidores da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), 9 colaboradores de fundações e entidades parceiras e 23 especialistas setoriais, assistentes e técnicos contratados pelo BID na cidade de João Pessoa, dentre eles acadêmicos de duas universidades públicas instaladas na cidade (BID, 2014). (tem o if também)

Com uma equipe tão diversa e robusta, o BID tenta se afastar do que Barnett e Finnemore (2014) chamam de universalismo burocrático, uma das patologias das burocracias internacionais. Para esses autores, ao serem requisitadas a criar regras e categorias universais para aplicação nos contextos em que atuam, as OIs deixariam de levar em conta as especificidades locais de cada cultura e realidade social.

No caso da ICES, de fato, o BID criou uma metodologia universal que foi aplicada em 55 cidades de 20 países diferentes (BID, 2014). No entanto, a participação de servidores locais da prefeitura e da CAIXA, e a contratação de 23 especialistas locais denotam um esforço de contextualizar a metodologia aplicada, ajustando-a, em tese, às necessidades e especificidades do município.

Esses 77 especialistas analisaram 117 indicadores agrupados em 23 áreas temáticas para criar um relatório da situação atual do município (*Mapa As Is*) nas áreas de Sustentabilidade Ambiental, Sustentabilidade Urbana e Sustentabilidade Fiscal e Governança. Para esta análise, foram gerados relatórios detalhados sobre os seguintes aspectos da cidade: água, esgotamento sanitário, drenagem, gestão de resíduos sólidos, energia, qualidade do ar e mitigação das mudanças climáticas, ruído, vulnerabilidade a desastres naturais, habitação, uso do solo, desigualdade urbana, pobreza, transporte, competitividade da economia, conectividade, educação, segurança, saúde, impostos e autonomia financeira, gestão pública e transparência (BID, 2014).

Todos esses mapas e relatórios são importantes, pois geram informações que ajudam a consolidar o BID como uma autoridade nessas áreas temáticas, colaborando para a construção da imagem do BID como uma Autoridade por Expertise (BARNETT e FINNEMORE, 2004), conceito já discutido neste trabalho.

Com base no relatório produzido, a equipe da ICES em João Pessoa estabeleceu quais eram os principais problemas da cidade e, conseqüentemente, quais temas deveriam ser priorizados. Dessa forma, os 77 especialistas diagnosticaram um bom manejo em temas como água, energia, ruído, qualidade do ar, conectividade e transparência. No entanto, foi recomendado mais atenção em temas como saúde e educação, saneamento e drenagem, gestão

de resíduos sólidos, gestão participativa, mitigação da mudança climática e vulnerabilidade frente a desastres naturais. (BID, 2014).

Sérias falhas foram identificadas no tocante à segurança pública, no planejamento e na acessibilidade econômica ao transporte público, planejamento do uso do solo e habitação, competitividade da economia, distribuição de renda e na gestão de gastos públicos, dívida e impostos.

Após a identificação dos principais problemas do planejamento urbano da cidade, o BID elaborou o Plano de Ação João Pessoa Sustentável, lançado em 2014, contendo um conjunto de intervenções e prioridades sugeridas pela equipe técnica para cada um dos problemas identificados, com vistas a transformar João Pessoa em uma cidade sustentável em todos esses aspectos (BID, 2014). O plano estabelece, ainda, quais são as prioridades que o município deve ter para os próximos anos, em uma escala de importância, são elas: (1) Desigualdade Urbana e Uso do solo/Ordenamento territorial; (2) Gestão Pública Moderna/Gestão do Gasto Público; (3) Competitividade da Economia/Emprego; 4) Segurança; (5) Mitigação a Mudança Climática/Vulnerabilidade a Desastres; (6) Mobilidade e Transporte. (BID, 2014).

Desta maneira, foram acordadas as seguintes intervenções na cidade: reurbanização de aglomerados subnormais, construção de habitações, requalificação do porto do Capim, urbanização da cidade antiga e do Parque Solon de Lucena, implantação de Parque Tecnológico e Incubadora de Negócios, implantação de sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos, modernização dos equipamentos de TI da prefeitura, construção de bases comunitárias, aumento de iluminação pública nos bairros mais violentos, instalação de BRT¹⁴, construção de faixas de ônibus, dentre outros (BID, 2014).

Vale salientar que as sugestões propostas no Plano de Ação João Pessoa Sustentável (2014) são divididas em duas partes: O relatório *to be optimo*, que reúne os pareceres unicamente técnicos feitos pela equipe; e o relatório *to be conjunto*, que reúne o meio termo entre esses pareceres técnicos e a vontade e disponibilidade de atuação do poder público. Desta forma, o BID convence o Estado – aqui representado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) – a cumprir, pelo menos em parte, a agenda criada pelo banco.

