

# **MONITORANDO O BANCO MUNDIAL**



## MÚLTIPLOS TENTÁCULOS DO BANCO MUNDIAL\*

Foi anunciada ontem (19-fev.-2004) a aprovação de mais um empréstimo do Banco Mundial ao Brasil. Trata-se de um crédito de 505,05 milhões de dólares, ou R\$ 1,5 bilhão (à taxa de 2,98). O “Documento de Programa” (DP), que descreve os objetivos do empréstimo, foi publicado no endereço: [http://www.bancomundial.org/content/downloadblob.php?cod\\_blob=1200](http://www.bancomundial.org/content/downloadblob.php?cod_blob=1200)

O título do novo empréstimo (“Primeiro Empréstimo Programático para o Crescimento Equitativo e Sustentável”) é enganoso. Isto porque o belo nome esconde o que, na verdade, corresponde a uma vasta operação do Banco para a implementação de reformas com profundo alcance em múltiplas áreas de políticas públicas nacionais e com importantes impactos sobre a vida dos brasileiros.

Apesar do título dado ao empréstimo, não há demonstração, no “Documento de Programa” (DP), de que as reformas apoiadas pelo Banco contribuirão efetivamente para a “equidade” e “sustentabilidade” das políticas públicas no Brasil.

No jargão do BM, o empréstimo apóia uma “agenda de crescimento” que consiste “não apenas em aprovar leis (ou emendas constitucionais, etc.), mas também em (a) definir abordagens a interações público-privado, (b) reforçar a capacidade de agências para planejar e regular e (c) aplicar leis e regulamentos de maneira consistente e previsível”. Mas “pre-

---

\* Texto originalmente publicado como “Informe RB nº 03/2004” em 20/02/2004, em <http://www.rbrasil.org>, com o título “Novo Empréstimo Exibe Múltiplos Tentáculos do Banco Mundial”.

visível” para quem? Planejar e regular no interesse de quem?

As áreas abrangidas pelo empréstimo incluem:

- (a) políticas de transporte (ferroviário, rodoviário e multimodal) e logística comercial, atingindo rodovias, ferrovias e alfândegas;
- (b) apoio à estruturação e aprovação da política de PPP (parcerias público-privado), incluindo a apoio ao grupo de trabalho já existente no Ministério do Planejamento dedicado ao tema;
- (c) apoio à reforma da lei de falências;
- (d) apoio à implementação da reforma do sistema financeiro (impulsionada pela aprovação da Emenda Constitucional 040 de 29/05/2003, que modificou o artigo 192 da Constituição);
- (e) apoio à privatização dos últimos bancos estaduais (DP, item 158);
- (f) políticas relativas aos fundos de pensão;
- (g) reforma da regulação do setor de seguros, atingindo o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB);
- (h) política antitruste (o BM deseja uma nova lei que instrumentalize a implementação da política antitruste - ver DP, item 110);
- (i) reforma tributária, inclusive federalização do ICMS (DP, item 215);
- (j) política de crédito (o BM deseja combater políticas de crédito público para habitação e agricultura - DP, item 154), incluindo o setor das cooperativas de crédito, com impactos sobre programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (DP, item 181);
- (k) política de inovação tecnológica;
- (l) programas do BNDES-BNDESPAR, da FINEP e do SEBRAE;
- (m) política de propriedade intelectual;

- (n) política ambiental, em especial o apoio à implementação de mecanismos de mercado para comercialização de licenças de emissão de gases, sob o Protocolo de Kyoto (DP, itens 201-207);
- (o) revogação de direitos trabalhistas (flexibilização do mercado de trabalho, incluindo o esvaziamento da autoridade da justiça trabalhista - DP, item 217);
- (p) reforma do sistema judicial, para eliminar “ineficiências” na proteção de tribunais a contratos, derivadas de “incertezas sobre os fundamentos de decisões judiciais” (DP, item 221);
- (q) política comercial, inclusive apoio a reformas conducentes à criação da ALCA;
- (r) “assistência técnica”, consistente em apoio a Ministérios que proponham contratar técnicos para implementação das reformas priorizadas pelo Banco Mundial.

Enfim, o empréstimo do BM é de abrangência gigantesca, sendo o primeiro fruto do “Documento de Assistência ao País” 2003-2004, que não foi discutido nem negociado com a sociedade civil brasileira. As indicações acima não esgotam as áreas de políticas públicas que o BM pretende atingir com as ações derivadas do empréstimo.

Evidentemente, o novo empréstimo do BM revela os múltiplos tentáculos dessa instituição, que, com o aval do governo brasileiro, abraçam e desmancham as capacidades do Estado antes voltadas para assegurar a prevalência do interesse público. Sob várias das reformas patrocinadas pelo BM, as políticas públicas são reduzidas a meros instrumentos destinados a dar segurança aos investidores, sem oferecer comparável proteção a trabalhadores, consumidores, cidadãos e às suas aspirações de equidade, sustentabilidade e justiça.

Diante disso, resta a pergunta: quem de fato governa a sociedade brasileira, se o atual governo (como o anterior) parece, a seu turno, ser em grande parte governado por agências como o BM?



## **EFEITOS RUINOSOS DAS POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL \***

Em abril de 1996, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, reconheceu, em carta a uma rede de organizações da sociedade civil, que os programas de ajuste estrutural patrocinados pelo Banco deveriam ser modificados. Wolfensohn admitiu que seria necessário adaptar os ajustes estruturais do Banco para que passassem a oferecer uma “contribuição máxima para a redução da pobreza” e passassem a levar em conta “o impacto das reformas em grupos diferentes”. E, para determinar quais tipos de mudanças os programas de ajuste estrutural deveriam sofrer, Wolfensohn solicitou ajuda à sociedade civil.

A partir daí foi criada a Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI), um projeto de investigação participativa por um período de cinco anos, cobrindo os impactos dos programas de ajuste estrutural do Banco Mundial em vários países e contando com a colaboração de centenas de organizações da sociedade civil na documentação de fatos, mediante entrevistas, seminários, oficinas, fóruns de debate e outros meios. A pesquisa abrangeu os programas de ajuste estrutural nos países: Bangladesh, El Salvador, Equador, Filipinas, Gana, Hungria, México e Zimbábue. A rede que reunia os participantes da pesquisa ganhou o nome de Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network (SAPRIN). Os resultados da pesquisa foram submetidos a uma revisão por diversos Fóruns Nacionais em diferentes países e foram finalmente publicados no livro: *The Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network – SAPRIN, Structural Adjustment. The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and*

---

\* Texto originalmente publicado como “Informe RB nº 07/2004” em 15/03/2004, no endereço: <http://www.rbrasil.org.br>

*Inequality*, London, Zed Books, 2004.

O livro revela como os ajustes estruturais do Banco Mundial afetaram de maneira altamente danosa a vida de inúmeras comunidades mundo afora. Alguns exemplos dos efeitos perversos das políticas de ajuste do Banco Mundial incluem:

- A liberalização comercial no Zimbábue provocou a destruição da indústria local, que encolheu em 20%.
- Políticas de reforma do mercado de trabalho conduziram ao fechamento em massa de pequenas empresas no Equador, que empregavam parte substancial da força de trabalho.
- Os aumentos dos preços dos serviços de saúde e de remédios nas Filipinas agravou a propagação de doenças contagiosas.
- Modificações na legislação trabalhista em El Salvador anularam proteções que estabeleciam discriminação positiva para mulheres.
- Na Hungria, o preço de serviços privatizados aumentou proporcionalmente ao dobro do crescimento dos salários, causando problemas insolúveis para famílias pobres.
- Com a privatização de serviços de utilidade pública (água, energia, etc.) em vários países, as tarifas aumentaram e não houve melhora na prestação do serviço ou na cobertura.
- Apenas os grandes agricultores com acesso a recursos têm sido capazes de se beneficiar de reformas das políticas agrícolas no México.

Evidentemente, o livro contém dezenas de outros exemplos de resultados extremamente danosos advindos das políticas de ajuste estrutural nos diversos países abrangidos pela pesquisa. Sobre a obra, escreveu o professor Fantu Cheru, ex-Relator Especial da ONU sobre ajustes estruturais: “É uma excelente descrição de como os direitos humanos das pessoas estão sendo sacrificados no altar do livre mercado em nome do desenvolvimento”.

Trata-se, portanto, de um documento valioso, com subsídios importantes para as organizações que monitoram as atividades das instituições financeiras multilaterais.

## **O DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL (2003-2007) \***

Foi publicado ontem (09/12/2004), pelo Banco Mundial (BM), no endereço [http://www.obancomundial.org/index.php?action=/content/view\\_folder&cod\\_object=1792](http://www.obancomundial.org/index.php?action=/content/view_folder&cod_object=1792), o documento de estratégia conhecido como CAS (*Country Assistance Strategy*) 2003-2007 para o Brasil. A publicação de uma versão em português está prometida pelo Banco.

Embora o documento afirme que foram consultados grupos da sociedade civil no processo de elaboração de seu conteúdo, nem a Rede Brasil, nem outros atores importantes da sociedade civil brasileira participaram efetivamente desse processo.

O CAS vem repleto da retórica usual do Banco. Contudo, em meio a tal retórica, permanece claro que os programas apoiados pelo Banco incorporam a visão de que o desenvolvimento se faz por meio do crescimento econômico essencialmente impulsionado pelo mercado – o que é contestável.

Por outro lado, objetivos centrais do planejamento estratégico do Banco e sua coordenação política com o Fundo Monetário Internacional podem ser identificados no parágrafo 179 do documento, que assinala:

“O principal objetivo do apoio do Banco para assegurar a estabilidade macroeconômica é a redução de vulnerabilidades por meio de gerenciamento eficaz da dívida e de uma estrutura mais robusta para a política fiscal, ori-

---

\* Texto originalmente publicado como “Informe RB nº 13/2003” em 10/12/2003, no endereço: <http://www.rbrasil.org.br>.

entada para obter a maior credibilidade dos investidores. Enquanto o Brasil for apoiado por um programa do FMI, o banco complementar­á este programa nas suas áreas de expertise, tais como gerenciamento da dívida, seguridade social, reformas em outras áreas de despesas estruturais e gerenciamento de gastos públicos. Na ausência de um tal programa, o Banco poderia desenvolver o seu próprio trabalho macroeconômico”.

Como está claro no trecho destacado:

- (a) No planejamento plurianual da alocação de seu crédito para o Brasil, o BM se posiciona como um perfeito parceiro do FMI, seguindo as mesmas políticas daquela instituição;
- (b) O BM adotará políticas que “complementarão” programas do FMI;
- (c) Fora da vigência de um acordo com o FMI, o banco continuará a adotar políticas na área macroeconômica (evidentemente, as mesmas que são apoiadas pelo FMI);
- (d) Assim como ocorre com os empréstimos do FMI, os do Banco Mundial servirão para obter “maior credibilidade dos investidores”, e não para apoiar políticas que sejam justas e verdadeiramente equitativas, mesmo que desagradem a investidores;
- (e) O BM estará influenciando a implementação de políticas muito controversas (reforma fiscal e previdenciária) que deveriam ser influenciadas e ter seu conteúdo determinado pela vontade dos eleitores brasileiros, e não por instituições financeiras multilaterais e suas condicionalidades.

Há, também (ver parágrafo 185), a previsão, de que o

sistema judicial receberá a assistência do tipo AAA (Atividade Analítica de Aconselhamento) para que não se torne um obstáculo às reformas estruturais apoiadas pelo Banco e pelo FMI, em benefício do mercado – isto é, dos investidores – e não dos cidadãos e trabalhadores. Com a previsão de exercer influência sobre o aparelho judicial, o Banco alcança o funcionamento do sistema de freios e contra-pesos como elemento essencial da democracia brasileira.

Em resumo, a forma de atuação do BM, assim como a de sua instituição-irmã, o FMI, continuam sendo altamente deletérias dos valores da democracia brasileira. O conteúdo dos programas de assistência financeira não são amplamente debatidos com a sociedade interessada, seus resultados são muitas vezes completamente criticáveis e injustos, e a pressão exercida por meio de condicionalidades não tem origem democrática, sendo, portanto, ilegítima.

Esta situação permanece porque o governo brasileiro aqui-escer a ela, quando deveria contribuir para que fosse adotado um padrão de relacionamento com as organizações financeiras multilaterais que fosse verdadeiramente soberano.



## **EMPRÉSTIMO DE AJUSTE E CONDICIONALIDADES AMBIENTAIS \***

### **1 - Introdução**

O governo brasileiro está negociando um novo empréstimo com o Banco Mundial (BM), no valor de US\$ 1 bilhão. A Rede Brasil obteve informações sobre a nova operação, a seguir resumidas.

### **2 – A natureza do empréstimo**

O novo empréstimo (assim como vários outros aprovados pelo BM para o Brasil) é de “ajuste econômico”. Isto significa que o objetivo primordial da operação é fornecer recursos para o gerenciamento da dívida pública brasileira, avolumada em decorrência das taxas de juros extremamente elevadas, praticadas desde a era do governo de Fernando Henrique Cardoso. O ajuste financeiro propiciado pelo empréstimo, sendo mais importante que os objetivos de investimento para o desenvolvimento, ocorre no contexto de preocupações geradas pelo fato de que, desde 2003, o Brasil tem exportado mais capitais do que importado, em suas relações com o BM e com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Portanto, os recursos serão todos destinados ao Tesouro Nacional para fazer caixa e auxiliar no equilíbrio financeiro da União, sem que a mínima parte seja empregada em investimentos para o desenvolvimento.

---

\* Texto originalmente publicado como “Informe RB nº 11/2004” em 19/05/2004, no endereço: <http://www.rbrasil.org.br>

### **3 – Condicionalidades ambientais**

Porém, por meio de exigências formuladas pelo BM, o empréstimo acabará tendo muitas outras finalidades. É que os recursos para o ajuste financeiro, evidentemente, não vêm de graça: há um preço econômico e um preço político pagos pela sociedade brasileira para obter o dinheiro emprestado. O preço econômico são os juros cobrados pelo BM, com taxas atraentes, comparativamente a taxas cobradas por outros agentes financeiros. Este preço não é problema. O problema está no preço político, que é extremamente elevado.

