

# AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS COM PARTICIPAÇÃO DO BRASIL: SEU PAPEL ATUAL

AUTORES

ADHEMAR MINEIRO  
FÁTIMA MELLO  
KJELD JAKOBSEN

BRASÍLIA | 2018

APOIO



CHARLES STEWART  
MOTT FOUNDATION



inesc

## EQUIPE INESC

### Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva  
Júlia Alves Marinho Rodrigues  
Luiz Gonzaga de Araújo  
Márcia Anita Sprandel  
Pedro de Carvalho Pontual

### Conselho Fiscal

Ervino Schmidt  
Iliana Alves Canoff  
Romi Márcia Bencke  
Suplente: Lucas de Alencar oliveira

### Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira  
José Antonio Moroni

### Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

### Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

### Assistente da Direção

Ana Carolina Soares  
Ana Paula Felipe  
Marcela Coelho M. Esteves

### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cleomar Souza Manhas  
Grazielle Custódio David  
Leila Saraiva Pantoja  
Márcia Hora Acioli  
Matheus Peres Machado Magalhães  
Yuriê Baptista César

### Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

### Assessoria de Comunicação

Silvia Alvarez

### Educadora Social

Thallita de Oliveira

### Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

### Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

### Técnico de Informática

Pablo dos Santos Lages

### Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos  
Eugênia Christina Alves Ferreira  
Isabela Mara dos Santos da Silva  
Josemar Vieira dos Santos

### Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

### Estagiários/as

Lucas Daniel Rodrigues de Souza  
Lucas Miguel Salomão Meireles  
Thaís Vivas

---

## APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation  
Christian Aid  
Embaixada da França  
Fastenopfer  
Fundação Avina  
Fundação Heinrich Böll  
Fundação Ford  
GDF – CDCA / Secretaria da Criança  
GDF – SEDESTMIDH /Trabalho, Desenvolvimento Social,  
Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos  
ICS - Instituto Clima e Sociedade  
IBP – Center on Budget and Policy Priorities  
Instituto C&A  
Kindernothilfe - KNH  
Open Society Foundations  
Oxfam Brasil  
Pão para o Mundo  
União Europeia

---

## INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar  
Cobertura - Edifício Márcia  
CEP 70. 3037-900 - Brasília/DF  
Telefone: + 55 61 3212-0200  
E-mail: [inesc@inesc.org.br](mailto:inesc@inesc.org.br)  
Página Eletrônica: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	4
1. A CRISE DE 2008 .....	5
2. A ESTRUTURAÇÃO DO G20 E O PAPEL DOS EMERGENTES NA SAÍDA DA CRISE .....	10
2.1 O G20 E AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS .....	13
3. A EMERGÊNCIA DA CHINA AO PROTAGONISMO .....	17
4. O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO (NBD) .....	19
5. AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS TRADICIONAIS .....	22
5.1 O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) .....	22
5.2 O GRUPO BANCO MUNDIAL .....	24
5.3 O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID) .....	25
6. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DA AMÉRICA DO SUL .....	27
6.1 CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) .....	27
6.2 FUNDO FINANCEIRO PARA DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES DA BACIA DO PRATA (FONPLATA) .....	29
6.3 FUNDO PARA CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM) .....	29
7. SALVAGUARDAS SOCIAIS E AMBIENTAIS, DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	31
7.1 SALVAGUARDAS DO GRUPO BANCO MUNDIAL .....	31
7.2 SALVAGUARDAS DO BID .....	33
7.3 SALVAGUARDAS DA CAF .....	36
7.4 SALVAGUARDAS DO NBD .....	36
7.5 SALVAGUARDAS DO BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA (AIIB) .....	38
8. FUNDOS CLIMÁTICOS E AMBIENTAIS .....	40
8.1 O FUNDO VERDE DO CLIMA (GCF) .....	41
8.2 O FUNDO DE ADAPTAÇÃO .....	41
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	44
REFERÊNCIAS .....	50

---

## LISTA DE QUADROS:

QUADRO 1. APOIO DAS IFIs AOS SEUS CLIENTES ANTES E DURANTE A CRISE (US\$ BILHÕES) .....	13
QUADRO 2. OS PRIMEIROS PROJETOS APROVADOS PELO NBD .....	20
QUADRO 3. PROJETOS DO BID .....	27
QUADRO 4. FUNDO MUNDIAL PARA O MEIO AMBIENTE (GEF) .....	42
QUADRO 5. FINANCIAMENTO CLIMÁTICO DOS BANCOS MULTILATERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO EM 2015 .....	43

---

# AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS COM PARTICIPAÇÃO DO BRASIL: SEU PAPEL ATUAL

## INTRODUÇÃO

A crise de 2008 iniciou-se como um grave problema financeiro, gerado pela extrema liberalização dos fluxos e das aplicações do capital financeiro – particularmente no centro dos países desenvolvidos –, e transformou-se em crise econômica generalizada, à qual podemos agregar outras crises mundiais em gestação no mesmo momento, como a crise climática, energética e alimentar.

Até o presente, a crise econômica não tem perspectivas de solução, pois as respostas têm mostrado que seus formuladores têm se preocupado mais em salvar os interesses daqueles que a provocaram – como os bancos, os fundos de investimentos e outras instituições financeiras –, por meio da adoção de medidas de extrema austeridade nos países mais afetados pela crise, como os Estados Unidos, em um primeiro momento, seguidos pelos países europeus, particularmente os do sul da Europa. Tais medidas objetivaram assegurar que os bancos não deixassem de receber os encargos financeiros de seus países clientes. O problema é que desviar os recursos disponíveis em qualquer país para tal finalidade deixa-o a descoberto para investir em atividades econômicas que possam contribuir para retomar o desenvolvimento e superar a crise.

Diversas instituições financeiras internacionais (IFIs) foram convocadas ou até mesmo criadas para participar do enfrentamento à crise, desde as IFIs tradicionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), entre outras, até a formação de novas instituições, como o G20, o Banco Asiático para Investimento e Infraestrutura (AIIB), o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), entre outras iniciativas regionais, em que também temos um protagonismo importante da segunda potência mundial atual, a China.

O objetivo do presente texto é estudar o papel e o funcionamento dessas instituições financeiras atualmente e a sua relação com o enfrentamento da crise e a promoção de perspectivas de retomada do desenvolvimento mundial de forma sustentável. Neste sentido, as eventuais salvaguardas sociais e ambientais que algumas instituições possuem, bem como os fundos climáticos existentes, que se articulam com as IFIs, podem contribuir para a sustentabilidade e são parte do estudo para que os leitores possam se apropriar das informações, que permitirão imprimir incidência da sociedade nas políticas das IFIs no Brasil e na região de uma nova forma.