4.1 Reflexões sobre o Plano de Ação João Pessoa Sustentável

¹⁴ Bus Rapid Transport: Um tipo de metrô sob rodas, composto por ônibus rápidos que circulam em vias exclusivas.

As intervenções propostas pelo BID no Plano de Ação João Pessoa Sustentável reúnem 60 ações, divididas em 6 áreas temáticas e um tema transversal¹⁵. Esse conjunto de ações forma a agenda indicada pelo BID, e validada pelo poder público local, para resolver o problema do mau planejamento urbano da cidade de João Pessoa.

Como vimos anteriormente, o BID contou com o apoio da PMJP em todos os processos de aplicação da metodologia na cidade de João Pessoa, num esforço de conferir legitimidade local ao processo, o que implicaria uma maior probabilidade de que as ações propostas fossem efetivamente cumpridas pelo poder público local.

Para contar com esse apoio, o BID se beneficiou do fato de ser visto, de forma geral, como uma autoridade na América Latina e no Caribe. De fato, podemos identificar indícios dos três tipos de autoridade, descritos por Barnett e Finnemore (2004), na conduta do BID perante a ICES. A autoridade por *expertise*, por dispor de informação, capacidade técnica e uma metodologia específica para o tema de cidades sustentáveis; Autoridade Moral, por ser visto como um ente comprometido com o desenvolvimento das cidades latino-americanas; e, por fim, Autoridade Delegada, proveniente do fato de o Governo Federal do Brasil ter assinado um convênio com o BID, através da CAIXA, para desenvolver a ICES no país.

Esses fatores colaboraram para que a PMJP aceitasse implementar a ICES na cidade e participasse de todos os processos envolvidos na sua execução.

Podemos analisar as ações propostas pelo BID a partir da perspectiva de Barnett e Finnemore (2004) de que as OIs atuam de forma que suas soluções permitam, ou mesmo requeiram mais intervenções de OIs. Sob essa ótica, podemos refletir sobre o fato de as 60 ações propostas pelo Plano gerarem a necessidade de investimento de R\$ 1,25 bilhão, valor que a prefeitura não conseguiria arcar sem a contratação de empréstimos.

O Plano de Ação João Pessoa Sustentável (BID, 2014) prevê um investimento de USD 100 milhões por parte do BID, que se consolidaria via empréstimo à PMJP. Ademais, estão previstos outros R\$ 663 milhões advindos de empréstimos da CAIXA, parceira da ICES no Brasil. Ou seja, a solução apontada pelo BID para resolver o problema do mau planejamento urbano de João Pessoa perpassa pela necessidade de mais atuação do BID no processo de resolução do problema, justamente por meio de seu *core business*, que são os empréstimos.

Dessa forma, vemos que o interesse principal do BID com a ICES é a geração de demanda por seus produtos financeiros, o que está em consonância com a sua identidade de banco e a definição dos seus interesses de acordo com essa identidade.

¹⁵ Implantação do Centro de Cooperação da Cidade – CCC.

A validação do Plano de Ação João Pessoa Sustentável (2014) pelo poder público é essencial, porque, como defendem Herz e Hoffmann, “As OIGs são dependentes dos Estados para adquirir legitimidade — se os Estados não aderem a uma organização, ela não será um ator ou fórum legítimo” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 17). Dessa forma, podemos constatar que o BID precisa engajar a PMJP em todos os processos da aplicação da ICES no município, porque sem seu apoio, o plano não sairia do papel, o que significaria não requisitar empréstimos na instituição.

Essa adesão da PMJP à iniciativa demonstra que o BID alcançou êxito no seu interesse de, como ator internacional, fomentar políticas públicas a nível municipal, através da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. O compromisso da PMJP com o cumprimento da agenda estabelecida, com a contratação dos empréstimos sugeridos e realização das obras nos parâmetros recomendados efetiva a capacidade do Banco de construir realidade social a nível local, como previsto na teoria discutida durante este trabalho.

Não obstante, durante a presente pesquisa, foi notada certa dificuldade em achar dados atualizados sobre a ICES em João Pessoa, dificultando o acesso do cidadão à transparência do programa. Essa dificuldade se acentua quando queremos saber em qual fase do programa estamos atualmente, o status atual de cada uma das 60 intervenções, a situação da capitação de recursos para o cumprimento das ações e o retorno efetivo dessas intervenções para a cidade. No entanto, a programação inicial do Plano João Pessoa Sustentável (BID, 2014) previa que, em 2017, o plano se encontraria em sua fase de pré-investimento.