De fato, como em outras operações de empréstimo do BM, também nesta, o Banco exige que um amplo programa de reforma de políticas públicas seja adotado pelo governo e implementado para que o crédito seja concedido e desembolsado. No caso do empréstimo atualmente em negociação, a área de políticas públicas escolhida em acordo entre o Ministério da Fazenda (MF) e o BM é a de políticas ambientais, sob a principal responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Assim, sem empregar um centavo em projetos de investimento, o BM, por meio de condicionalidades que faz incidir sobre a operação de empréstimo, adquire um poder imenso de interferir na formulação e implementação de políticas públicas brasileiras. Neste caso, as políticas serão da área ambiental, abrangendo medidas nas seguintes frentes de atuação do MMA: (a) Sistema de Gerenciamento Ambiental; (b) Agenda Verde (mata atlântica, cerrado, etc.); (c) Agenda Marrom (segurança química; agentes contaminantes; etc.); (d) Agenda Azul (recursos hídricos) ; (e) sustentabilidade ambiental em setores selecionados (prevenção e controle do desmatamento; Programa de Desenvolvimento sustentável para a Amazônia – PAS; política de resíduos; sustentabilidade ambiental e sistema tributário; etc.).

### **4 – Preocupações da Sociedade Civil**

São várias as preocupações da sociedade civil em relação a este novo empréstimo. Entre tais preocupações, incluem-se as seguintes:

· *Condicionalidades* – Preocupa o fato de que continua a prática da adoção de extensas condicionalidades, correspondentes a exigências de implementação de reformas em políticas públicas, para que o mutuário (no caso, o Brasil) tenha acesso ao crédito multilateral. O sistema de relacionamento entre os governos nacionais e o bancos multilaterais deveria resguardar, com a própria sociedade, a capacidade de determinar soberanamente, por meio de ampla representação democrática de interesses, o conteúdo e as metas das políticas públicas adotadas no país. O papel dos bancos multilaterais, de distribuir fundos para financiar o desenvolvimento, não deveria ser exercido de modo a marginalizar o papel da representação democrática de interesses na definição das políticas e dos meios escolhidos pela sociedade para buscar o crescimento equitativo e sustentável.

· *Monitoramento* – Considerando que várias das políticas ambientais abrangidas pela operação de financiamento terão impacto muito importante para a sociedade e para a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento econômico, é necessário que um processo de monitoramento eficiente pela sociedade civil seja desenvolvido. Portanto, será vital que sejam estabelecidos com antecipação indicadores claros, a fim de que o processo de monitoramento possa ocorrer sob regras claras, que contemplem os interesses da sociedade e a liberdade de acesso a informações.

· *Transparência* – Embora haja um esforço do governo no sentido de dar alguma transparência ao processo de negociação deste empréstimo, os resultados ainda são muito limitados. Ainda não há disposição do MF e do BM no sentido de abrir para o amplo escrutínio público os processos decisórios que resultam na definição dos conteúdos de documentos extremamente relevantes, como os chamados “Documentos de Programa”. Assim, seria de crucial importância que se estabelecessem me-

canismos para que a sociedade participasse (a) do processo de *formulação* das políticas e reformas adotadas no âmbito da operação de empréstimo e (b) do processo de *avaliação* da implementação das reformas e políticas propostas.

· *Condicionalidades relacionadas ao comércio* – Há grande preocupação da sociedade civil com a possibilidade de que sejam incluídas, entre as condicionalidades, algumas que se refiram a áreas de política comercial. Nestes casos, que atendem aos esforços do sistema multilateral da área econômica em atingir uma “coerência” (*coherence*) entre políticas financeiras e comerciais, pode haver o favorecimento de medidas de liberalização comercial que “esvaziem” possibilidades de negociação comercial do Brasil em outros fóruns. Pode, também, haver conflito entre o atendimento da condicionalidade de política comercial e tratados de política ambiental já firmados pelo Brasil. Portanto, será necessário evitar que potenciais interesses da sociedade brasileira em negociações comerciais sejam frustrados por reformas eleitas como condicionalidades pelo BM nesta operação de empréstimo. Será necessário, também, formular salvaguardas que assegurem sempre o respeito à sustentabilidade ambiental decorrente inclusive de compromissos internacionais já assumidos pelo Brasil.

· *A assistência técnica* – A sociedade civil preocupa-se, também, com o Empréstimo de Assistência Técnica (*Technical Assistance Loan* – TAL) que deve acompanhar o empréstimo de ajuste. A preocupação aí reside no fato de que os TALs são geralmente usados para montar redes gerenciais especializadas. Tais redes gerenciais são verdadeiras forças-tarefas do BM, formadas de consultores não concursados e escolhidos pela sua disponibilidade para serem supervisionados sob critérios de eficiência e competência técnica formulados pelo BM. E, normalmente, esses critérios não refletem debates desenvolvidos pela sociedade em torno de temas controversos e relevantes para a execução de políticas e reformas. Assim, será importante, também nesse campo, prevenir que tais redes gerenciais atuem no sentido de tornar distorcidos os processos de implementação e avaliação do programa de ajuste e de seus projetos.

## 5 – Conclusões

É lamentável que o Brasil continue tolerando que as instituições financeiras multilaterais (IFMs) mantenham a prática de incluir, em seus pacotes de empréstimo, como condições para acesso ao crédito, exigências relativas a implementação de reformas em diversas áreas de políticas públicas com impacto direto sobre a vida dos cidadãos e a sustentabilidade ambiental. Seria necessário que o governo brasileiro decidisse estabelecer uma nova forma de relacionamento com as IFMs, a fim de que os verdadeiros interesses dos diversos grupos sociais pudessem ser respeitados.

Mesmo sob um padrão de relacionamento com as IFMs em que continua a ocorrer uma subordinação do governo aos desígnios dessas organizações, é possível à sociedade civil, no caso do empréstimo atualmente negociado com o BM, zelar para que: (i) sejam adotados antecipadamente critérios claros de monitoramento da implementação dos projetos; (ii) se evite a inclusão, no pacote de ajuda financeira, de condicionalidades em favor da liberalização comercial, que tragam prejuízo à sustentabilidade ambiental ou esvaziem possibilidades de negociação comercial em fóruns como as reuniões ministeriais da ALCA ou da OMC; (iii) sejam feitos reais progressos em termos da criação de mecanismos participativos, que dêem maior transparência aos processos decisórios definidores dos conteúdos de documentos importantes que integrem o programa de empréstimo; e (iv) o TAL seja regulamentado de forma a promover os interesses da sociedade.



## **A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E AS REDES GERENCIAIS \***

### **1. Introdução**

Este informe visa a oferecer uma descrição de como o Banco Mundial (BM) opera na implementação de seus programas no Brasil. Conforme será visto abaixo, o BM opera por meio das atividades de “assistência técnica”, responsáveis pela criação e administração de “redes gerenciais”. Foi tomado como exemplo o caso do empréstimo de assistência técnica associado ao “Primeiro Empréstimo Programático de Ajuste para o Crescimento Equitativo e Sustentável”, aprovado pelo Banco em fevereiro de 2004. Essencialmente, o *modus operandi* do BM, na implementação de programas, é muito semelhante ao do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

### **2. O Empréstimo Principal**

Em 21-jun.-2004, o governo brasileiro assinou com o BM um contrato de empréstimo no valor de US\$ 505 milhões. Trata-se de recursos oferecidos pelo Banco para reforçar o caixa do Tesouro Nacional. A operação, que é um empréstimo de “ajuste econômico” (destinado a equilibrar as reservas internacionais do Brasil) ganhou o nome elegante de “Primeiro Empréstimo Programático de Ajuste para o Crescimento Equitativo e Sustentável”. Este empréstimo havia sido aprovado em fevereiro de 2004 pela diretoria do BM. A Rede Brasil publicou sobre isto, em 20-fev.2004, o Informe RB n° 03 / 2004 [1].

Agora, com a recente aprovação da operação pelo Senado Federal, e assinatura do contrato respectivo, começam a se fazer visíveis os detalhes do *modus operandi* do Banco Mun-

---

\* Texto originalmente publicado como “Informe RB n° 16/2004” em 14/07/2004, no endereço: [www.rbrasil.org.br](http://www.rbrasil.org.br), com o título “Saiba como opera o Banco Mundial na implementação de reformas”.

dial e a direção das reformas a serem impulsionadas pelo governo.

As reformas – anunciadas de modo genérico no “Documento de Programa” (DP) do empréstimo, em fevereiro de 2004 – constituem, em seu conjunto, uma espécie de “contraprestação”, generosamente oferecida pelo Brasil ao seu credor (o Banco Mundial). Na prática, as reformas foram “compradas” (por assim dizer) pelo Banco Mundial, com o oferecimento dos US\$ 505 milhões para equilibrar as contas do governo. As reformas incluem:

- políticas de transporte (ferroviário, rodoviário e multimodal);
- política de PPP (parcerias público-privado);
- nova lei de falências;
- sistema financeiro;
- privatização dos últimos bancos estaduais;
- fundos de pensão; Instituto de Resseguros do Brasil (IRB);
- política antitruste; federalização do ICMS;
- política de crédito (o BM deseja combater políticas de crédito público para habitação e agricultura - DP, item 154)
- cooperativas de crédito, com impactos sobre programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (DP, item 181);
- política de inovação tecnológica;
- programas do BNDES-BNDESPAR, da FINEP e do SEBRAE;
- política de propriedade intelectual;
- implementação de mecanismos de mercado para comercialização de licenças de emissão de gases, sob o Protocolo de Kyoto (DP, itens 201-207);
- revogação de direitos trabalhistas (flexibilização do mercado de trabalho, incluindo o esvaziamento da autoridade da

justiça trabalhista - DP, item 217);

- reforma do sistema judicial, para eliminar “ineficiências” na proteção de tribunais a contratos, derivadas de “incertezas sobre os fundamentos de decisões judiciais” (DP, item 221);
- política comercial, inclusive apoio a reformas conducentes à criação da ALCA.

Tudo isto, e muito mais, está abrangido no “Documento de Programa” (DP) do empréstimo principal. Até que o Banco Mundial fez um ótimo negócio: com relativamente poucos recursos para reforçar as reservas internacionais do Brasil, obteve do governo grandes compromissos para a implementação de reformas abrangentes, que incidirão (ou estão incidindo) sobre inúmeras e importantes políticas públicas do país, sem que a sociedade tenha discutido apropriadamente o mérito de todas elas.

Mas como pode ocorrer tanta reforma, de maneira pouco visível, e com grande impacto sobre a vida dos cidadãos? A resposta está no papel desempenhado pelos empréstimos de assistência técnica, conforme explicitado abaixo.

### **3. O Empréstimo Correlato: Assistência Técnica**

#### **3.1. Montando a rede gerencial**

De fato, além do empréstimo principal brevemente descrito acima, foi aprovado pela diretoria do BM, em 08-jul.-2004, um outro empréstimo, correlacionado ao primeiro. Trata-se de um “Empréstimo de Assistência Técnica” (EAT), associado ao “Primeiro Empréstimo Programático de Ajuste para o Crescimento Equitativo e Sustentável”. Enquanto o empréstimo principal serve apenas para equilibrar o caixa do tesouro, o EAT aportou US\$ 12 milhões para gastos efetivos nos ministérios.

E para quais gastos serve este dinheiro? Para gastos com a montagem e custeio do funcionamento de “redes gerenciais” de consultores e técnicos, que trabalharão dentro dos ministérios do governo brasileiro, enquanto são teleguiados e pagos

com recursos do Banco Mundial. Assim, o EAT serve como um instrumento crucial para assegurar, mediante a operação de redes gerenciais especializadas, e fiéis a critérios muitas vezes duvidosos, que as reformas “compradas” pelo Banco Mundial serão eficazmente implementadas.

Segundo documentos (chamados PID e PID-AS) do BM, que descrevem o “BRASIL-Empréstimo Programático de Reforma para a Competitividade” e o “Programa de Assistência Técnica para o Crescimento Sustentável e Eqüitativo” [2], as redes gerenciais, neste caso, serão coordenadas a partir do Ministério da Fazenda, “que estabeleceu uma unidade para servir de contato operacional com o Banco” (PID, item 6). Isto constitui a base de uma grande rede gerencial para a implementação das reformas previstas no Documento de Programa.

Ora, o PID-AS assinala que a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda será a unidade de coordenação geral do programa. A SPE será responsável (i) pela condução de um diálogo com o BM sobre a implementação de reformas; e (ii) pela avaliação geral e monitoramento da implementação das reformas, incluindo a consolidação da informação sobre implementação. Está previsto no PID (item 6) que desembolsos serão feitos de acordo com normas que dispõem licitação.

A partir da SPE do Ministério da Fazenda, os tentáculos da rede gerencial se espalham pela máquina do governo. O PID-AS indica que o projeto envolverá “várias entidades nos Ministérios da Fazenda, Justiça, Transportes e Ciência e Tecnologia”. A rede gerencial utilizará aí as chamadas “Unidades de Coordenação de Projetos” (UCPs), que cuidarão de diversos aspectos da implementação de reformas “compradas” tanto pelo BM quanto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Está previsto ainda que:

- (i) a UCP do Ministério da Fazenda será responsável pelo gerenciamento financeiro, contratações e elaboração de relatórios para as atividades de implementação do próprio Ministério da Fazenda e do Ministério da Justiça;

- (ii) “a estrutura de UCPs no Ministério dos Transportes” será de uma pessoa em cada UCP (o Coordenador de Projeto, ou CP);
- (iii) as reformas serão implementadas inicialmente por duas UCPs (uma no Ministério da Fazenda, sob a SPE, e outra no Ministério da Ciência e Tecnologia, sob a Secretaria Executiva) e três CPs localizados no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, na Agência nacional de Transportes Terrestres – ANTT e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ; e
- (iv) haverá uma supervisão exercida por “líderes de equipe nomeados para redigir os termos de referência ou especificações para as atividades” (PID-AS, item 6)

### **3.2. O setor de seguros**

Também está abrangida no programa de assistência técnica uma ação para reforma o setor da indústria de seguros no Brasil. Assim, o programa de assistência técnica prevê que a SUSEP (Superintendência de Seguros Privados) adotará um “Plano de Ação para reforçar” (melhor seria dizer “reformular”) “regulamentos e supervisão da indústria de seguros” (PID-AS, item 4, iii).