O corte do estudo centra-se nas IFIs globais e regionais, bem como nos fundos climáticos

em que há participação política e financeira do Brasil. Neste sentido, além desta introdução, o texto se inicia por uma explicação sobre a evolução da crise econômica e o papel da China e do NBD neste contexto, seguido pelo papel do G20 e por sua relação com as IFIs.

Em seguida, apresentamos uma descrição de cada uma dessas instituições, iniciando pelas tradicionais, como Bretton Woods, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e os organismos de financiamento na América Latina e no Caribe, além de uma discussão sobre suas salvaguardas sociais e ambientais, para,

em seguida, tratarmos das novas instituições, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, a partir de seu nome em inglês: Asian Infrastructure Investment Bank) e os fundos climáticos.

À guisa de conclusão, chamamos a atenção para as mudanças ocorridas no sistema financeiro internacional e indicamos aspectos das agendas dos movimentos sociais diante da crise e das políticas atuais das IFIs (inclusive quanto à justiça fiscal) e de como eventualmente poderiam utilizar suas salvaguardas para incidir sobre seus projetos.

## 1. A CRISE DE 2008

A primeira década do século XXI representou mudanças substantivas no padrão de funcionamento do capitalismo, que marchou célere por cerca de 20 anos desde meados dos anos de 1980. A crise da economia internacional iniciou-se a partir de 2007 e eclodiu mais abertamente no segundo semestre de 2008, marcando o cenário internacional com a agudização das turbulências financeiras, especialmente nas economias do centro nevrálgico do capitalismo, como os EUA, a Europa Ocidental e o Japão. Ela representou uma importante virada de página na história do funcionamento da economia mundial.

A crise do mercado imobiliário dos EUA não foi só o estopim de uma crise financeira de grandes proporções, mas também o fim do ciclo expansivo baseado no dinamismo dos mercados financeiros, que parecia estar desenhado no próprio

movimento iniciado a partir de fins dos anos de 1980 e que durou mais de 20 anos, período de forte hegemonia neoliberal em escala mundial.

Esse movimento, por um lado, refletiu uma nova política do Federal Reserve (FED), o Banco Central dos Estados Unidos, que combinou baixas taxas de juros e de inflação com alta liquidez no país, em contraste com a subida abrupta das taxas de juros a partir do governo Reagan, que foi um dos detonadores da crise das dívidas externas no início dos anos de 1980.

Por outro lado, foi também um processo de inovações nos mercados financeiros e da liberalização das movimentações financeiras em escala mundial, ampliando os horizontes dos aplicadores/especuladores, além de aumentar significativamente a competição entre as instituições financeiras, inclusive entre as

tradicionais, como os bancos comerciais, os bancos de investimentos, as corretoras, entre outros. Nesse contexto, as IFIs tiveram um papel importante de difundir esse modelo, atuando como formuladores de políticas em escala global, muitas vezes aplicadas como contrapartida à tomada de seus empréstimos.

Por sua vez, a expansão da liquidez geral colocada à disposição pelo setor financeiro privado e o ativismo político-ideológico das instituições muitas vezes acarretaram diagnósticos equivocados e proposições de políticas ineficientes, como as que resultaram em várias crises financeiras na Ásia e na América Latina, com sequências de ataques especulativos contra as moedas nacionais na segunda metade dos anos de 1990. Tais acontecimentos propiciaram, pouco a pouco, o esvaziamento operacional das IFIs, que perderam progressivamente sua relevância em termos do volume de recursos disponibilizados.<sup>1</sup>

Ao lado disso, a liberalização comercial com a marca da Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em meados dos anos de 1990, que agregou à discussão comercial tradicional:

- A) a liberalização:
  - a) de investimentos;
  - b) dos setores de serviços (incluídos os financeiros);

- c) dos serviços de consultoria, engenharia, entre outros;

- B) a privatização das empresas públicas, colocando combustível nos mercados de capitais; e

- C) a desregulamentação dos mercados, bem como outros mecanismos que potencializaram um mundo no qual os competidores financeiros deveriam buscar novos espaços de valorização dos capitais, incentivando a financeirização da riqueza e das relações sociais.

Assim, todos os espaços abertos, toda a criação humana, todo o planeta virou um imenso espaço de acumulação de riqueza financeira.

As crises que se sucediam mostravam os riscos dessa engrenagem, na qual um espaço aberto à valorização que entrava em crise era progressivamente substituído por outro, gerando um processo eufórico e alimentando uma visão de comportamento de manada (no caso, usando-se uma figura do mercado financeiro, uma manada de touros<sup>2</sup> apostando permanentemente nas possibilidades de crescimento contínuo e acelerado). A imagem criada por um ex-presidente do FED, Alan Greenspan, que

1 Em um texto de 2001 (BUIITER, Willem; LANKES, Hans Peter. "International Financial Institutions – Adapting to a World of Private Capital Flows"), um técnico do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (Buiter) e outro do FMI (Lankes) afirmaram: "Os mercados financeiros globais testemunharam profundas mudanças ao longo das últimas poucas décadas. Isso incluiu o forte crescimento dos fluxos privados de capitais para os países em desenvolvimento. Os fluxos líquidos de capital de longo prazo subiram de US\$ 48 bilhões em 1980 (58% do total de fluxos de longo prazo) para US\$ 239 bilhões em 1999 (82,6% do total de fluxos de longo prazo)".

2 "Touros", no jargão do mercado financeiro, são os aplicadores que apostam permanentemente na alta, enquanto os "ursos" seriam os aplicadores que apostam na baixa dos mercados.

fala da “exuberância irracional dos mercados”, aparece como uma boa alegoria desse processo.

Assim, crises nacionais ou regionais de mercados, como a crise mexicana, a crise asiática, a crise russa, as crises brasileiras (1998/1999 e 2002), a crise argentina, entre outras, se combinavam ou se mesclavam com crises setoriais, como a crise das empresas de informática (a chamada crise das “pontocom”) ou as crises das empresas de energia nos EUA e, a seguir, a crise dos mercados de hipotecas estadunidenses.