Essa dificuldade de transparência se reflete no desconhecimento majoritário da sociedade pessoense com relação ao Plano João Pessoa Sustentável, inclusive da classe acadêmica, mídia e setor privado em geral e no baixo grau de engajamento social no monitoramento do cumprimento do Plano, que acaba por retroalimentar o desconhecimento da sociedade sobre a iniciativa.

Outro problema também foi identificado quanto à clareza da escolha de João Pessoa como uma das 5 cidades ICES no Brasil dentre as 50 finalistas do processo de escolha. Ademais, faltou clareza também em relação à escolha das fundações e empresas privadas que participaram, por meio de cooperação técnica, da aplicação da ICES em João Pessoa.

Esses problemas não impediram que a presente pesquisa conseguisse evidenciar que o BID, como ator internacional, consegue interferir na agenda de problemas e soluções da cidade de João Pessoa, criando realidade social e afetando o cotidiano de sua população,

assim como o fez em mais de 50 cidades por toda a região, através da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de tudo o que foi apresentado, pode-se concluir que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como ator do Sistema Internacional, vem conseguindo construir realidade social no nível mais local das esferas governamentais da América Latina e do Caribe – as cidades e municípios. Para tal, a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) se mostra muito exitosa e consistente com a identidade do BID de instituição financeira regional no contexto normativo do pós Guerra Fria, quando fatores mais humanizados são levados em consideração.

Como vimos, a literatura de Relações Internacionais de perspectiva construtivista voltada para as Organizações Internacionais (OIs) prevê que o poder das OIs se baseia no tripé autoridade, autonomia e legitimidade, fatores que foram evidenciados durante o esforço do BID em implementar a ICES na cidade João Pessoa.

Apesar da dificuldade para ter acesso aos dados atualizados sobre a ICES na cidade, que é refletido na ausência de conhecimento dos vários setores da sociedade pessoense sobre o Plano João Pessoa Sustentável, foi possível observar a cooperação técnica necessária para a aplicação da ICES em João Pessoa, que encontra-se, atualmente, em sua fase de pré-investimento.

A ICES demonstra como as OIs possuem o poder de criar realidade social, na medida em que têm autoridade e legitimidade para enquadrar problemas, criar categorias e apresentar soluções para esses problemas, impactando diretamente os sujeitos que são objetos dessas soluções. No caso da ICES, o problema enquadrado foi o mau planejamento urbano das cidades latino-americanas em diversas áreas, as categorias criadas foram as de cidades médias e emergentes e as soluções foram intervenções que gerariam mais atuação do BID nas cidades em questão.

ABSTRACT

This article proposes to analyze how the Inter-American Development Bank (IDB), as an actor of the International System, proposes to promote public policies at the most local of the governmental levels – the cities and municipalities. To this end, a case study was carried out on the implementation of the Emerging and Sustainable Cities Initiative (ESCI) in the city of João Pessoa. This program aims to provide technical assistance to city halls of the emerging cities of Latin America and the Caribbean to face the challenges of the absence of urban,

fiscal, environmental and social planning in their territories. This work starts from a constructivist perspective, understood by the IDB as an international bureaucracy capable of creating social reality from the moment it frames problems, creates category and suggests solutions that directly affect other actors.

Keywords: IDB; ESCI; International Organization.

REFERÊNCIAS

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*. In BALDWIN, David. A. (ed.). **Neorealism and Neoliberalism - The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World International Organizations in Global Politics**. New York: Cornell University Press, 2004.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Atualización de la estrategia institucional 2016-2019*. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39581613>> Acesso em: 06 nov. 2017.

_____. **Plano de Ação João Pessoa Sustentável**, 2014. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39089358>> Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Guia Metodológico Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis**, segunda edição, 2014. Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/1azwjam180cojwq/Guia%20Metodologica%20POR%209-25-15.pdf?dl=0>> Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo**, 1959. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>> Acesso em: 08 set. 2017.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International Norm Dynamics and Political Change. International Organization**. Massachusetts: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, 1998.

HAAS, Ernst B. **When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations**. Berkeley: University of California Press, 1990.

HOFFMAN, Andréa Ribeiro; HERZ, Mônica. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KEOHANE, Robert O; NYE Jr., Joseph S. **Power and Interdependence**: 4. ed. Longman, 2012.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 138-169, Junho, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100007&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 05 nov. 2017.

SILVA, Alexandra de Mello e. **A política externa de JK: a Operação Pan-Americana**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.

WEBER, Max; HENDERSON, A. M., In PARSONS, Talcott. **The theory of social and economic organization**. New York: Oxford University Press, 1947.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.