### **3.3. Treinamento de juizes**

O PID-AS ressalta, ainda, que haverá uma ênfase em reformas que visem a “melhorar o ambiente para os negócios” (*improving the business environment*), especialmente na área da política antitruste e na política de proteção a credores (da nova lei de falência, apoiada pelas IFMs).

Assim, a assistência técnica prevê o “treinamento de juizes e funcionários dos tribunais” e a “avaliação da performance do sistema judicial na resolução de disputas econômicas nos setores público e privado” (PID-AS, item 4, ii).

Além disso, está prevista, também, por meio de atividades do Ministério da Fazenda e do Ministério da Justiça, “o treinamento (...) de juizes e tribunais para implementar a nova legislação de falências” (PID-AS, item 4, iii).

### **3.4. Salvaguardas afastadas**

O BM tem uma política de “salvaguardas” que em tese oferecem alguns critérios para que os programas do Banco respeitem uma série de bens e direitos (tais como a propriedade cultural, direitos atingidos sob reassentamentos involuntários, os habitats naturais, direitos dos povos indígenas, etc.). Recentemente, o BM começou a discutir internamente a revogação dessas “salvaguardas” para empréstimos oferecidos a países de renda média, como o Brasil. As salvaguardas, contudo, ainda estão em vigor.

Embora as reformas contempladas pelo pacote de empréstimo abranjam áreas como a criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo- MDL (sob o Protocolo de Kyoto), bem como o apoio a parcerias público-privadas, inclusive para o desenvolvimento de transporte aquaviário, foi considerado que nenhum tipo de política de salvaguarda está “acionada” pelo empréstimo de assistência técnica (EAT). Ocorre que o simples fato de se tratar de um EAT não deveria elidir a responsabilidade do BM em “acionar” algumas salvaguardas relevantes. O acionamento das salvaguardas deveria resultar, aliás, de um processo de consulta à sociedade, ao longo das fases de implementação dos diversos projetos abrangidos pelo empréstimo principal.

## **4. Conclusões**

Os US\$ 12 milhões do EAT serão, é claro, suficientes para custear a organização e funcionamento de vários UCPs e CPs e capilarizações por qualquer setor da máquina administrativa brasileira ao longo de muito tempo. Isto representa um poder enorme para o Banco Mundial e um empobrecimento do

debate público sobre os detalhes das reformas implementadas, que deveriam envolver, por exemplo, a formulação de “termos de referência” e “critérios de avaliação” negociados amplamente com grupos sociais, inclusive assegurando uma participação pública e plural, que refletisse a diversidade de interesses e pontos de vista presentes na sociedade

Não é aceitável que os bancos multilaterais, apenas por emprestarem dinheiro, adquiram a prerrogativa de exercer um controle gerencial tão penetrante, e mesmo diretivo, sobre as reformas de políticas públicas que afetam profundamente a vida dos brasileiros.

O “toma-lá-dá-cá” que está em jogo não é justo: alguns recursos são oferecidos pelos bancos multilaterais para equilibrar as contas do Estado sob um modelo de política macroeconômica que alimenta sempre mais a dívida, sendo isto usado para que os mesmos bancos multilaterais (em prol de que interesses?) montem, nas entranhas dos ministérios e das agências regulatórias, as redes de administradores que respondem com mais efetividade aos desideratos formulados por técnicos dos bancos e não às aspirações dos trabalhadores e consumidores brasileiros.

## Notas:

[1] HYPERLINK [http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/notas\\_tecnicas/nota\\_tecnica.php?nota\\_tecnica\\_id=Th9qmcuNDq&pg=1](http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/notas_tecnicas/nota_tecnica.php?nota_tecnica_id=Th9qmcuNDq&pg=1)  
[http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/notas\\_tecnicas/nota\\_tecnica.php?nota\\_tecnica\\_id=Th9qmcuNDq&pg=1](http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/notas_tecnicas/nota_tecnica.php?nota_tecnica_id=Th9qmcuNDq&pg=1)

[2] Trata-se do “Initial Project Information Document” (PID) e do “Project Information Document – Appraisal Stage (PID-AS)”. Ver:

**HYPERLINK** [http://www.obancomundial.org/content/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=1370](http://www.obancomundial.org/content/_downloadblob.php?cod_blob=1370) [http://www.obancomundial.org/content/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=1370](http://www.obancomundial.org/content/_downloadblob.php?cod_blob=1370)

e

HYPERLINK [http://www.obancomundial.org/content/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=1369](http://www.obancomundial.org/content/_downloadblob.php?cod_blob=1369) [http://www.obancomundial.org/content/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=1369](http://www.obancomundial.org/content/_downloadblob.php?cod_blob=1369)

## **ASSISTÊNCIA TÉCNICA: SOCIEDADE CIVIL PROPÕE INOVAÇÕES \***

Hoje foi noticiada, em diversos jornais, a aprovação de um empréstimo do Banco Mundial ao Brasil, no valor de US\$ 505 milhões, para a área ambiental. As negociações relativas ao empréstimo foram objeto de análise do Informe RB n.º 11, de 19/05/2004 [1].

Ao contrário do que as matérias jornalísticas de hoje deram a entender, trata-se de um empréstimo de ajuste, cujos recursos não serão usados em investimentos para o desenvolvimento, mas sim em recomposição de reservas do Tesouro Nacional.

Muito embora o empréstimo tenha esse caráter, está em curso a negociação, entre o governo e o Banco Mundial, de uma operação correlata: a de um empréstimo de assistência técnica (EAT). O valor deste empréstimo está ainda sendo determinado e poderá corresponder a cerca de US\$ 10 milhões.

A sociedade civil está em entendimentos com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) para trabalhar na criação de mecanismos participativos inovadores. Tais mecanismos poderão dizer respeito a: (1) procedimentos de *avaliação* da implementação de programas que integram as “condicionalidades ambientais” do empréstimo principal; e (2) procedimentos de *formulação de “termos de referência”* para o trabalho de consultores. Está apresentada a proposta de que sejam criados mecanismos de participação de representantes de organizações e movimentos sociais nessas duas instâncias de decisão.

É objetivo do MMA, no âmbito do EAT, viabilizar o aporte de recursos o mais rapidamente possível e de modo que também contemple a participação da sociedade. O MMA, contudo, tem a preocupação de que a possível participação

---

\* Texto originalmente publicado como “Informe RB n.º 19/2004” em 25/08/2004, no endereço: <http://www.rbrasil.org.br>

da sociedade não implique em acréscimos de complexidades burocráticas que tornem excessivamente morosos os processos decisórios. Por isso os mecanismos a serem criados deverão priorizar também a agilidade dos procedimentos.

Há previsão informal de que será criada no MMA uma “Coordenação de Projetos” do empréstimo principal. As inovações propostas dizem respeito aos seguintes mecanismos:

- (a) Para fins de avaliação da implementação de programas, provavelmente serão criadas comissões interministeriais (envolvendo ao menos o MMA e mais um ministério). A proposta em discussão é que seja instituída a participação de representantes da sociedade civil nessas comissões interministeriais (que passarão a ser comissões interministeriais ampliadas), com orçamento proveniente do EAT.
- (b) Para fins de formulação de termos de referência para consultores de programas e projetos, provavelmente serão criados conselhos técnicos *ad hoc* (que colherão a opinião inclusive do Banco Mundial). A proposta em discussão, neste caso, é que haja também participação de representantes da sociedade civil no funcionamento de tais conselhos técnicos *ad hoc* (que passarão, portanto, a ser conselhos técnicos ampliados), também com apoio orçamentário de recursos oriundos do EAT.

Ao que tudo indica, as inovações institucionais, se implementadas, poderão marcar um avanço significativo nas relações entre o governo, a sociedade civil e o Banco Mundial, contrastando com o padrão de prestação de assistência técnica descrito no Informe RB n.º 16, de 14/07/2004 [2].

## Notas

[1] Ver:

[http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/artigo.php?artigo\\_id=yZzvJPyJpJ&pg=1](http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/artigo.php?artigo_id=yZzvJPyJpJ&pg=1)

[2] Ver:

[http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/artigo.php?artigo\\_id=kLEADczNMa&pg=1](http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/artigo.php?artigo_id=kLEADczNMa&pg=1)

## SALVAGUARDAS NA MIRA \*

### 1 – INTRODUÇÃO

Uma das entidades do Grupo Banco Mundial (GBM), a chamada International Finance Corporation (IFC), ou Corporação Financeira Internacional (CFI), está engajada em um processo de revisão de algumas de suas políticas internas. Este Informe analisa brevemente a proposta de revisão de políticas e indica possíveis conseqüências para a sociedade civil.

### 2 – CONTEXTO GERAL

A Corporação Financeira Internacional (CFI), é uma das cinco entidades que atualmente compõem o chamado “Grupo Banco Mundial” (GBM). As outras quatro são: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (CIRDI) e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI). Essas entidades foram criadas ao longo dos anos (ver Quadro 1 abaixo), para atender a finalidades diversas.

**QUADRO 1**

**ENTIDADES DO GRUPO BANCO MUNDIAL**

<b>Nome</b>	<b>Ano de Criação</b>
BIRD	1944
CFI	1956
AID	1960
CIRDI	1966
AMGI	1988

\* Texto originalmente publicado como “Informe RB nº 20/2004” em 08/09/2004 no endereço: <http://www.rbrasil.org.br>.

A CFI é uma instituição que adquire importância crescente, dado o fato de que é ela o “braço” do GBM dedicado a oferecer empréstimos para empresas privadas, cada vez mais beneficiadas com créditos multilaterais, muitas vezes em detrimento de possibilidades de investimentos do setor público.

Assim como o BIRD, a CFI tem políticas internas que se aplicam às suas operações e que, em tese, têm o objetivo de salvaguardar os direitos de grupos sociais, no que se refere ao direito de informação (Política de Informação) e a direitos sociais, ambientais e de povos indígenas (Política de Salvaguardas). As regras de tais políticas estipulam exigências quanto a publicação de informações, avaliação ambiental, proteção a habitats naturais, reassentamentos involuntários, respeito à saúde comunitária, aplicáveis a operações financeiras da CFI e a seus beneficiários. A atual Política de Salvaguardas da CFI é composta de 10 políticas específicas, nas seguintes áreas: (1) Avaliação Ambiental; (2) Habitats Naturais; (3) Gestão de Pragas; (4) Silvicultura; (5) Segurança de Barragens; (6) Hidrovias Internacionais; (7) Povos Indígenas; (8) Reassentamento Involuntário; (9) Propriedade Cultural; e (10) Trabalho Forçado e Trabalho Infantil. [1]

Além disso, da Política de Salvaguarda da CFI, foram derivados padrões seguidos por Agências de Crédito à Exportação, bem como certos princípios, que passaram a ser adotados por mais de 20 bancos privados (inclusive, no Brasil, os bancos Itaú e Itaú BBA, envolvendo, também, recursos do BNDES), e que se tornaram conhecidos como “Equator Principles”, ou “Princípios do Equador”. [2]

### **3 – REFORMAS PROPOSTAS**

A CFI está propondo uma reforma completa em sua Política de Informação e em sua Política de Salvaguardas. No lugar das 10 salvaguardas específicas hoje existentes (ver acima), a CFI quer adotar determinados “padrões de desempenho” (*performance standards*) para os empréstimos oferecidos a empresas privadas. Tais “padrões de desempenho” são

referências muito menos precisas do que as salvaguardas ainda hoje adotadas, e permitem uma flexibilidade muito maior – dando margem a abusos muito maiores – na implementação de projetos com financiamento da CFI.

De fato, ao invés de afirmar claramente determinados objetivos para proteger direitos, o sistema dos “padrões de desempenho” dá ampla liberdade às empresas tomadoras de empréstimos. Assim, de acordo com o documento da CFI, [3] que conceitua o novo sistema, a própria entidade multilateral terá menos responsabilidades diretas na proteção de direitos. É o que está indicado no documento mencionado: “De acordo com os novos Padrões de Desempenho propostos pela CFI, os clientes [isto é, as empresas privadas] são responsáveis por avaliar, administrar e informar sobre os impactos sociais e ambientais de seus projetos”. E mais: “A função da CFI deve ser apoiar e supervisionar seus clientes [...]” [3, item 15]. Da posição de entidade “obrigada” a cumprir salvaguardas, a CFI passa a exercer o papel de “supervisionar” clientes.

Como se vê, a reforma das políticas de informação e de salvaguardas da CFI aprofunda radicalmente a privatização dos programas de empréstimo da instituição, deixando pouco espaço para mecanismos verdadeiramente participativos baseados em regras públicas que atribuam responsabilidades precisas e diretas à organização multilateral.

#### **4 – PERIGOS PARA A SOCIEDADE CIVIL**

São evidentes os perigos implícitos na proposta de reformas das políticas da CFI. Por um lado, tais perigos decorrem do fato de que as salvaguardas efetivas passam a estar completamente diluídas, não havendo suficiente clareza sobre os direitos a serem preservados, com responsabilidade direta da CFI. Por outro lado, a CFI está propondo um processo de “consultas” aos grupos interessados que é completamente açodado e insuficiente, talvez no intuito de aprovar as reformas rapidamente e nos termos que menos interessem a várias comunidades, beneficiando desigualmente os futuros

tomadores de empréstimos, a saber, as empresas privadas.