Essa busca de espaços de acumulação financeira era impulsionada e, ao mesmo tempo, impulsionava uma busca por mais liberalização financeira, mais inovações financeiras e mais internacionalização. As propostas de regulação dos mercados financeiros eram atacadas com o discurso da autorregulação dos mercados e acabavam confinadas aos segmentos mais tradicionais, como as chamadas “regras da Basileia”, que buscavam obrigar um comportamento mais precavido dos chamados bancos comerciais depois das crises financeiras dos anos de 1990. As instituições multilaterais não eram consideradas reguladoras, mas supervisoras.

A criação de novos produtos, a expansão dos fundos mais variados, dos chamados “derivativos” (operações financeiras derivadas de outras operações), os processos de securitização, “hedge”<sup>3</sup> e outros permitiram “embalar” conjuntamente aplicações garantidas com aplicações de risco, pela combinação da liquidez instantânea, ao fazer a riqueza financeira diferida no tempo ganhar concretude imediata, com a

multiplicação, por várias vezes, de uma mesma operação, potencializando exponencialmente, de forma virtual, no mundo financeiro, a riqueza efetivamente existente.

Não assombra que, nesse mundo, a riqueza em circulação nos mercados financeiros – estimada, de maneira conservadora, em 2007, em mais de US\$ 600 trilhões pelo Bank of International Settlements (BIS), o Banco de Compensações Internacionais, uma espécie de Banco Central dos bancos centrais –, fosse cerca de dez vezes o valor do PIB efetivo de todos os países do mundo. Um título público de 30 anos ganhava liquidez imediata, uma simples operação comercial de importação ou exportação era multiplicada várias vezes nos mercados financeiros, por meio de mercados futuros, mercados cambiais e muitas outras operações. A desregulamentação e as inovações financeiras permitiram que a imagem bíblica da multiplicação do pão e dos peixes parecesse um truque de mágica de festa de criança, perto do que os mercados financeiros conseguiam com suas operações.

Nesse processo, não é de surpreender que o mundo financeiro tenha entrado em pânico com as perdas verificadas, particularmente, com o potencial de perdas futuras. Com essa percepção, começaram a cair os pilares desse sistema, que vigorou por 20 anos: a crença na autorregulação, na liberalização permanente e progressiva e na capacidade de multiplicação constante da riqueza financeira. Todavia, o rentismo ainda ocupa um espaço importante na economia mundial, inclusive no Brasil.

3 “Hedge funds” são investimentos de alto risco e praticamente sem controles externos.

Ruiu também a montagem feita internacionalmente na qual os EUA eram o principal motor da multiplicação da riqueza financeira, quando ofereciam crédito farto ao seu comércio e aos seus consumidores, além de funcionar como mercado consumidor para o mundo todo, viabilizando a transformação dos países asiáticos, por exemplo, como a China, a Coreia do Sul e outros, em espaços para a proliferação de plantas manufatureiras para fornecimento ao mercado estadunidense.

Nesse contexto, a liberalização financeira impulsionou a liberalização comercial e vice-versa, pois, afinal de contas, os saldos comerciais gigantescos acumulados na Ásia e em outras regiões se transformavam em fundos que iam, em última instância, financiar a própria expansão financeira nos EUA, por meio dos mercados de títulos públicos, bolsas de valores e outros.

Esse modelo, que funcionou até então, esgotou-se progressivamente com a crise que se iniciou no começo de agosto de 2007. Foi quando o mundo financeiro internacional se agitou fortemente mais uma vez, com movimentos bruscos de subida e descida dos índices, especialmente a baixa acentuada do valor dos ativos financeiros. Nos primeiros 20 dias de agosto daquele ano, falava-se de algumas centenas de bilhões de dólares estadunidenses que teriam “desaparecido” de uma hora para outra<sup>4</sup> e de várias dezenas de bilhões de dólares

estadunidenses colocados pelos diversos bancos centrais dos principais países do núcleo financeiro do capitalismo à disposição do sistema financeiro para tentar evitar o colapso.<sup>5</sup>

O empurrão no primeiro dominó de um mercado financeiro altamente interconectado partiu, desta vez, de onde já se esperava há muito tempo uma nova turbulência: dos ativos derivados do fragilizado mercado de imóveis e hipotecas dos EUA. Mas é superficial atribuir toda a culpa pela crise atual a essa conhecida fragilidade.

Os alertas sobre a “bolha” especulativa no mercado imobiliário dos EUA vinham de longe, embora as perspectivas para a economia mundial fossem bastante otimistas. Tornaram-se mais frequentes a partir de julho de 2006, quando, pela primeira vez, foram registradas quedas no valor dos imóveis nos EUA desde que o setor imobiliário começou seu ciclo expansivo. Falou-se em “crise dos *subprimes*”, isto é, dos empréstimos feitos pelos tomadores de maior risco no mercado de imóveis, porque não ofereciam segurança e garantias aos agentes financeiros. Nas classificações de risco nos EUA, os “empréstimos *primes*” seriam os de menor risco e os “*subprimes*” os de uma categoria mais arriscada, normalmente composta por trabalhadores sem contrato efetivo de trabalho ou despossuídos de valores que pudessem servir como garantias aos empréstimos.

4 Na verdade, boa parte disso relaciona-se com a diferença entre o valor estimado dos ativos financeiros antes do início da crise e a estimativa de seu valor após a queda dos mercados nesse período, sendo, portanto, boa parte da perda apenas uma estimativa.

5 Para se falar rapidamente em números, só no dia 13 de agosto de 2007 (uma segunda-feira), de modo a mostrar que o dia 13 não impacta só nas sextas-feiras, os vários bancos centrais desses países teriam colocado US\$ 72 bilhões à disposição dos mercados ávidos por liquidez, sendo US\$ 65 bilhões absorvidos apenas pelo Banco Central Europeu.

Para se entender um pouco a extensão desse problema, há que se perceber um pouco os mecanismos de difusão que permitiram que, desde o primeiro dominó empurrado, a crise se alastrasse rapidamente. A partir da compra do imóvel, o novo proprietário podia, independentemente de ser de alto risco ou de nenhum risco, alavancar crédito no sistema financeiro, usando o imóvel como garantia a partir de uma hipoteca. Se, pela expansão do próprio crédito imobiliário, o valor dos imóveis subia permanentemente, este era um mecanismo de espiral de elevação do crédito. Quanto maior fosse o valor do imóvel, maior era o valor de recursos que se podia conseguir no sistema financeiro. Se o valor dos imóveis subia, era possível “renovar” as hipotecas, conseguindo novos créditos ainda maiores para pagar a hipoteca anterior e conseguir mais recursos. Enquanto os valores subiam permanentemente, esse era um mecanismo que se alimentava de si mesmo.

Assim, boa parte da expansão do consumo nos EUA também motivou a expansão em boa parte do mundo. Nesse período, a economia dos EUA funcionou como uma espécie de “consumidor de última instância”, para a qual eram destinados produtos de muitos outros países do mundo, o que resultava, por exemplo, no dinamismo acentuado da economia chinesa ou, por tabela, na subida do preço das principais *commodities* agrícolas e minerais. As exportações de *commodities* brasileiras foram estimuladas pela expansão de crédito a partir do aumento do preço dos imóveis nos EUA.

As instituições financeiras que colocaram seus recursos à disposição dos que se endividavam no mercado de imóveis, especialmente os chamados *subprimes*, auferiram lucros extraordinários,

porque, no mercado financeiro, quanto maior for o risco do tomador dos recursos, maior será a taxa que esse tomador vai ter que pagar. Já que esses lucros eram tão fantásticos, mas tinham riscos elevados associados a ele, por que não “socializar” os lucros ou, pelo menos, uma parte deles com outros agentes do sistema financeiro?

A forma de fazê-lo seria emitir títulos que tornavam outros aplicadores em eventuais sócios daquele lucro fantástico, mas também de parte do risco, como os vários fundos financeiros, de investimentos, de previdência, de rendas variáveis, entre outros. Isso funciona como uma espécie de seguro para as instituições que fazem a operação, face ao crescimento do risco. Como o mercado financeiro dos EUA é aberto à participação de instituições financeiras de outros países, estas participavam também da farra do mercado das hipotecas e do crédito alavancado a partir daí. Como os movimentos nos mercados financeiros foram liberalizados em boa parte do mundo nos últimos 25 a 30 anos, esses títulos baseados nos ganhos com o mercado financeiro dos EUA se disseminaram nas carteiras dos fundos de aplicação e das instituições financeiras no mundo todo.

Assim, quer pelo lado do consumo e da produção, quer pelo lado das movimentações e dos ganhos financeiros, todos se transformaram, de alguma forma, em sócios da expansão do mercado imobiliário dos EUA. Enquanto a festa da expansão seguia adiante, os ganhos se generalizavam juntamente com um efeito colateral implícito: os riscos. Mas quando o ciclo começou a se inverter, os riscos se explicitaram e – assim como no período anterior a perspectiva de ganhos expandiu os negócios – agora a perspectiva das perdas detonou a crise.

Neste segundo momento, o preço dos imóveis começou a cair desde julho de 2007. O crédito ancorado nesses valores em queda se contraiu rapidamente, os agentes financeiros quiseram reduzir sua exposição ao risco e se livrar dos possíveis inadimplentes e os outrora “heróis do boom expansivo”, que com seu otimismo e sua coragem expandiram o mercado imobiliário e o consumo, viraram os vilões do sistema, atingidos por taxas de juros mais altas (os juros básicos nos EUA subiram de 1% a 5,25% entre 2004 e 2007 e eram o “pisso da escada” das demais taxas). Somam-se a isso os valores de imóveis em queda e as dificuldades cada vez maiores para honrar os compromissos financeiros assumidos no período anterior, porém em condições totalmente diversas dos juros muito mais baixos e do crédito abundante de então.

Os papéis ancorados nessas operações e difundidos pelo mundo financeiro global

começaram a perder seus valores e enfrentaram dificuldades para que fossem negociados. Essa queda começou a se refletir na rentabilidade dos diversos fundos que neles aplicaram seus recursos e se tornaram detentores de papéis que se desvalorizaram diante de riscos que se ampliaram. Assim, a extensão do problema foi ficando evidente.

Vale ressaltar que, depois da crise de 2007, chegou-se a ensaiar um novo espaço de acumulação financeira, desta vez com ativos reais, no chamado mercado de “*commodities*” (energia, minérios, produtos agrícolas), que resultou em uma explosão de preços desses produtos (por exemplo, o petróleo alcançou valores próximos a US\$ 150,00 o barril). Esse movimento foi retomado a partir de 2011 com a nova expansão monetária dos mercados financeiros dos países capitalistas centrais, assim como a especulação cambial com as diversas moedas nacionais.

## 2. A ESTRUTURAÇÃO DO G20 E O PAPEL DOS EMERGENTES NA SAÍDA DA CRISE

Frente ao pânico que se seguiu à crise financeira de 2008, os governos dos principais países elaboraram uma resposta. Um dos principais elementos dessa resposta se deu pela articulação do chamado G20.<sup>6</sup> A crise alterou a natureza das

reuniões do G20, em que os tradicionais encontros de autoridades monetárias e financeiras seguiram, porém ao lado de reuniões de chefes de Estado e de Governo, simultaneamente ou não. Isso passou a acontecer a partir da reunião de Pittsburgh, nos

6 Dados os limites para a administração da crise, mesmo para as maiores economias capitalistas, foi articulado um espaço concertado dos chefes de governo desses países, mais um conjunto de países emergentes, que já se articulavam como um espaço entre autoridades monetárias e financeiras (ministros de finanças e presidentes de bancos centrais) desde a crise asiática de 1997. Os países que compõem o grupo são: Alemanha, África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, EUA, França, Índia, Indonésia, Inglaterra, Itália, Japão, México, Rússia, Turquia e a representação da União Europeia.

EUA, ao final de 2008, no quadro da turbulência da crise e orientado por uma reunião anterior do G20 ocorrida no Brasil em seu formato original.

Desde a eclosão do período mais agudo da crise, o G20 tomou para si a sua administração, o salvamento do sistema econômico e financeiro, que ruía sob um mar de turbulências oriundas da especulação financeira e a tentativa de recuperação econômica. A partir de suas primeiras resoluções, foram também incorporando-se na agenda de discussões os temas do desenvolvimento e do emprego, do meio ambiente e da crise do padrão energético – em uma perspectiva que, de certo modo, assumia uma crise sistêmica e multifacetada. Assim, de acordo com o momento, as resoluções do G20 trataram de forma mais superficial ou mais profunda esses vários temas. Essa perspectiva de uma visão mais abrangente e sistêmica sobre a crise foi se atenuando, senão se apagando, ao longo de 2010 nas reuniões de Toronto (Canadá) e Seul (Coreia do Sul).

Por outro lado, a base ideológica e política para a retomada de uma intervenção mais ativa dos estados nacionais, coordenados nessa ação ou não, parecia estar dada, em um primeiro momento, pela própria crise do capitalismo desregulado, em que as empresas em dificuldades foram as primeiras a requisitar uma intervenção mais ativa do Estado para garantir sua sobrevivência e a sobrevivência do sistema.