O processo de consulta divulgado pela CFI [4] prevê os seguintes eventos:

- A) Reunião com banqueiros para discutir os Princípios do Equador (Londres, 16 de setembro 2004)
- B) Reunião com ONGs Internacionais (Washington, D.C., 4 de outubro 2004)
- C) Oficina com representantes da sociedade civil (Rio de Janeiro, 27-29 de setembro 2004)
- D) Oficina com representantes da sociedade civil (Manila, Filipinas, 27-29 de outubro 2004)
- E) Oficina com representantes da sociedade civil (Nairobi, Quênia, 29 de novembro-1 de dezembro 2004)
- F) Oficina com representantes da sociedade civil (Instambul, Turquia, 13-15 de dezembro 2004)

Com esse processo apressado do que chama de “consultas”, e sem a construção de uma metodologia negociada com a sociedade civil para discutir as mudanças a serem introduzidas, a CFI pretende legitimar o que talvez seja uma porta aberta para a prática de abusos por parte das empresas que se beneficiam de seus empréstimos.

## 5 – CONCLUSÃO

Não deveria caber a uma instituição multilateral, formada por Estados, promover a privatização de seus processos, em benefício de grupos econômicos e sem estabelecer claramente, por meio de regras públicas, salvaguardas efetivas para os direitos de comunidades sociais.

Ao proceder com a aparente preocupação de legitimar apressadamente as reformas propostas, mas sem o intuito claro de construir uma agenda que contemple verdadeiramente as aspirações da sociedade, a CFI confirma que serve de instrumento para favorecer grupos privilegiados, em detrimento dos direitos de comunidades e povos em busca de um tratamento equânime, inclusivo e justo.

### Notas:

[1] – Ver as políticas específicas de salvaguardas da CFI em:

<http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/e11ffa331b366c54ca2569210006982f/1790644170c3547485256dfe0056243d?OpenDocument>

[2] – Sobre os Princípios do Equador, ver:

<http://www.equator-principles.com/ga1.shtml>

e

<http://www.equator-principles.com/>

[3] – Ver o “Documento Conceitual” da CFI em:

[http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Concept+Paper+Spanish/\\$FILE/Concept+Paper+Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Concept+Paper+Spanish/$FILE/Concept+Paper+Spanish.pdf)

[4] – Ver a tabela de consultas em:

[http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Consultation+Timetable/\\$FILE/consultation+timetable.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Consultation+Timetable/$FILE/consultation+timetable.pdf)



## **CFI TEM PROCESSO DELIBERATIVO DEFEITUOSO<sup>1</sup>**

### **1 – INTRODUÇÃO**

Em 23 de setembro de 2004, a Corporação Financeira Internacional (CFI) – braço do Grupo Banco Mundial (GBM) que se dedica a oferecer empréstimos ao setor privado –, ignorando as críticas vindas da sociedade civil, deliberou aprovar um empréstimo de US\$ 30 milhões para a Amaggi Exportação e Importação Limitada (a seguir designada “Amaggi”), empresa da família de Blairo Maggi, governador do estado do Mato Grosso.

A aprovação do empréstimo em favor da Amaggi ocorreu apesar das críticas feitas pela sociedade civil à atuação das empresas do grupo e ao avanço da cultura de soja na Amazônia, responsável por danos ao meio ambiente e por riscos impostos aos direitos de grupos sociais.

A Rede Brasil obteve informações sobre a decisão da CFI. O presente Informe analisa essa decisão e destaca falhas no processo deliberativo, que, no caso, revelam a orientação da entidade multilateral no sentido de apoiar o grande agro-negócio, e não diretamente os pequenos agricultores, apoiando processos de abertura de corredores de exportação que não beneficiam claramente o desenvolvimento equitativo regional e que resultam em prejuízos à sociedade e ao meio ambiente.

---

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado como “Informe RB nº 22/2004” em 03/11/2004, no endereço: <http://www.rbrasil.org.br>

## **2 – O EMPRÉSTIMO**

O empréstimo de US\$ 30 milhões aprovado pela CFI para a Amaggi tem o objetivo de apoiar o estabelecimento de centros de coleta de soja e silos com 250.000 toneladas de capacidade de estocagem e, ao mesmo tempo, atender a crescente necessidade de capital de giro da empresa. A operação prevê, para o repagamento, um período de carência de 2 anos e o pagamento do empréstimo num prazo de 8 anos. A taxa de juros será a LIBOR de seis meses (equivalente a 2,6% em setembro 2004) mais 3,6% ao ano, sendo o contrato garantido com hipoteca sobre a terra e outros ativos.

## **3 – JUSTIFICATIVAS PARA A APROVAÇÃO**

### **3.1 Sustentabilidade ambiental e social**

Ao aprovar o empréstimo, a CFI considerou que a entidade multilateral trará impactos positivos sobre o desenvolvimento do setor de soja em Mato Grosso, como resultado de atividades de assessoramento e orientação que oferecerá à Amaggi, para fins de gerenciamento ambiental sustentável. Por outro lado, a CFI considerou também que o empréstimo incentivará o desenvolvimento, pois estenderá práticas de manejo ambiental sustentável a cerca de 500 pequenos produtores que são pré-financiados pelo grupo Amaggi e facilitará o diálogo com interessados em questões relacionadas ao cultivo da soja.

Além disso, o Conselho de Diretores da CFI, embora admitindo que o desmatamento na região amazônica tem como uma das causas a expansão do cultivo da soja no Mato Grosso, afirmou claramente que uma equipe de técnicos pôde concluir, após diligências, que “as operações da própria Amaggi obedecem plenamente as diretrizes ambientais e sociais da CFI/GBM” (CFI, “Relatório ao Conselho e Diretores sobre uma Proposta de Investimento na Expansão da Amaggi Brasil”, 23/09/2004, a seguir designado “Relatório”, p. ii).

Houve, ainda, a consideração de que o empréstimo se coaduna com o Documento de Estratégia ao País, conjuntamente discutido pelo Banco Mundial e pela CFI em dezembro de 2003. Nesse sentido, destacou-se que a Amaggi adotou um Sistema de Manejo Ambiental e Social consistente com as políticas ambientais e sociais da CFI/GBM (CFI, “Relatório”, p. 2). Há ênfase também no fato de que a Hermasa Navegação Limitada (a seguir designada “Hermasa”), uma empresa de embarcações pertencente ao grupo da família Maggi, é um meio de transporte para o escoamento da soja exportada que demonstra eficiência de custos e contribui para a geração de rendas de exportação.

### **3.2 – Servir aos poderosos**

O Conselho de Diretores da CFI também considerou que pode haver um “potencial conflito de interesses” no caso da operação, uma vez que se tratava de um empréstimo multilateral concedido a uma empresa controlada pela família de um poderoso político, que é governador de um estado da federação no Brasil. Mas o Conselho, embora reconhecendo que “É prática da CFI evitar transações nas quais os interessados ocupem posições políticas executivas proeminentes”, decidiu ir avante com o “investimento”. As justificativas oferecidas para isso foram que (CFI, “Relatório”, p. 13): (i) a Amaggi já é um cliente da CFI e um motor do crescimento recente da economia brasileira; (ii) a CFI está desempenhando um papel chave em orientar a expansão da empresa de modo que haja estrito cumprimento de exigências ambientais; (iii) o investimento na Amaggi promoverá a agenda ambiental da empresa e da CFI em um setor sensível e relevante para o Brasil e o resto do mundo; (iv) a CFI “teve extensas discussões com a Companhia [Amaggi] sobre a importância de se manter um distanciamento nas relações entre as atividades do senhor [Blairo] Maggi enquanto governador e as operações da Companhia”. Assim, quanto as possíveis interferências políticas do governo do estado nas atividades da empresa e em políticas públicas relevantes, a CFI alega ter feito uma “completa e cui-

dadosa análise das questões implicadas” e resolveu aprovar o empréstimo.

### **3.3 – Consultas suficientes?**

A CFI registrou ter encorajado a Amaggi a implementar um “plano de consulta e informação” (*public consultation and disclosure plan*). Isto resultou em atividades nas quais “a duração total [...] foi de aproximadamente duas horas e meia” (CFI, “Relatório, p. 11). Além disso, registraram-se consultas feitas em Querência (em 08/08/2004), Cuiabá (13/07/2004), Sorriso (20/07/2004) e Sapezal (12/08/2004). Segundo a CFI, os participantes dessas atividades de consulta manifestaram apoio e valorizaram o compromisso da Amaggi com o cultivo sustentável da soja.

## **4 – FALHAS ESPANTOSAS**

A linguagem fria do “Relatório”, com base no qual a CFI aprovou o empréstimo para a Amaggi, revela falhas graves no processo deliberativo da entidade, faz crer que as “consultas” realizadas foram completamente insuficientes e corrobora a necessidade de que haja maior transparência e maior participação da sociedade civil nos procedimentos deliberativos de todos os aspectos do envolvimento da Amaggi com a CFI.

### **4.1 Pó de Soja Pode Ter Causado Mortes**

Assim, espanta que fatos amplamente conhecidos do público brasileiro não tenham sido considerados pela diretoria da CFI quando decidiu aprovar o empréstimo à Amaggi. Por exemplo, a imprensa de Porto Velho, Rondônia, noticiou no início de setembro de 2004 – antes, portanto, da aprovação do empréstimo à Amaggi – que vários problemas de saúde pública decorrem do funcionamento da Hermasa (do grupo da família Maggi). Conforme publicado na Imprensa Popular, “Promotora está convencida de que pó de soja matou duas

mulheres” [1]. Segundo o órgão de imprensa,

“A promotora de Justiça Aidée Maria Moser Torquato Luiz, da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de Rondônia, está convencida de que o pó de soja e outros resíduos sólidos lançados ao ar pelo Terminal Graneleiro da Hermasa (Grupo Maggi), nesta Capital, causaram a morte por problemas respiratórios de duas mulheres que moravam no bairro Novo Estado, na margem do rio Madeira, onde se localiza o terminal.”

Além disso, a mesma reportagem registra:

“Dezenas de outros moradores da região estão atualmente com doenças respiratórias, irritação nos olhos e na pele. A promotora Aidée Maria acredita igualmente que eles são vítimas da poluição causada pelo Terminal da Hermasa e pelas manobras do porto graneleiro”.

A operação das empresas do grupo Maggi, portanto, trazem problemas severos que prejudicam a qualidade de vida e a saúde dos habitantes da região. Conforme indica a reportagem citada,

“Os moradores dizem que até hoje o pó da soja continua poluindo o ar, sujando as casas e prejudicando a quali-

dade de vida de crianças, jovens e adultos – principalmente das crianças e dos idosos. Suspeita-se que a presença de agrotóxicos no grão aumentem o envenenamento do ar pela poeira contaminada.”

#### **4.2 Investimento Beneficia Poucos e Degrada a Região**

A atuação das empresas do grupo Maggi, segundo a mesma notícia, em nada tem contribuído para o desenvolvimento sustentável da região. As empresas, ao contrário, praticam “crimes ambientais”, segundo a notícia, e exploram um corredor de exportação para mercados globais, sem praticamente gerar benefícios para o desenvolvimento equitativo de comunidades da região. Nesse sentido, destaca o órgão de imprensa:

“Os rondonienses mal percebem a riqueza que atravessa o Estado, chega a Porto Velho, e partem do Terminal da Hermasa formando os maiores comboios fluviais do Brasil.”

Por outro lado, é corrente a opinião local de que as atividades do grupo Maggi trazem malefícios múltiplos, que vão desde o sofrimento imposto a moradores de comunidades locais até prejuízos ambientais irreparáveis. Nesse sentido, a mesma reportagem assinala o depoimento de morador local:

“Além de poluir a Capital, a soja é nociva a Rondônia por ser uma monocultura que favorece o latifúndio, concentra riqueza, aumenta o va-

zio demográfico da região e acelera a desertificação de regiões inadequadas para a agricultura como o Vale do Guaporé’ – diz Teodoro Saraiva, morador em Porto Velho.”

O mesmo morador observa ainda:

“Imóveis rurais perderam valor em Mato Grosso com a expansão dos campos de soja. A soja começa penetrar no Vale do Guaporé, em Rondônia, fazendo populações tradicionais venderem suas terras por preço vil”

Como poderia um processo de “consulta” ter passado por cima desses fatos? Como poderia uma “completa e cuidadosa análise das questões implicadas”, mencionada no “Relatório” da CFI, ter ignorado essa realidade estampada nos jornais e objeto de processo oficial conduzido por autoridade pública?

As opiniões acima são corroboradas por pesquisadores acadêmicos, da Unicamp, que se pronunciaram na forma seguinte sobre o assunto [2]:

“A hidrovia do Madeira-Amazonas é um exemplo marcante de discussão da função das redes geográficas nos espaços do território nacional em que a economia se volta à interesses exógenos ao lugar”

Em suas conclusões, os pesquisadores destacam:

“nos projetos dos ‘corredores de soja’, as hidrovias posicionaram-se como eixos prioritários, respondendo aos reclamos do agribusiness e do imperativo da exportação”, favorecendo a que “o crescimento econômico, sob a direção das grandes empresas, condu[za] inevitavelmente à concentração de renda [...]”.

Além disso, a opinião pública brasileira tem reconhecido que a cultura da soja praticada pelo grande agro-negócio é uma “nova ameaça” à floresta amazônica, uma vez que avança com máquinas e insumos químicos sobre terras, muitas vezes aumentando o desmatamento e expulsando os pequenos agricultores [3].

É aparente, portanto, que faltam políticas públicas capazes de efetivamente incorporar o interesse público local, promovendo, com base nisso, o desenvolvimento equitativo e ambientalmente sustentável da região.

### **4.3 – Política e Negócios**

Embora a CFI declare que tenha mantido “extensas discussões com a Companhia [Amaggi] sobre a importância de se manter um distanciamento nas relações entre as atividades do senhor [Blairo] Maggi enquanto governador e as operações da Companhia”, o “Relatório” da entidade multilateral não deixou claro para a diretoria se o senhor Blairo Maggi alienou sua posição de acionista das empresas do grupo.