As discussões no âmbito do G20 mostraram que mudanças significativas do quadro econômico que vigorou nos últimos 20 anos também deveriam ser esperadas na área comercial. O então

presidente dos EUA, Barack Obama, vinha constantemente afirmando que os EUA não seriam mais a máquina de consumo que funcionou no período anterior e que os países que se aproveitaram dessa situação para ocupar seus mercados, como a China e a Alemanha, recordistas de exportação e saldos comerciais na relação com os Estados Unidos, deveriam se esforçar para que seus mercados internos crescessem para compensar a redução do dinamismo que se seguiria pelas restrições do mercado estadunidense. Essa posição dos EUA seguiu em discussão no G20, já que Alemanha e China se opuseram a mudanças expressivas nas regras, mas apontou para um comércio mundial mais regulado e/ou com mais protecionismo, mesmo que apenas em nível nacional. No mínimo, haveria uma forte redução do ânimo por mais liberalização comercial.<sup>7</sup>

A falta de regulação dos mercados financeiros é uma boa explicação para a crise, mas essa explicação precisa ser complementada com uma discussão sobre o porquê de os mercados financeiros terem conseguido avançar na sua desregulação, abrir a possibilidade para “driblar” a regulação que continuou existindo e evitar que novas regulações ao seu funcionamento fossem criadas. Seguramente, não foi pela falta de percepção dos riscos crescentes que progressivamente iam ficando evidentes, nem pela falta de alerta de alguns analistas sobre a fragilidade do funcionamento desse sistema. Ou seja, não foi por falta de aviso, foi pela prevalência dos interesses e das possibilidades generosas de ganhos dos capitais financeiros no sistema vigente até a explosão na crise atual.

7 Disponível em: MINEIRO, Adhemar; e CASTRO, Clarisse. “O Brasil e o G20 Financeiro”, Rio de Janeiro, Rebrip/Oxfam, junho de 2011, mimeo.

Em vários momentos, o comportamento caótico e destrutivo do funcionamento desse mundo hegemônico pelas finanças foi tratado com adjetivos generosos, como, por exemplo, o da “exuberância irracional dos mercados”, que tentavam impedir uma avaliação da qual decorressem medidas efetivas de limitação de seu funcionamento. Assim, a discussão que deveria estar colocada é como limitar a possibilidade de acumular poder e riqueza pelos capitais financeiros de modo que eles não voltem a ter a possibilidade de construir o *habitat* ideal para seu comportamento predador.

O tipo das medidas aprovadas nas reuniões do G20, como o reforço da institucionalidade e do funcionamento das instituições financeiras internacionais existentes, mostra que os líderes das principais economias do mundo, em que pese o tamanho, a profundidade e a abrangência da atual crise que eles mesmos reconheceram nas primeiras reuniões do grupo, seguiram insistindo em medidas de socorro, especialmente financeiras. Como se essas injeções de recursos fossem capazes de fazer o sistema voltar a funcionar como antes ou pelo menos de forma muito parecida e, mais recentemente, voltaram a propor as muito conhecidas, pelo menos para os países latino-americanos, medidas de arrocho fiscal aos países em dificuldades, incluindo os EUA.

Independentemente da discussão sobre quem se beneficiava do funcionamento anterior do sistema econômico mundial que ampliou rapidamente as assimetrias econômicas entre os países do mundo e também as distâncias entre os setores da população no interior dos próprios países, é inegável que tal sistema levou o mundo

a uma crise ambiental, energética, alimentar, humanitária, entre outros aspectos, sem precedentes. Não parece ser possível voltar a fazer o mundo funcionar de uma maneira que só era possível pela valorização da riqueza financeira de forma tão superlativa que, ao mesmo tempo em que tornava o crédito barato, descolava a riqueza financeira daquilo que o mundo era efetivamente capaz de produzir.

No caso da reunião do G20 na Coreia do Sul em 2010, do ponto de vista das medidas relacionadas à crise iniciada em 2008, prevaleceram apenas discussões sobre uma rede de proteção financeira, ênfase na consolidação fiscal e alguns temas relacionados à questão do desenvolvimento, sobre os quais se focaram os anfitriões sul-coreanos, pois – como a estrutura do grupo é razoavelmente informal – o papel do anfitrião na condução da reunião e na elaboração de suas conclusões acaba crescendo de importância. Também houve uma posição mais clara sobre as mudanças na composição de cotas de participação no FMI para assegurar uma transição mais rápida para uma participação maior e com direito a mais poder de voto dos países em desenvolvimento, particularmente China, Índia e, em menor escala, o Brasil.

A partir dessa reunião e, em particular, a partir da reunião de Brisbane, na Austrália, no final de 2014, as resoluções dos líderes do G20 começaram a apontar muito mais para a busca de novas alternativas de investimento (ou novos espaços para serem ocupados pelos investimentos financeiros), particularmente em infraestrutura, do que nas discussões relativas à crise financeira, apesar de importantes sinalizações de que as turbulências financeiras não haviam ficado para

trás, como a variação nos preços de *commodities* e nas taxas de câmbio, os riscos de movimentos bruscos de capitais, assim como especialmente a estagnação econômica e o desemprego, que se mostravam de forma continuada. Todos os indicadores do G20 – a partir de Brisbane e reafirmados em Antalya (Turquia) – de uma aceleração do crescimento em dois pontos percentuais foram rebarbados pelo desempenho real das economias, a maioria das quais seguiu estagnada nos mesmos patamares de antes ou retrocedeu.

## 2.1 O G20 e as instituições financeiras internacionais

Entretanto, há de se reconhecer que o G20 dos primeiros tempos conseguiu turbinar expressivamente a capacidade de ação das instituições financeiras internacionais, particularmente as velhas instituições de Bretton Woods. Para muitos analistas, a participação relevante dos países emergentes no aporte de recursos a essas instituições teria sido seu principal papel, conforme mostra o quadro a seguir.

**Quadro 1.** Apoio das IFIs aos seus clientes antes e durante a crise (US\$ bilhões)

	2005–2007	2008	2009	2010	Aumento dos empréstimos: 2009–2010 versus 2005–2007 (%)
<b>BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento</b>	22,7	34,8	53,9	46,3	121
<b>CFI - Corporação Financeira Internacional</b>	5,2	10,0	8,1	9,4	69
<b>Banco Europeu de Investimento</b>	11,6	18,0	23,1	-	99
<b>Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento</b>	6,3	7,4	10,8	11,8	81
<b>Banco Asiático de Desenvolvimento</b>	7,8	10,6	14,1	12,4	69
<b>BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento</b>	7,4	11,0	15,4	13,2	94
<b>Banco de Desenvolvimento da África</b>	1,4	1,8	4,3	1,6	116
<b>Agência Multilateral de Garantia de Investimentos</b>	1,3	2,1	1,2	1,5	4
<b>União Europeia</b>	9,9	23,3	22,5	-	127
<b>FMI - Fundo Monetário Internacional</b>	5,1	47,2	123,3	96,0	2.066
<b>Total</b>	<b>78,6</b>	<b>166,3</b>	<b>276,8</b>	<b>215,5</b>	<b>213</b>

Fonte: BERENSMANN, Kathrin; WOLFF, Peter. The role of international financial institutions in macroeconomic crisis – Improving the architecture of the World Bank and the IMF for managing shocks in developing countries. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Discussion Paper 33/2014.

Os números apresentados mostram especialmente o papel do FMI em manejar recursos para tentar administrar os efeitos da crise financeira pelo mundo. Esse papel das instituições começou a ser determinado ainda na reunião do G20 no Brasil em 2008, a que convocou a primeira reunião de líderes em Washington em novembro daquele mesmo ano. No comunicado final da reunião, os membros do G20 (ministros da fazenda e presidentes de bancos centrais) declararam:

Temos tomado medidas vigorosas e significativas até o presente para estimular nossas economias, prover liquidez, fortalecer o capital das instituições financeiras, proteger poupanças e depósitos, corrigir deficiências regulatórias, descongelar os mercados de crédito, e estamos trabalhando para garantir que as instituições financeiras internacionais (IFIs) possam contribuir crucialmente para a economia global.

No ponto 7 do mesmo comunicado, nas medidas a serem tomadas, apontou-se:

Contra este cenário de deterioração das condições econômicas em todo o mundo, concordamos que uma resposta mais ampla de políticas é necessária, com base na cooperação macroeconômica mais próxima, para restaurar o crescimento, evitar repercussões negativas e auxiliar as economias emergentes e os países em desenvolvimento. Como medidas imediatas para alcançar esses objetivos, bem como para enfrentar desafios de longo prazo, teremos que:

- Prosseguir com nossos esforços vigorosos e tomar quaisquer ações que sejam necessárias para estabilizar o sistema financeiro.
- Reconhecer a importância do apoio da política monetária, conforme o apropriado para condições domésticas.
- Utilizar medidas fiscais para estimular a demanda interna para prontos efeitos, conforme o caso, mantendo uma política que conduza à sustentabilidade fiscal.
- Auxiliar economias emergentes e em desenvolvimento em prol de maior acesso ao financiamento nas atuais condições financeiras difíceis, inclusive por meio de instrumentos de liquidez e de programa de apoio. Ressaltamos o importante papel do Fundo Monetário Internacional — FMI em resposta à crise, saudamos sua nova linha de liquidez de curto prazo e solicitamos revisão urgente de seus instrumentos e recursos para garantir flexibilidade.
- Incentivar o Banco Mundial e os outros bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) a utilizar sua capacidade total em apoio à sua agenda de desenvolvimento e congratulamos a recente introdução de novos instrumentos pelo Banco Mundial nas áreas de infraestrutura e de financiamento do comércio.
- **Assegurar que o FMI, o Banco Mundial e outros BMDs tenham recursos suficientes para continuar**

## desempenhando seus papéis na superação da crise.

O grifo do último ponto é nosso, em que se apontou para a necessidade de novos aportes a essas instituições. Os países emergentes se destacaram nesta nova coleta de recursos, na qual se estima que apenas os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) tenham entrado com pouco menos de 20% do total e que a China tenha vindo cerca de metade desse total.

Destacar os Brics dos demais países emergentes (como México e Indonésia, por exemplo) faz grande sentido neste caso, já que, no interior do G20, esses foram os países que, ao aportarem nas instituições financeiras, exigiram a criação de novas linhas de financiamento, como os NABs (na sigla em inglês de New Arrangements to Borrow: “Novos Acordos para Emprestar”), linhas focadas em países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, emergenciais e com limitadas condicionalidades, assim como a reforma na estrutura de poder no interior das instituições.

Na cúpula do G20 em Londres, em abril de 2009, essas resoluções explicitavam alguns números, de acordo com o comunicado final:

Os acordos que hoje firmamos, no sentido de triplicar os recursos disponíveis do FMI para US\$ 750 bilhões, de apoiar a alocação de direitos especiais de saque no valor de US\$ 250 bilhões, de assegurar pelo menos US\$ 100 bilhões de crédito adicional via bancos multilaterais de desenvolvimento, de garantir US\$ 250 bilhões de apoio ao financiamento ao comércio e de usar recursos adicionais da

venda acordada do ouro do FMI para financiamentos concessionais aos países mais pobres, constituem um programa adicional de apoio no valor de US\$ 1,1 trilhão para restaurar o crédito, o crescimento e os empregos na economia mundial. Juntamente com as medidas que adotamos nacionalmente, isso constitui um plano global de retomada do crescimento em escala sem precedentes.

Os recursos apareceram em volume substancial, porém a retomada ficou longe de se concretizar.

Na reunião anterior de líderes do G20 em Washington, em novembro de 2008, o comunicado final apontava essa necessidade de reforma estrutural:

Comprometemo-nos a avançar a reforma das instituições de Bretton Woods, para que elas possam refletir de maneira mais adequada as mudanças nos pesos econômicos da economia mundial, a fim de aumentar sua legitimidade e eficácia. A este respeito, as economias emergentes e em desenvolvimento, incluindo os países mais pobres, deveriam ter maior voz e representação. O Fórum de Estabilidade Financeira (FSF) deve ser ampliado urgentemente para uma maior adesão das economias emergentes e outros grandes órgãos internacionais de padronização contábil deverão rever imediatamente a estrutura de seus membros. O FMI, em colaboração com o FSF ampliado e outros órgãos, deve trabalhar para melhor identificar as vulnerabilidades, antecipar

crises em potencial e agir rapidamente para exercer papel-chave na resposta às crises.