Isto complica a situação, diante de fatos como as contribuições feitas à campanha política do atual governador. Segundo notícias da imprensa [4], a Amaggi Exportação e Importação Ltda., beneficiária do empréstimo concedido pela CFI, forneceu em 2002 a segunda maior doação para a campanha do atual governador. As doações foram as seguintes, segundo a imprensa [4]:

“Dos mais de R\$ 10 milhões da arrecadados pelo socialista [Blairo Maggi], declarados em 700 páginas ao TRE, 3,2 milhões foram doados pelo próprio candidato do PPS [Blairo Maggi]. A empresa Amaggi Exportação e Importação Ltda, foi o segundo maior doador, com 2,931 milhões; Hermasa Navegação da Amazônia, R\$ 450 mil; Lúcia Borges Maggi, com R\$ 600 mil e Fertipar Fertilizantes Paraná, com R\$ 250 mil.”

Parece difícil se falar em “separação” entre atividades políticas e empresariais em tais condições. E será que a necessidade de capitalização da Amaggi, atendida pelo empréstimo da CFI, não decorre em parte de déficits atribuíveis a doações políticas da empresa? Como assegurar que o empréstimo (o atual e ao menos um outro empréstimo concedido no passado pela CFI à Amaggi) não se prestará a ser usado na política? Nada disso ficou explicitamente considerado em suficiente detalhe pela CFI (cf. CFI, “Relatório”).

Por outro lado, como governador, o senhor Blairo Maggi tem dito à imprensa que apóia a legalização do cultivo e da comercialização dos transgênicos,[5] incluindo obviamente a soja transgênica, o que beneficiará as suas empresas. Disse, ainda, que a Amaggi plantará soja transgênica em 2005. Segundo o jornal Valor Econômico, o governador disse “que o grupo controlado por sua família pretende plantar soja transgênica na próxima safra, a 2005/06” [6]. E, como se sabe, o assunto da legalização dos organismos geneticamente modificados é muito controvertido e amplamente criticado pela sociedade civil. O apoio à reforma da lei dado por Blairo Maggi é político, o benefício será econômico em prol da Amaggi e a possível ameaça é ambiental.

Isto tampouco foi considerado pela CFI ao tomar a decisão de conceder o empréstimo à Amaggi em 23 de setembro de 2004.

Finalmente, deve ser considerado que o governador Blairo Maggi já se posicionou contra a demarcação de terras indígenas. Segundo noticiado na imprensa [7], professores do Departamento de Antropologia da Universidade Federal de Mato Grosso enviaram carta ao governador Maggi, em 2003, para dissuadi-lo de solicitar ao Ministro da Justiça que terras indígenas no Mato Grosso não fossem demarcadas. O quanto isto pode ser benéfico, ou não, aos negócios do grupo Maggi – a despeito do que conste do Sistema de Manejo Ambiental e Social da Amaggi – não se sabe, mas deveria ser investigado e sem dúvida deveria constar explicitamente de considerações sobre as quais a diretoria da CFI devesse se pronunciar ao decidir sobre o empréstimo.

## 5 - CONCLUSÕES

É espantoso e inaceitável que uma entidade multilateral, como a CFI, tenha procedimentos de deliberação tão defeituosos a ponto de gerar decisões de concessão de empréstimos extremamente problemáticos e que trazem riscos visíveis à sociedade.

Sabe-se que, apesar dos reclamos da sociedade civil, a CFI insistiu em classificar a operação de empréstimo à Amaggi como pertencente à chamada “categoria B”, negando-se a classificá-la na “categoria A”, o que exigiria um exame mais cauteloso dos vários potenciais riscos inerentes ao investimento.

As “consultas” realizadas pela CFI obviamente foram também defeituosas. Conforme registrou manifestação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), que reúne mais de 1.200 entidades da sociedade civil, “não foi consultada a maioria dos atingidos potenciais pelas mudanças propostas, tais como povos indígenas e comunidades locais.” [8]

As falhas no processo deliberativo da CFI são gritantes e deslegitimam a sua atuação, nos moldes atuais, e reforçam os argumentos contrários à reforma das políticas de informação e de salvaguardas que a entidade quer adotar no futu-

ro próximo (ver Informe RB nº 20, de 08/09/2004), contra as posições críticas já manifestadas pela sociedade civil em todo o mundo.

### **Notas:**

[1] Ver “Promotora está convencida que pó de soja da Hermasa matou duas mulheres”, no endereço:

<http://www.imprensapopular.com/see.asp?codnews=1393&categoria=reportagem> – consultado em 04/10/2004

2] Ver “A soja rumo ao norte”, no endereço:

[http://www2.correioweb.com.br/cw/2001-02-27/mat\\_28859.htm](http://www2.correioweb.com.br/cw/2001-02-27/mat_28859.htm) – consultado em 04/10/2004.

[3] Ver Ednei de Genaro e Prof. Dr. Ricardo Castillo, “O Papel do Modal Hidroviário na Logística do Transporte de Cargas no Território Brasileiro: Uma Análise a Partir da Configuração Territorial. O Exemplo da Hidrovia do Madeira-Amazonas”, no endereço:

<http://www.cibergeo.org/agbnacional/VICBG-2004/Eixo5/e5%20150.htm> – consultado em 04/10/2004.

[4] Ver “Maggi gastou 22 vezes mais do que Antero”, matéria do Diário de Cuiabá, reproduzida no endereço:

<http://www.dentinho.com.br/integras.asp?cod=2651> – consultado em 04/10/2004

[5] Ver Agência Brasil, “Blairo Maggi defende texto da Lei de Biossegurança aprovado no Senado”, no endereço:

[http://ultimosegundo.ig.com.br/materias/brasil/1772501-1773000/1772636/1772636\\_1.xml](http://ultimosegundo.ig.com.br/materias/brasil/1772501-1773000/1772636/1772636_1.xml) – consultado em 01/11/2004

[6] Ver “Blairo Maggi deve plantar soja transgênia em 2005”, da fonte “Valor Econômico”, matéria reproduzida no endereço:

[http://www.agrolink.com.br/noticias/pg\\_detalhe\\_noticia.asp?cod=20200](http://www.agrolink.com.br/noticias/pg_detalhe_noticia.asp?cod=20200) – consultado em 01/11/2004

[7] Ver “professores da UFMT enviam carta para Blairo Maggi” matéria da fonte “Folha do Estado”, de Cuiabá, reproduzida no endereço:

[http://www.universiabrasil.net/html/noticia\\_efgeh.html#](http://www.universiabrasil.net/html/noticia_efgeh.html#) - consultado em 04/10/2004

[8] Ver nota do FBOMS no endereço:

<http://www.fboms.org.br/noticias/noticias.htm> – consultado em 04/10/2004

## **ESTRATÉGIAS SUB-NACIONAIS: NORTE E NORDESTE\***

No dia 09-dez.2003 foi publicada na internet o chamado CAS (*Country Assistance Strategy*) 2004-2007 para o Brasil (ou “Estratégia de Assistência ao Brasil 2004-2007”) do Banco Mundial (BM). Esse é o instrumento utilizado pelo BM para o planejamento plurianual da alocação de créditos a países (no caso, o Brasil). Veja a respeito o “Informe RB n.º 13 / 2003 publicado em [http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/notas\\_tecnicas/nota\\_tecnica.php?nota\\_tecnica\\_id=rZaSVc8vXU&pg=1](http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/notas_tecnicas/nota_tecnica.php?nota_tecnica_id=rZaSVc8vXU&pg=1)

Um outro documento (Documento de Apresentação), ao qual a Rede Brasil teve acesso, descreve discussões do BM sobre o CAS 2004-2007 para o Brasil. O Documento de Apresentação contém informações relevantes, a seguir resumidas.

- *Influências sobre o PPA 2004-2007* – O documento afirma claramente que, na administração do CAS, o BM tem como referência básica o PPA (Plano Plurianual). Diz o documento: “O cerne da estrutura de monitoramento e de avaliação proposta para o CAS é o próprio plano plurianual do governo e seus objetivos.” A estratégia do BM é, portanto, trabalhar em cima dos objetivos do PPA, para influenciar a sua execução usando o impacto do poder de alocação de seus créditos.
- *Apoio do BM à PPP* – O documento afirma explicitamente que o BM apoia esquemas de PPP (parcerias público-privadas). Este apoio está explicitado no CAS e já no primeiro empréstimo do BM aprovado para o Brasil em 2004

---

\* Texto originalmente publicado como “Informe nº 05/2004” em 01/03/2004, no endereço: <http://www.rbrasil.org.br>

(ver Informe RB n° 2 /2004; sobre a PPP, ver Informe RB n.º 4, publicados em [http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/notas\\_tecnicas/nota\\_tecnica.php?nota\\_tecnica\\_id=Th9qmcuNDq&pg=1](http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/notas_tecnicas/nota_tecnica.php?nota_tecnica_id=Th9qmcuNDq&pg=1) e [http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/artigo.php?artigo\\_id=rB1VBDqZuO&pg=1](http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/artigo.php?artigo_id=rB1VBDqZuO&pg=1) respectivamente). Na visão de grupos da sociedade civil, os esquemas de PPP contribuem para o desmantelamento dos serviços de interesse público.

- *Parcerias com o BID (exemplo da política educacional)* – Há ainda, no documento, a indicação clara de que o BM trabalhará em parceria muito afinada com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O jargão das IFMs para isto é “harmonização.” Diz o documento: “as estratégias e programas do Banco [Mundial] e do BID para o Brasil são complementares dentro de uma estrutura geral semelhante de prioridades temáticas.” O documento acrescenta ainda: “As duas instituições concordaram em assegurar uma harmonização ainda maior”. Essa harmonização chega ao detalhe de uma divisão de trabalho entre os dois bancos. Sobre isto, diz o documento: “Um exemplo de complementaridade operacional é o foco do BID sobre a educação secundária enquanto o Banco [Mundial] focaliza a educação primária”.
- *Estratégias sub-nacionais (exemplos do Norte, Nordeste e Tocantins)* – O documento indica que o BM trabalhará, também, com base em estratégias sub-nacionais (regionais e estaduais). Diz o documento: “Nossa estratégia para o Nordeste se desenvolve com base na experiência de trabalho com estados e em consultas com interessados locais”. Diz ainda o documento: “Um exercício de estratégia semelhante está sendo desenvolvido para a Região Norte”. Finalmente, o documento se refere ao “Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável para o Tocantins”, o qual constitui, na descrição do documento, “o primeiro passo na implementação de uma ‘Estratégia

de Assistência Estadual' para Tocantins – um primeiro do que esperamos será uma série de estratégias estaduais [...] principalmente no Nordeste e no Norte.” Aqui, também, a coordenação próxima com o BID está indicada.

As informações acima revelam que, no período do CAS 2004-2007, o Banco Mundial pretende influenciar não apenas as políticas públicas federais de âmbito nacional, mas também aquelas com componentes regionais e estaduais. E, para isto, contará com uma coordenação com o BID.

A sociedade civil necessita permanecer alerta para que os programas desses bancos multilaterais deixem de exercer influência indevida – e muitas vezes com impactos sociais e ambientais altamente negativos – sobre a formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.



## **POLÍTICAS SEMELHANTES EM VÁRIOS CONTINENTES\***

No dia 07-ago.-2004, em uma “Consulta Nacional” realizada em Nova Delhi, diversas organizações da sociedade civil rejeitaram veementemente Documento de Estratégia de País (DEP) 2004, ou *Country Assistance Strategy* (CAS) 2004, do Banco Mundial. A rejeição foi anunciada por grupos que incluíam amplas alianças de organizações da sociedade civil nas áreas de mineração, exploração de florestas, barragens e energia hidrelétrica. As informações estão em nota à imprensa de 10-ago.-2004, publicada por diversas entidades, incluindo: Manthan Adhyayan Kendra, South Asia Network on Dams, Rivers and People, National Forum of Forest People and Forest Workers (NFFPFW Jharkhand Jangal Bachao Andolan, Focus on the Global South, Environment Support Group, Delhi Forum, Citizens Concern for Dams and Development (CCDD).

O Banco Mundial foi severamente criticado pelas organizações da sociedade civil, com base nos seguintes fundamentos:

- Deficiências no processo de consulta à sociedade, inclusive a falta de prazo para as comunidades se pronunciarem.
- Ausência de previsão e oportunidade para que haja consultas a parlamentares nacionais e estaduais.
- Ausência de devidas e prévias informações sobre o documento de estratégia, que procura influenciar políticas econômicas sociais e ambientais, tendo o Banco publicado o texto na internet com o prazo de apenas três semanas para comentários.

---

\* Texto originalmente publicado como “Informe RB nº 18/2004” em 11/08/2004, no endereço: <http://www.rbrasil.org.br>, com o título “Solidariedade à Sociedade Civil na Índia, Mobilizada Contra o banco Mundial”.

- A presença de motivação, retoricamente camuflada, de privatizar setores importantes da economia do país.
- Completa ausência (no CAS) de referências a falhas abismais em reformas impulsionadas pelo Banco, inclusive ao fato de que eleitores rejeitaram as políticas do Banco ao substituírem, mediante o voto popular, os governos locais em Andhra Pradesh, Karnataka e Madhya Pradesh, que aderiam a elas
- O prazo de consultas estabelecido pelo Banco tinha em vista a data de reunião da diretoria da entidade em Washington, D.C., no dia 26 de agosto, e não a necessidade de informação a ser divulgada e debatida com a sociedade e com o governo.

Os protestos da sociedade civil na Índia, contra os métodos do Banco Mundial e contra conteúdos do CAS 2004, mostram como o Banco age de maneira semelhante em todos os países tomadores de empréstimos. Está ocorrendo na Índia, como tem ocorrido no Brasil, desrespeito a grupos sociais sobre os quais incidem os programas do Banco e há, também, o emprego de métodos para influenciar a adoção de reformas altamente questionáveis pela ausência de mecanismos que assegurem a efetiva participação da sociedade e dos representantes do povo nos parlamentos.