Entretanto, de forma a mostrar que o assunto não seria resolvido de forma simples e que havia resistências internas significativas a mudanças na estrutura do poder financeiro entre os países, na reunião de líderes em Londres o tema voltou a aparecer no comunicado final de forma ainda mais explícita e detalhada:

A fim de que nossas instituições financeiras internacionais possam ajudar no gerenciamento da crise e prevenir crises futuras, temos de fortalecer sua relevância de longo prazo, eficácia e legitimidade. Portanto, junto com um incremento significativo de recursos acordados hoje, estamos decididos a reformar e modernizar as instituições financeiras internacionais para assegurar que elas possam ajudar, de modo eficaz, os membros e acionistas nos desafios que eles enfrentam. Reformaremos seus mandatos, seu escopo e sua governança para refletir as mudanças na economia mundial e os novos desafios da globalização e para que as economias emergentes e em desenvolvimento, incluindo as mais pobres, tenham maior voz e representação. Isto deve ser acompanhado de ações para ampliar a credibilidade e responsabilidade dessas instituições, mediante uma melhor supervisão estratégica e tomada de decisões. Com esse fim:

- Comprometemo-nos a implementar as reformas de quotas e voz do FMI,

acordadas em abril de 2008, e exortamos o FMI a completar a próxima revisão de quotas até janeiro de 2011;

- Concordamos, ademais, que deve ser considerado maior envolvimento dos governadores do fundo na definição das direções estratégicas do FMI e no aumento de sua prestação de contas;
- Comprometemo-nos a implementar as reformas do Banco Mundial acordadas em outubro de 2008. Esperamos com interesse recomendações adicionais, nas próximas reuniões, a respeito da nova reforma do direito de voz e de representação, em um cronograma acelerado, a ser acordada até a Reunião de Primavera de 2010;
- Concordamos que os presidentes/diretores gerais e altos funcionários das instituições financeiras internacionais devem ser eleitos por meio de um processo de seleção aberto, transparente e meritocrático; e
- Com base nas revisões atuais do FMI e do Banco Mundial, solicitamos ao presidente da reunião que, trabalhando com os ministros de finanças do G20, faça consultas amplas e inclusivas e que reporte à próxima reunião propostas de reformas adicionais para melhorar a capacidade de resposta e de adaptação das instituições financeiras internacionais.

A mudança, entretanto, seguiu patinando, até o comunicado da cúpula do G20 em Hangzhou (China), em 2016. O tema parecia ter um epílogo previsto para o ano seguinte:

Nós saudamos a entrada em vigor da reforma de cotas e governança do FMI de 2010 e estamos trabalhando para completar a 15ª Revisão Geral de Cotas, incluindo uma nova fórmula de cotas, por volta das Reuniões Anuais de 2017.

Entretanto, se este debate continuava para a maioria dos países dos Brics, para a China era só uma questão de solidariedade. A China já conseguira assegurar para si um expressivo poder no

interior das instituições financeiras multilaterais. No caso do FMI, por exemplo, pelas atuais cotas vigentes em setembro de 2016, a China tornou-se o terceiro maior país cotista do FMI, com 6,42% das cotas, só inferior à cota dos EUA (que detêm 17,47%) e ligeiramente inferior à cota do Japão, o segundo maior cotista (com 6,49%). Além disso, conseguiu incluir o yuan, sua moeda, naquelas que compõem a cesta de referência para os Direitos Especiais de Saque (DES), a “moeda” do FMI, uma espécie de cesta de moedas “convertíveis” internacionalmente, que incluía o dólar estadunidense, a libra inglesa, o iene japonês e o euro de parte da União Europeia. O yuan tornou-se a terceira maior componente dos DES, ao ingressar em nível superior à libra inglesa e ao iene japonês.

### 3. A EMERGÊNCIA DA CHINA AO PROTAGONISMO

A economia chinesa passou por um enorme processo de reestruturação desde os anos de 1980, seguindo, de alguma forma, um padrão histórico já trilhado por outros países asiáticos, como o Japão e a Coreia do Sul. Assim, a ampliação das exportações foi importante em um primeiro momento para evitar restrições externas ao seu crescimento, mas a partir daí buscou-se uma elevação substancial do componente tecnológico nos bens produzidos e exportados.<sup>8</sup>

O padrão chinês, em um primeiro momento, incluiu forte exportação de produtos primários e

manufaturas de transformação de produtos naturais. Hoje, entretanto, a China é um enorme importador desses mesmos produtos. Em 2010, era o principal consumidor mundial de alumínio, estanho, cobre, soja e zinco, bem como o segundo em açúcar e petróleo. A transformação da China em um grande exportador de produtos manufaturados, de produtos cada vez mais sofisticados tecnologicamente e intensivos em pesquisa e desenvolvimento, além de um importador de produtos básicos, comprova a enorme transformação macroeconômica e a geopolítica de investimentos da China.

8 Vide, por exemplo, BEKERMAN, Marta; DULCICH, Federico; MONCAUT, Nicolas. Transformações recentes da economia chinesa: impactos sobre suas relações comerciais com a América Latina. In: Revista Tempo no Mundo, Ipea, vol. 5, n. 1, abr. 2013, pp. 5-43.

De um lado, transformando-se pouco a pouco em um país de perfil essencialmente manufatureiro, uma espécie de “fábrica internacional”, onde operam transnacionais de todo o mundo, exportando a partir da China e gerando para os chineses possantes superávits comerciais, ao mesmo tempo em que mantém controles sobre os movimentos de capital e do câmbio, evitando a sobrevalorização de sua moeda e reforçando o perfil exportador, a China acumulou reservas rapidamente. O saldo comercial, que a partir de 2008 se situou em patamar superior a US\$ 200 bilhões/ano, com um coeficiente de exportações sobre o PIB superior a 25%, levou o volume de reservas chinesas em 2017 a patamares superiores a US\$ 3 trilhões.

A acumulação desse volume financeiro fez também que a China se tornasse uma grande potência financeira, investindo pesadamente pelo mundo por intermédio de suas empresas e financiando projetos e países de seu interesse. Não é objetivo deste texto aprofundar o conteúdo das transformações internas e internacionais da China, o que demandaria muito tempo e um considerável desvio nos objetivos deste trabalho. Entretanto, o que vale compreender aqui é que, em especial a partir de 2008, com o objetivo de fortalecer esse movimento, a China demandou progressivamente uma ampliação de seu papel nas estruturas financeiras multilaterais existentes, como o FMI, o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento, entre outros, como também interveio ativamente na construção de novas estruturas multilaterais, como o Banco Asiático de Investimento

em Infraestrutura (AIIB), no âmbito dos países asiáticos, e o Novo Banco de Desenvolvimento, no âmbito dos países integrantes do Brics.