Assim sendo, a Rede Brasil se solidariza com as organizações da Índia, em protesto contra os métodos e as políticas do Banco Mundial em seu país e reitera que igualmente rejeita a adoção de métodos e políticas semelhantes no Brasil.

# **MONITORANDO**

## **O BID**



## **O BID COMO ATOR ESTRATÉGICO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE**

Marcus Faro \* e Magnolia Said \*\*

### **1 – Introdução**

O Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID) foi criado em 1959 para oferecer assistência financeira para o desenvolvimento de países pobres da América Latina e do Caribe (ALC). O objetivo declarado do Banco, segundo o seu Convênio Constitutivo, artigo 1, era de “contribuir para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento da região, coletivamente e individualmente”.

Porém, o BID rapidamente se tornou um meio para a formulação de políticas de interesse de seus maiores acionistas. Os Estados Unidos são o acionista com maior poder individual de voto (30 %), seguido da Argentina (10,75 %), Brasil (10,75 %), México (6,91 %), Venezuela (5,76 %), Japão (5 %), Canadá (4 %) e outros 39 países com menos de 3 % de poder individual de voto. Evidentemente, a distribuição do poder de voto se torna a base de um jogo de interesses estratégicos sobre a condução das políticas do Banco. E mesmo uma coalizão entre todos os países da ALC, tomadores de empréstimo, não seria suficiente para mobilizar mais da metade do poder de voto. Esta condição seria necessária para pôr as políticas do Banco verdadeiramente

---

\* Assessor Político da Rede Brasil

\*\* Diretora-Presidente do Esplar-Centro de Pesquisa e Assessoria, Membro da Coordenação Executiva da Rede Brasil

a serviço da maioria dos sócios – os países em desenvolvimento da ALC – mas é impossível de ser efetivada sob a atual estrutura de governança da instituição.

Assim, o BID é mantido como refém de interesses que não são os das inúmeras sociedades nas quais são implementados os projetos financiados pela instituição. Uma análise das estratégias de desenvolvimento social e de integração regional do BID e das relações do Banco com a sociedade civil indicam isto claramente.

## **2 – A Estratégia de Desenvolvimento Social do BID**

O BID tem uma visão economicista do processo de desenvolvimento social. Tal visão domina o apoio oferecido pelo BID a programas sociais, conforme se vê nos documentos “Supporting Reform in the Delivery of Social Services” – N° SOC-101, aprovado pelo Banco em 1996, e “Social Development Strategy”, de Fevereiro de 2003 (SDS-2003), atualmente em consideração pelo Banco.

De fato, desde os anos 1960, em que o BID apoiava investimentos em infraestrutura de serviços públicos, tais como educação, os empréstimos do BID para aplicação em programas sociais mudaram. Assim, nos anos 1980, o foco em expansão de infraestrutura física de serviços sociais (e.g. escolas, hospitais, clínicas) foi abandonado em favor de uma preocupação com a “qualidade” dos serviços. Porém, isto, na prática, significou que o BID passou a procurar incentivar “eficiência” em termos de “retornos por dispêndio”, projetando tais retornos como se fossem de investimentos privados em um mercado.

Desde então, os empréstimos do BID para aplicação em áreas sociais vêm explicitamente acompanhados de “um forte componente de reformas” (SOC-101, p. 5). Tais reformas, em um programa ou mesmo em um setor de serviços sociais, resultam de uma estratégia do Banco orientada para: (a) esclarecer os objetivos das políticas; (b) encorajar múlti-

plas fontes de oferta; (c) fazer os recursos premiar resultados, deixando a oferta definir inputs; e (d) promover descentralização cautelosamente (SOC-101, p. 10). Estes componentes estratégicos do BID adotados como critérios básicos para o apoio financeiro às políticas sociais dos países tomadores de empréstimo têm um alcance econômico, focalizando a segurança de investimentos privados, e não primordialmente o consumo, ou subsídio ao consumo, dos cidadãos.

Portanto, os componenetes estratégicos para fundamentar as reformas de programas sociais, quando explicitados pelo Banco, correspondem a: (i) evitar que objetivos considerados incompatíveis com o equilíbrio fiscal sejam priorizados por governos; (ii) encorajar que empresas privadas passem a oferecer serviços que possam ser considerados como “insuficiente ou deficientemente” providos pelo setor público; (iii) assegurar que os serviços respondam a demandas efetivas, sendo considerados mais eficiente para isto a oferta por meio do setor privado, capaz de criar “mercados competitivos” em programas sociais; (iv) evitar a simples devolução de poder de decisão a autoridades locais, assegurando que haja uma “correta” estrutura de governança e incentivos “corretos” para orientar a tomada de decisões (SOC-101, pp. 10-14).

Por outro lado, para tornar as reformas de programas sociais aceitáveis, o Banco desenvolveu uma retórica favorável aos princípios de “universalidade”, “solidariedade” e “sustentabilidade” das políticas sociais nas áreas de saúde e nutrição, educação, habitação e mercados de trabalho. Contudo, o significado real de tais princípios é dado pelos conceitos, estabelecidos pelo próprio Banco (SDS-2003), segundo os quais:

- a “universalidade” das políticas sociais deve estar subordinada a “constrangimentos impostos pela dimensão produtiva da sociedade” (ou seja, o mercado);

- a “solidariedade” deve significar “a responsabilidade compartilhada entre os setores público e privado para o financiamento de programas sociais” e “eficiência” na alocação de recursos (ou seja, avanços em direção à privatização e promoção da focalização);

· a “sustentabilidade”, além de importar em esforços de realizar consultas e disseminar informação, deve se referir sobretudo à manutenção de “equilíbrio fiscal e financeiro” de políticas sociais, cujos objetivos permanecem, portanto, secundários em relação à disciplina econômica favorável primordialmente ao funcionamento dos mercados, e não ao bem-estar social obtido por outros meios.

O BID enfatiza, ainda, a “ineficiência” de leis públicas de licitação, que, segundo o Banco, atrapalham a alocação de recursos via empréstimos que contribuem para a reforma da política social em favor do uso “eficiente” de recursos (SDS-2003, p. 13). Nesse sentido, a criação de “Fundos de Investimento Sociais” encorajados pelo BID são um meio de evitar a incidência de tais regras.

As reformas na área de política social defendidas pelo BID, portanto, não passam de mudanças destinadas a criar mercados privados em diversas áreas de serviços e de cooperação social, que necessitariam estar apoiadas em noções compartilhadas de interesse público. Criar mercados para as políticas sociais, ou torná-las escravizadas mercados financeiros, significa destruir instituições públicas sob o argumento falacioso de que uma alocação eficiente de recursos, feita por investidores privados, gerará um padrão de investimentos que propiciará o acesso equitativo de todos os consumidores a bens essenciais como saúde, educação e habitação.

### **3 – Integração Regional na Visão do BID**

#### **3.1 Abrindo mercados Via Integração regional**

A visão economicista do BID se repete, também, no que se refere às políticas que o Banco estabeleceu para apoiar a intergração regional no continente americano. Em outras palavras, as políticas definidas na estratégia do Banco em favor da integração regional, inclusive na dimensão da infraestrutura

física, na verdade, são meios de abrir mercados para grandes empresas em regiões e setores onde ainda estão ausentes. Os parágrafos abaixo explicitam isto.

### **3.2 A IIRSA**

Todos sabem que está em curso um processo no qual tem sido negociada a integração da América Latina, em várias dimensões. Uma dessas dimensões é a da “integração física”, que tem sido impulsionada por processos associados à chamada IIRSA (ver [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)). Isto ocorre num contexto em que o BID tem oferecido apoio essencial ao muito criticado “Plan Puebla Panamá”, bem como à “Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul” (IIRSA) e, aparentemente, aspira a se tornar o banco da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), defendida pelos Estados Unidos.

A IIRSA é um mega-projeto, que reúne diversos projetos sub-regionais de construção de estradas, hidrovias, barragens e outras obras, nos seguintes “eixos” de desenvolvimento ([www.iirsa.org/esp/plan/Plan\\_de\\_Accion.pdf](http://www.iirsa.org/esp/plan/Plan_de_Accion.pdf)):

- Eixo Mercosul (São Paulo-Montevideo-Buenos Aires-Santiago).
- Eixo Andino (Caracas-Bogotá-Quito-Lima-La Paz).
- Eixo Interoceânico Brasil-Bolivia-Peru-Chile (São Paulo-Campo Grande-Santa Cruz-La Paz-Ilo-Matarani-Arica-Iquique).
- Eixo Venezuela-Brasil-Guyana-Suriname.
- Eixo Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata.
- Eixo Multimodal del Amazonas (Brasil-Colombia-Ecuador-Perú)
- Eixo Marítimo do Atlântico.

- Eixo Marítimo do Pacífico.
- Eixo Neuquén-Concepción.
- Eixo Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta.
- Eixo Bolívia-Paraguai-Brasil.
- Eixo Peru-Brasil (Acre-Rondônia).

A IIRSA tem o apoio dos seguintes agentes financeiros multilaterais: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporación Andina de Fomento (CAF), o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) e o Banco Mundial (BM). Estes agentes têm oferecido os meios financeiros para a implementação dos projetos.

Porém, o processo de integração via projetos administrados sob a IIRSA tem sido em grande parte liderado pelo BID. O Banco tem inclusive organizado capacidades relevantes para o desenvolvimento das condições institucionais conducentes à implementação das políticas de integração no continente. Neste sentido, é importante entender que o BID tem uma estratégia de integração hemisférica, que, na verdade, vai muito além dos projetos da IIRSA, conforme será descrito abaixo.

### **3.3 – A Visão do “Novo Regionalismo”**

Em 23 de julho de 2003, o BID adotou o seu “documento de estratégia” para a integração regional (“Integración regional: documento de estrategia” – GN-2245-1). Este documento (a seguir citado como DEIR) constitui uma das sete grandes estratégias do BID nas seguintes áreas de atuação: (1) modernização do Estado; (2) políticas de competitividade; (3) desenvolvimento social; (4) integração regional; e (5) meio ambiente.

Segundo o prólogo do DEIR, as sete grandes estratégias

compõem um “novo marco estratégico” do Banco. Este novo marco estratégico, de acordo com o BID, “propõe ações para melhorar o bem-estar da população da região, pondo ênfase nos setores mais pobres”. Mas a realidade é bem outra: o BID tem uma visão estreitamente economicista de desenvolvimento, muito distante de concepções mais abrangentes, que valorizam o desenvolvimento humano integral, inclusive as relações com o meio ambiente saudável, saberes tradicionais, modos de vida e culturas de comunidades.

A estratégia de integração do BID é baseada em uma visão parcial do que se deve considerar como “integração” entre sociedades distintas. A visão de integração regional do BID é anunciada como sendo a do chamado “novo regionalismo”. O “novo regionalismo” descarta as possibilidades de desenvolvimento de políticas nacionais autônomas ou a prevalência de um justo equilíbrio de interesses no processo de integração. Assim, o BID afirma que “as velhas iniciativas de integração do pós-guerra na América Latina e Caribe estavam desenhadas para respaldar uma estratégia de industrialização mediante a substituição de importações”. Este enfoque de desenvolvimento econômico, segundo o BID, “perdeu vigência com a crise dos anos oitenta” (DEIR, p. 1).

A visão do BID é no sentido de que a integração regional “agora é parte integral das reformas estruturais que os países têm levado a cabo desde os anos oitenta”. Na mesma linha, o BID entende que a integração regional deve “complementar políticas orientadas para integrar as economias ao resto do mundo, estimular mercados privados e modernizar instituições, com vistas a alcançar um bom posicionamento frente as forças da globalização” (idem). Com isto, o BID abre corredores de acesso e condições vantajosas para empresas explorarem recursos naturais não-renováveis (minerais, gás, petróleo) e de biodiversidade na região.

É evidente o intuito do BID de abrir mercados para gran-

des empresas da economia global, fomentando sua participação em projetos de infra-estrutura, com amplas facilidades institucionais e financeiras, ao mesmo tempo em que descarta como “velhas” as políticas de desenvolvimento e integração impulsionadas pelo Estado enquanto representante do povo e promotor do interesse público.

### **3.4 – As Políticas de Integração Regional Apoiadas pelo do BID**

Com base nessa visão estreitamente economicista de integração regional, que põe tudo a serviço da “globalização” impessoal, o BID propõe linhas prioritárias de ação, dentre as quais se destacam:

- criação de mercados regionais;
- abertura geral ao sistema de comércio mundial; e
- reforma regulatória (que o banco eufemisticamente chama de “outros bens públicos regionais”) em áreas como energia, telecomunicações e seguros

Nos campos de consolidação de mercados regionais, promoção de infra-estrutura, “fortalecimento” institucional e reforma regulatória, o BID propõe:

- trabalhar em prol da eliminação as barreiras tarifárias e não tarifárias;
- apoiar processos de liberalização de serviços;
- apoiar a “capacitação” de agentes negociadores nos fóruns de política comercial para favorecer a transição ao livre comércio e mitigar seus efeitos negativos;
- apoiar o avanço da IIRSA e do seu equivalente mais ao norte, o “Plan Puebla Panamá”;
- promover a coordenação de políticas macroeconômicas entre países, inclusive a “compatibilização”

de políticas cambiais e harmonização de políticas fiscais e de sistemas tributários; e

- apoiar as negociações da ALCA e seus programas, bem como os cursos de treinamento da OMC.

A estratégia do BID para a integração, portanto, é de grande envergadura e abrange aspectos físicos e econômicos fundamentais em diversas sociedades do continente. O BID chega mesmo a cogitar da “integração política”, entendendo como tal “a progressiva convergência [dos] sistemas jurídicos e políticos [dos países], assim como a criação de instâncias supranacionais que impulsionem essas convergências” (DEIR, p. 9).

O DEIR indica, também, que o BID adotará prioritariamente a “Cooperação Técnica Regional” como meio de atingir seus objetivos em apoio à IIRSA, ao Plan Puebla Panamá, à ALCA, a processos de integração no Caribe e aos programas do Instituto para la Integración de la América Latina (INTAL), mantido pelo Banco em Buenos Aires. Além disso, o BID utilizará recursos do FOMIN – Fondo Multilateral de Inversiones (braço do BID, criado em 1993, dedicado a prover financiamento ao setor privado) para financiar o envolvimento de empresas privadas nas obras de infra-estrutura.

Na área de “liberalização de serviços”, o BID apoiará os esforços em prol de quatro modalidades de liberalização: (a) comércio transfronteiriço; (b) presença comercial; (c) consumo no exterior; e (d) movimento de pessoas físicas. É impressionante e sintomático que esta agenda do BID seja, na verdade, uma cópia da política de liberalização de serviços da OMC! Em outras palavras, a política para serviços do BID é praticamente uma repetição do que está previsto no artigo I, 2 do chamado “Tratado Geral sobre Serviços” ou GATS (*General Agreement on Trade in Services*) da OMC. Ainda em consonância com o GATS, o BID põe ênfase especial na liberalização de serviços financeiros, também priorizada pelo FMI e pelo Banco Mundial. Assim, o BID passa a ser também um meio de internalização *ex ante* de reformas comerciais,

que deveriam ser negociadas em fóruns apropriados, e não diretamente implementadas por meio de esquemas de cooperação técnica de baixa visibilidade e *accountability*.

### 3.5 – Um Banco para a ALCA

É importante ressaltar que o BID tem liderado ativamente o processo de integração regional nas Américas. E, como visto acima, a integração física, baseada em grande parte nos mega-projetos Plan Puebla Panamá e IIRSA, atende a interesses de grande empresas e protege os seus investimentos. Além disso, o BID tem uma visão abrangente e articulada desses processos de integração e se beneficia das formulações e dos serviços de apoio técnico obtidos a partir do INTAL (ver: [www.iadb.org/intal/](http://www.iadb.org/intal/)).

Em muitos aspectos, as reformas apoiadas pelo BID reproduzem as políticas preconizadas pelo FMI, pelo Banco Mundial, pela OMC e pelos defensores do modelo de integração do tipo TLCAN (Tratado de Livre Comércio da América do Norte) ou NAFTA (North American Free Trade Agreement), que contém proteções exageradas aos investimentos privados diante do interesse público (ver artigo 11 do NAFTA) e que muitos querem ver reproduzidas em uma futura ALCA. Há uma ênfase na subordinação da integração sub-regional à integração regional e desta à “globalização”. Tanto assim que, desde 1996, o INTAL trabalha sob uma nova visão conceitual e operativa “que responde às mudanças ocorridas no cenário da integração regional na América Latina e Caribe, assim como frente à vigorosa corrente de globalização das economias surgida nos últimos anos a nível mundial” ([www.iadb.org/intal/objetivo.htm](http://www.iadb.org/intal/objetivo.htm)).

Nesse sentido, parece claro que o BID se vê como um candidato natural a desempenhar o papel de banco, ou principal agente financeiro, da ALCA. De fato, o BID entende que a ALCA pode ser construída aos poucos, em um processo incremental – o que redundaria em baixa visibilidade da es-

tratégia como um todo e despertaria assim menos controvérsias. A visão incrementalista do BID está indicada no DEIR (p. 12), nos seguintes termos: “No marco da construção da ALCA, acordos bilaterais entre países ou sub-regiões podem servir como apoio (“*building blocs*”), na medida em que neles se produzam precedentes que sejam consistentes com um acordo hemisférico [...]”.

Em resumo, em sua estratégia de integração, o BID afirma claramente que “apoiará a participação dos países em iniciativas de integração como a ALCA, os acordos com a EU [União Européia] e com países da Ásia, na medida em que o solicitem” (DEIR, p. 16).

## **4 – Driblando a Representação Democrática de Interesses**

### **4.1 O isolamento do BID e suas conseqüências**

Não se pode deixar de observar que as políticas do BID, além de operarem em favor da abertura de mercados lucrativos para empresas privadas, derivam de processos de decisão opostos à representação democrática de interesses.

Embora tenha um escopo de atuação regional – o que, em tese, poderia favorecer práticas mais democráticas – o BID na verdade reproduz interesses, práticas e tendências comuns às outras Instituições Financeiras Multilaterais, mormente no que se refere a:

1- Relação com os governos dos países restrita a poucos órgãos do Executivo;

2- Inexistência de mecanismos de responsabilização, prestação de contas e informação circunstanciada de livre e fácil acesso sobre suas políticas e operações de crédito;

3- Inexistência de mecanismos de controle social sobre a execução de suas políticas;

4- Insuficiência e ineficácia de políticas de salvaguarda no planejamento e implementação de suas operações, reduzindo preocupações relativas a questões ambientais, populações indígenas, reassentamento involuntário e questões de gênero, a meros formalismos;

5- Ao modo nebuloso como são apresentados os dados sobre suas operações, não se tendo os elementos para compreender os reais objetivos e funções de algumas de suas operações no Documento de Assistência, por exemplo;

6- À distância entre as diretrizes políticas estabelecidas nos projetos e a sua operacionalização;

7- À não previsão, na estrutura dos projetos, de condições físicas e financeiras para o seu monitoramento por parte das organizações da sociedade civil.

## **4.2 Diálogos frustrantes**

Como se sabe, nos anos de 1990, vendo-se abalados por uma crise de legitimidade, derivada da constatação de que seus programas não haviam contribuído para a superação dos acentuados níveis de pobreza nos países, os bancos multilaterais passaram a fomentar um novo tipo de relação com a sociedade civil, sem a intermediação dos Estados nacionais.

O BID sempre foi resistente a processos participativos. Porém, como estava sendo alvo de críticas em todo o mundo, iniciou um movimento de aproximação com as organizações da sociedade civil, através de ações combinadas de: formação de opinião, construção de análises sobre políticas e estabelecimento de parcerias. Assim, o BID passou a utilizar mecanismos de interlocução informal com a sociedade civil, mas sem efetividade em termos de incorporação dos pontos de vista das comunidades ao conteúdo das políticas.

Com isso, o BID passou a realizar principalmente diálogos informais de âmbito nacional e regional. Além disso, constituiu, mais recentemente, um Conselho de Assessores em al-

guns países e criou o Mecanismo de Investigação Independente (MII). Contudo, na prática, tais mecanismos não têm resultado mudanças no tratamento dado às populações e às organizações que atuam diretamente nas áreas de projetos implantados com recursos do BID.

É certo que o BID definiu uma política de participação. Porém, na prática ela está mais afeta a um espaço meramente consultivo e problematizador, pois o poder efetivo de decisão sobre as políticas de assistência aos países se faz diretamente entre os governos e Banco. A participação efetiva da sociedade é frustrada também porque os grupos sociais são chamados para interagir com o Banco, em geral, apenas na fase final das discussões, quando a política e sua estratégia já foram definidas e acordadas entre Banco e o governo.

Igualmente defeituosos são os processos relativos à decisão e elaboração do “Documento de País”. No Brasil, participam de tais processos apenas funcionários do Banco e representantes dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, não ocorrendo envolvimento sequer da casa do Congresso Nacional que deveria apreciar criteriosamente o “Country Paper”, o Senado Federal. Vale salientar que a apreciação política das operações de empréstimo é completamente precária, resumindo-se à consideração legislativa de Mensagem enviada pelo Poder Executivo (Presidência da República/Ministério da Fazenda) ao Congresso Nacional, focalizando-se os aspectos meramente financeiros de cada operação de empréstimo, sem que haja um debate mais amplo sobre o mérito das políticas em causa, nem sobre o conteúdo das reformas vinculadas a tais operações.

Por outro lado, a sociedade civil tem pouca informação sobre o processo de construção do Documento de País e, quando tem, a informação vem calcada num diálogo pouco substantivo e restrito a temas que não são prioritários para o BID. E quando provocado sobre temas prioritários, o Banco dialoga, mas não aprofunda os debates, e trata a questão de forma fragmentada e não contextualizada.

As consultas regionais em geral, resumem-se à apresentação de informações sobre o Banco e discussão de temas específicos, sem guardar relação com as consultas anteriores. Portanto, tais consultas não são mecanismos de negociação ou de decisão. Ademais, a participação é descontínua e focalizada muitas vezes sobre ONGs previamente reconhecidas pelo Banco como facilmente manipuláveis e cooptáveis e distanciadas de posicionamentos mais críticos, consolidados em fóruns ou articulações da sociedade civil.

O Conselho Assessor é constituído por organizações e movimentos escolhidos pelo BID, podendo reunir-se mais de uma vez por ano, por iniciativa deste. Porém, sua agenda é tão fluida quanto a das consultas regionais ( informes e temas). O modo como a reunião é conduzida e as questões são colocadas faz parecer que a sociedade civil pode, de fato, influenciar as políticas do Banco. Mas isto não passa de uma ilusão.

Por todos esses motivos, permanece falha a própria utilização dos instrumentos criados pelo BID, como o MII por exemplo. Esse mecanismo foi criado no sentido de contribuir para a mitigação dos impactos negativos identificados pela população atingida pelo projeto em execução. O objetivo seria garantir a qualidade do resultado do projeto. Na realidade seus procedimentos não são cumpridos do modo estabelecido, como pode-se identificar no histórico do Projeto da Usina Hidrelétrica de Canabrava, no Brasil.

A impressão que se tem é que o BID ainda não assimilou, de um modo mais amplo, a necessidade de reformas em seu interior que impliquem na institucionalização efetiva, de instrumentos de diálogo com a sociedade, de transparência e de acesso à informação.

Apaziguar os ânimos, oferecendo participação por meio desses instrumentos, reafirmar retoricamente a política de participação, fazer promessas, demonstrar receptividade e preocupação quanto à demandas e denúncias apresentadas pela sociedade civil, têm sido os resultados da prática diálogo in-

conseqüente promovido pelo BID. Ou seja, nada de concreto para superar definitivamente os indicadores de pobreza e as profundas desigualdades em que está envolta a região da ALC.

## **5 – Observações Finais**

Contrariamente ao que se esperava, no caso do Brasil, o governo Lula se esmerou, mais do que os governos precedentes, no estreitamento de relações com as Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs), demonstrando uma maior disposição de efetivar políticas assimiladas a partir de receituários divulgados por essas organizações. Hoje existem importantes similaridades e consensos entre a agenda do governo e as agendas dos Bancos Multilaterais, ao ponto de tanto o Banco Mundial como o BID terem assento oficial em espaços de discussão e definição de políticas nacionais, contribuindo formalmente para o direcionamento dos recursos orçamentários do Brasil. Para outros países da região – com exceções parciais, como a do governo de Kirchner, na Argentina – tem sido difícil evitar que as IFMs detenham um grande poder de determinar o conteúdo e o timing de reformas de políticas públicas, inclusive as políticas sociais e os processos de integração regional

Porém, com sua visão estreitamente economicista da integração e do desenvolvimento social, o BID certamente não é o melhor candidato a ser o banco da integração no continente americano ou para se encarregar de promover o bem-estar dos povos da região. Existem outros mecanismos de cooperação financeira e não-financeira, ou novas e mais transparentes instituições poderiam ser criadas com maior representatividade social, para tais finalidades. Por exemplo: a sociedade pode reivindicar representação formal em órgãos como o Comitê de Direção Executiva da IIRSA; as políticas sociais poderiam ser impulsionadas por esquemas cooperativos financiados pela tributação de movimentação especulativa de capitais, sob fiscalização da sociedade civil, e assim por diante.

Além disso, para que o Banco cumprisse uma real política de participação que resultasse num melhor e mais aprimorado controle social de suas ações em cada país seria de extrema importância a participação de legisladores eleitos pelo povo e da sociedade civil no debate sobre o Documento de País. Seria indispensável o acesso às informações detalhadas sobre os fundamentos das operações de ajuste estrutural e setorial (sobretudo os memorandos de liberação de parcelas de empréstimo), aos documentos sobre projetos (memorandos, relatórios e avaliações), às discussões e deliberações do Conselho Diretor e das Assembléias de Governadores bem como às avaliações de políticas nacionais e uma prestação de contas nos Parlamentos sobre suas atividades no país.

Deveria, também, ser adotado o princípio de que todos os documentos do Banco, relativos aos países tomadores de empréstimo, são públicos e necessitam estar sempre disponíveis no idioma de cada país aos quais disserem respeito as diversas políticas. Igualmente, deveria ser seguido o princípio de que a sociedade civil é sujeito estratégico para fins de monitoramento das políticas e projetos do Banco.

As instituições devem servir às legítimas aspirações das comunidades – inclusive suas avaliações autônomas sobre os impactos ambientais e sociais dos projetos de infra-estrutura –, e não simplesmente aos interesses de grandes empresas em auferir lucros para poucos.

## BID FAVORECE ATIVAMENTE A PPP<sup>1</sup>

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem se movimentado com desenvoltura em apoio à viabilização de esquemas de parceria público-privada (PPP) no Brasil.

Segundo o jornal Valor Econômico (16/06), está sendo preparada a criação de um fundo de ações, apoiado pelo BID com créditos de US\$ 1 bilhão a US\$ 5 bilhões, para dar garantias aos investidores privados, que se beneficiarão dos esquemas de PPP. O BID e o governo, segundo o mesmo jornal, pretendem atrair também bancos estrangeiros.

Além disso, o governo planeja a criação de um outro “fundo garantidor” (capitalizado com ações de primeira linha, provavelmente incluindo ações de importantes empresas públicas brasileiras) a ser administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

### RISCOS DOS ESQUEMAS DE PPP

- **risco tecnológico** (o empreendimento pode se tornar defasado por inovação tecnológica não absorvida, ficando o público sem o serviço de qualidade e sem que possa beneficiar-se de um ajuste de preço para menos);
- **risco de demanda** (pode cair a demanda pelo serviço, permanecendo a obrigação de o Estado remunerar o ente privado);

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado como “Informe RB nº 12/2004” em 16/06/2004, em <http://www.rbrasil.org>.

- **risco de competição** (competidores, inclusive com capital nacional, podem oferecer serviços melhores ou mais baratos, que não poderão ser preferidos pelo Estado para oferta ao público durante o período de contrato de PPP);
- **risco cambial** (a depreciação da moeda local pode trazer prejuízos quando o financiamento do empreendimento é em moeda estrangeira):
- **risco de inadimplência** (pode ocorrer elevada taxa de inadimplência da parte dos consumidores, permanecendo a obrigação de o Estado remunerar o ente privado);
- **risco regulatório** (o Estado pode, em resposta ao clamor público, reformar a regulação do setor de atividades em causa, o que poderá importar em responsabilidade do Estado para indenizar o ente privado, caso o equilíbrio financeiro do contrato de PPP seja atingido);
- **risco de impacto social ou ambiental negativo** (as leis de PPP, como é caso do texto do PL nº 2546 / 2003, muitas vezes não prevêm a obrigatoriedade de consultas públicas ou de licenciamento ambiental, permanecendo privados e pouco transparentes os procedimentos de decisão, com maiores chances de os projetos terem impactos como o aumento de preços dos serviços, a repressão salarial, o desemprego e a degradação ambiental).

A Rede Brasil distribuiu a todos os Deputados federais e a todos os Senadores documento em que analisa vários dos riscos da PPP, resumidos no quadro cima. Os mecanismos institucionais para administrar tais riscos não estão claros no projeto de lei que tramita no Congresso Nacional para a criação da PPP (ver Informe RB nº 4/2004, no endereço: [http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/rB1VBDqZuO/Informe\\_04.doc](http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/rB1VBDqZuO/Informe_04.doc)).

Por outro lado, não há discussão suficiente sobre as consequências da criação dos “fundos garantidores” (também chamados “fundos fiduciários”) e sua utilização como meios de oferecer garantias extremamente generosas, com duração de muitas décadas (o governo acena com 45 anos e as empresas querem 70 anos) a grandes investidores privados. Se não forem apropriadamente regulamentados, tais fundos poderão se constituir em mais um componente da ciranda financeira, da qual o Brasil foi feito escravo, ao destinar mundos e fundos ao pagamento de uma dívida pública inesgotável.



## **BID: O BANCO DA ALCA?**

### **1 – Introdução**

Este informe tem por objetivo realizar uma breve análise da estratégia de integração do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O BID tem oferecido apoio essencial ao muito criticado “Plan Puebla Panamá”, bem como à “Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul” (IIRSA) e, aparentemente, aspira a se tornar o banco da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), defendida pelos Estados Unidos.

### **2 – A IIRSA**

Todos sabem que está em curso um processo no qual tem sido negociada a integração da América Latina, em várias dimensões. Uma dessas dimensões é a da “integração física”, que tem sido impulsionada por processos associados à chamada IIRSA (ver [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)).

A IIRSA é um mega-projeto, que reúne diversos projetos sub-regionais de construção de estradas, hidrovias, barragens e outras obras, nos seguintes “eixos” de desenvolvimento ([www.iirsa.org/esp/plan/Plan\\_de\\_Accion.pdf](http://www.iirsa.org/esp/plan/Plan_de_Accion.pdf)):

- Eixo Mercosul (São Paulo-Montevideo-Buenos Aires-Santiago).
- Eixo Andino (Caracas-Bogotá-Quito-Lima-La Paz).
- Eixo Interoceânico Brasil-Bolivia-Peru-Chile (São Paulo-Campo Grande-Santa Cruz-La Paz-Ilo-Matarani- Arica-Iquique).

- Eixo Venezuela-Brasil-Guyana-Suriname.
- Eixo Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata.
- Eixo Multimodal del Amazonas (Brasil-Colômbia-Ecuador-Perú)
- Eixo Marítimo do Atlântico.
- Eixo Marítimo do Pacífico.
- Eixo Neuquén-Concepción.
- Eixo Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta.
- Eixo Bolívia-Paraguai-Brasil.
- Eixo Peru-Brasil (Acre-Rondônia).

A IIRSA tem o apoio dos seguintes agentes financeiros multilaterais: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporación Andina de Fomento (CAF), o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) e o Banco Mundial (BM). Estes agentes têm oferecido os meios financeiros para a implementação dos projetos.

Porém, o processo de integração via projetos administrados sob a IIRSA tem sido em grande parte liderado pelo BID. Este banco tem inclusive organizado capacidades relevantes para o desenvolvimento das condições institucionais conducentes à implementação das políticas de integração no continente. Neste sentido, é importante entender que o BID tem uma estratégia de integração hemisférica, que, na verdade, vai muito além dos projetos da IIRSA, conforme será descrito abaixo.

### **3 – A Integração É Uma de Sete Estratégias**

Em 23 de julho de 2003, o BID adotou o seu “documento de estratégia” para a integração regional (“Integración regional: documento de estrategia” – GN-

2245-1). Este documento (a seguir citado como DEIR) constitui uma das sete grandes estratégias do BID nas seguintes áreas de atuação: (1) modernização do Estado; (2) políticas de competitividade; (3) desenvolvimento social; (4) integração regional; e (5) meio ambiente.

É estranho que o BID veja-se envolvido em áreas como a “modernização do Estado”, quando não deveria imiscuir-se em assuntos com evidentes implicações de natureza política.

De qualquer modo, segundo o prólogo do DEIR, as sete grandes estratégias compõem um “novo marco estratégico” do Banco. Este novo marco estratégico, de acordo com o BID, “propõe ações para melhorar o bem-estar da população da região, pondo ênfase nos setores mais pobres”. Mas a realidade é bem outra: o BID tem uma visão estreitamente economicista de desenvolvimento, muito distante de concepções mais abrangentes, que valorizam o desenvolvimento humano integral, inclusive as relações com o meio ambiente saudável, saberes tradicionais, modos de vida e culturas de comunidades.

#### **4 – A Visão do “Novo Regionalismo”**

A estratégia de integração do BID é baseada em uma visão parcial do que se deve considerar como “integração” entre sociedades distintas. A visão de integração regional do BID é anunciada como sendo a do chamado “novo regionalismo”. O “novo regionalismo” descarta as possibilidades de desenvolvimento de políticas nacionais autônomas ou a prevalência de um justo equilíbrio de interesses no processo de integração. Assim, o BID afirma que “as velhas iniciativas de integração do pós-guerra na América Latina e Caribe estavam desenhadas para respaldar uma

estratégia de industrialização mediante a substituição de importações”. Este enfoque de desenvolvimento econômico, segundo o BID, “perdeu vigência com a crise dos anos oitenta” (DEIR, p. 1).

A visão do BID é no sentido de que a integração regional “agora é parte integral das reformas estruturais que os países têm levado a cabo desde os anos oitenta”. Na mesma linha, o BID entende que a integração regional deve “complementar políticas orientadas para integrar as economias ao resto do mundo, estimular mercados privados e modernizar instituições, com vistas a alcançar um bom posicionamento frente as forças da globalização” (idem). Com isto, o BID abre corredores de acesso e condições vantajosas para empresas explorarem recursos naturais não-renováveis (minerais, gás, petróleo) e de biodiversidade na região.

É evidente o intuito do BID de abrir mercados para grandes empresas da economia global, fomentando sua participação em projetos de infra-estrutura, com amplas facilidades institucionais e financeiras, ao mesmo tempo em que descarta como “velhas” as políticas de desenvolvimento e integração impulsionadas pelo Estado enquanto representante do povo e promotor do interesse público.

## **5 – As Políticas Apoiadas pelo do BID**

Com base nessa visão estreitamente economicista de integração regional, que põe tudo a serviço da “globalização” impessoal, o BID propõe linhas prioritárias de ação, dentre as quais se destacam:

- criação de mercados regionais;
- abertura geral ao sistema de comércio mundial;

e

- reforma regulatória (que o banco eufemisticamente chama de “outros bens públicos regionais”) em áreas como energia, telecomunicações e seguros

Nos campos de consolidação de mercados regionais, promoção de infra-estrutura, “fortalecimento” institucional e reforma regulatória, o BID propõe:

- trabalhar em prol da eliminação as barreiras tarifárias e não tarifárias;
- apoiar processos de liberalização de serviços;
- apoiar a “capacitação” de agentes negociadores nos fóruns de política comercial para favorecer a transição ao livre comércio e mitigar seus efeitos negativos;
- apoiar o avanço da IIRSA e do seu equivalente mais ao norte, o “Plan Puebla Panamá”;
- promover a coordenação de políticas macroeconômicas entre países, inclusive a “compatibilização” de políticas cambiais e harmonização de políticas fiscais e de sistemas tributários; e
- apoiar as negociações da ALCA e seus programas, bem como os cursos de treinamento da OMC.

A estratégia do BID para a integração, portanto, é de grande envergadura e abrange aspectos físicos e econômicos fundamentais em diversas sociedades do continente. O BID chega mesmo a cogitar da “integração política”, entendendo como tal “a progressiva convergência [dos] sistemas jurídicos e políticos [dos países], assim como a criação de instâncias supranacionais que impulsionem essas convergências” (DEIR, p. 9).

O DEIR indica, também, que o BID adotará prioritariamente a “Cooperação Técnica Regional” como meio de atingir seus objetivos em apoio à IIRSA, ao Plan Puebla Panamá, à ALCA, a processos de integração no Caribe e aos programas do Instituto para la Integración de la América Latina (INTAL), mantido pelo Banco em Buenos Aires. Além disso, o BID utilizará recursos do FOMIN – Fondo Multilateral de Inversiones (braço do BID, criado em 1993, dedicado a prover financiamento ao setor privado) para financiar o envolvimento de empresas privadas nas obras de infra-estrutura.

Na área de “liberalização de serviços”, o BID apoiará os esforços em prol de quatro modalidades de liberalização: (a) comércio transfronteiriço; (b) presença comercial; (c) consumo no exterior; e (d) movimento de pessoas físicas. É impressionante e sintomático que esta agenda do BID seja, na verdade, uma cópia da política de liberalização de serviços da OMC! Em outras palavras, a política para serviços do BID é praticamente uma repetição do que está previsto no artigo I, 2 do chamado “Tratado Geral sobre Serviços” ou GATS (*General Agreement on Trade in Services*) da OMC. Ainda em consonância com o GATS, o BID põe ênfase especial na liberalização de serviços financeiros, também priorizada pelo FMI e pelo Banco Mundial. Assim, o BID passa a ser também um meio de internalização *ex ante* de reformas comerciais, que deveriam ser negociadas em fóruns apropriados, e não diretamente implementadas por meio de esquemas de cooperação técnica de baixa visibilidade e *accountability*.

## 6 – CONCLUSÃO

O BID tem liderado ativamente o processo de integração regional nas Américas. A integração física, baseada em grande parte nos mega-projetos Plan Puebla Panamá e IIRSA, atende a interesses de grande empresas e protege os seus investimentos. Além disso, o BID tem uma visão abrangente e articulada desses processos de integração e se beneficia das formulações e dos serviços de apoio técnico obtidos a partir do INTAL (ver: [www.iadb.org/intal/](http://www.iadb.org/intal/)).

Em muitos aspectos, as reformas apoiadas pelo BID reproduzem as políticas preconizadas pelo FMI, pelo Banco Mundial, pela OMC e pelos defensores do modelo de integração do tipo TLCAN (Tratado de Livre Comércio da América do Norte) ou NAFTA (North American Free Trade Agreement), que contém proteções exageradas aos investimentos privados diante do interesse público (ver artigo 11 do NAFTA) e que muitos querem ver reproduzidas em uma futura ALCA. Há uma ênfase na subordinação da integração sub-regional à integração regional e desta à “globalização”. Tanto assim que, desde 1996, o INTAL trabalha sob uma nova visão conceitual e operativa “que responde às mudanças ocorridas no cenário da integração regional na América Latina e Caribe, assim como frente à vigorosa corrente de globalização das economias surgida nos últimos anos a nível mundial” ([www.iadb.org/intal/objetivo.htm](http://www.iadb.org/intal/objetivo.htm)).

Nesse sentido, parece claro que o BID se vê como um candidato natural a desempenhar o papel de banco, ou principal agente financeiro, da ALCA. De fato, o BID entende que a ALCA pode ser construída aos poucos, em um processo incremental – o que redundaria em baixa visibilidade da estratégia como um todo e despertaria assim menos controvérsias. A visão incrementalista do BID está

indicada no DEIR (p. 12), nos seguintes termos: “No marco da construção da ALCA, acordos bilaterais entre países ou sub-regiões podem servir como apoio (*“building blocs”*), na medida em que neles se produzam precedentes que sejam consistentes com um acordo hemisférico [...]”.

Em resumo, em sua estratégia de integração, o BID afirma claramente que “apoiará a participação dos países em iniciativas de integração como a ALCA, os acordos com a EU [União Européia] e com países da Ásia, na medida em que o solicitem” (DEIR, p. 16).

Porém, com sua visão estreitamente economicista da integração e do desenvolvimento, o BID certamente não é o melhor candidato a ser o banco da integração no continente americano. Existem outros fundos, ou novos e mais transparentes mecanismos financeiros poderiam ser criados com maior representatividade social, para essa finalidade. A sociedade deve acompanhar o “avanço” do processo de integração, reivindicando, inclusive, representação formal em órgãos como o Comitê de Direção Executiva da IIRSA. As instituições devem servir às legítimas aspirações das comunidades – inclusive suas avaliações autônomas sobre os impactos ambientais e sociais dos projetos de infra-estrutura –, e não simplesmente aos interesses de grandes empresas em auferir lucros para poucos.