É essa a nova estratégia chinesa de tentar garantir, com o seu poderio financeiro, a defesa de seus interesses, que norteiam uma mudança geopolítica muito importante e um novo componente fundamental para se entender o redesenho da arquitetura financeira internacional, a partir de meados da primeira década deste século. Essa talvez seja a principal grande mudança na estrutura do sistema financeiro multilateral. Assim, compreender essa alteração e o que ela significa para o redesenho das instituições financeiras internacionais é a chave para o entendimento das mudanças recentes no sistema financeiro internacional, as principais depois de Bretton Woods e dos movimentos de liberalização financeira do final do século XX.

Se, por um lado, entrou-se no novo século com a perspectiva do crescimento do papel do financiamento privado ao desenvolvimento – e tal perspectiva continua presente, defendida, em especial, pelos EUA em fóruns de discussão de financiamento ao desenvolvimento –, a referida perspectiva contrasta com outra, capitaneada pela China, de um novo crescimento de recursos públicos, que engrossa o sistema multilateral de financiamento ao desenvolvimento. O contraste entre essas duas perspectivas não parece até aqui apontar uma resultante, mas apenas deixar mais complexo o processo de redesenho da nova arquitetura financeira internacional, muito mais regionalizada a partir dessa nova inserção chinesa.

## 4. O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO (NBD)

Desde a crise de 2008, os Brics – bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – passaram a atuar de forma coordenada na agenda econômico-financeira e nos fóruns internacionais dos quais participam, como o G20, tendo se tornado atores de peso na arena global. Os cinco países dos Brics abrigam quase a metade da população e da força de trabalho global. O território somado entre os membros do bloco ocupa um quarto da área do planeta. De igual modo, o PIB do bloco tem peso percentual expressivo e crescente na riqueza mundial. Os membros dos Brics possuem vastos recursos naturais, tais como florestas, minérios, terras, água e variadas fontes de energia. Suas economias dependem cada vez mais da extração e exploração intensiva desses recursos.

Recentemente, em especial a partir da VI Cúpula do Brics, realizada em Fortaleza (CE), em julho de 2014, o bloco passou a criar instrumentos que apontaram para a existência de um projeto mais estruturado de seus integrantes, como foi o caso do Arranjo Contingente de Reservas (sigla em inglês: CRA) e do Novo Banco do Desenvolvimento (NBD), este com um capital inicial de US\$ 100 bilhões e destinado a fortalecer a coordenação política e a financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. O banco foi

oficialmente lançado durante a VII Cúpula do Brics, em Ufá, na Rússia, em julho de 2015.

A adoção do desenvolvimento sustentável como foco principal do NBD foi fortemente influenciada pelo crescente consenso que essa agenda alcançou na comunidade internacional. Desde a conferência de Rio 92, passando pelo ciclo de conferências das Nações Unidas nos anos de 1990 e desembocando na Rio+20 em 2012 e na COP 21, com o Acordo de Paris em 2015, bem como com a emergência de novos mecanismos de financiamento por meio de fundos ambientais e climáticos (veja o quadro 2), o imperativo do desenvolvimento sustentável tornou-se uma resposta do Brics às expectativas globais e, em larga medida, uma forma de diferenciação do NBD em relação às IFIs tradicionais dominadas pelas potências do Norte.<sup>9</sup>

Embora o mandato do NBD esteja explicitamente focado no desenvolvimento sustentável, é precisamente nesta agenda que o bloco apresenta suas maiores vulnerabilidades, a começar pela ausência de uma clara definição do significado deste conceito nos documentos e nas diretrizes publicados até agora pelo NBD, embora os países membros fundadores sejam signatários de um amplo conjunto de tratados, normas e declarações internacionais

9 O Acordo de Paris, que foi negociado por representantes de 195 países e adotado por unanimidade em dezembro de 2015, é um enorme avanço da comunidade internacional na solução da mudança climática. **Disponível em:** <<http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/189560/mdb-joint-report-2015.pdf>>. **Acesso em:** 22 abr. 2018.

que definem o significado e os compromissos do desenvolvimento sustentável.

A inserção de seus membros nas cadeias globais de produção se dá como fornecedores de matéria-prima e de manufaturas cuja produção é baseada na exploração intensiva da força de trabalho e de recursos naturais. Os Brics estão visceralmente ligados à dinâmica do capitalismo global, e o modelo de desenvolvimento por eles adotado produz fortes desigualdades sociais e injustiças ambientais no interior de seus países membros. As emissões de gases do efeito estufa do bloco são responsáveis por cerca de 36% das emissões globais, com forte peso da China neste percentual. Os países do bloco, exceto a China, encontram-se em processo de reprimarização de suas exportações. Essa tendência é uma resposta à forte demanda da China por minérios, combustíveis fósseis, soja e outros produtos agrícolas, que vem transformando não apenas os países dos Brics, mas também seus vizinhos, em grandes exportadores de recursos naturais, chegando ao ponto de produtos primários e manufaturas baseadas em recursos naturais

representarem mais de 85% das exportações da América Latina para a China.<sup>10</sup>

Os instrumentos de financiamento e outros acordos entre os membros do bloco avançam em meio a dimensões contraditórias. De um lado, o potencial de alteração da correlação de forças no sistema internacional e, em especial, na arquitetura financeira global é visto como a chance mais real de democratização das instituições internacionais. Por outro lado, é um potencial que está longe de ser acompanhado de um modelo justo do ponto de vista social e ambiental. Em todos os países do bloco, são frequentes os conflitos e as injustiças sociais e ambientais resultantes da exploração intensiva dos recursos naturais e, em alguns desses países, as violações de direitos e as condições de trabalho precárias e degradantes são um padrão. Por tal motivo, em todos esses países observam-se intensas lutas de resistência, tais como as lutas dos trabalhadores da mineração na África do Sul e a resistência de populações tradicionais a grandes empreendimentos energéticos no Brasil, na China e na Índia.<sup>11</sup>

## Quadro 2. Os primeiros projetos aprovados pelo NBD

O Primeiro Encontro Anual do banco, que reuniu os conselhos de diretores e governadores, ocorreu nos dias 20 e 21 de julho de 2016, em Shangai, na China, quando o

presidente do banco, K. V. Kamath, afirmou que 2016 marcava um momento-chave para a instituição, quando foi consolidada a maioria de suas políticas operacionais e

10 Disponível em: <<http://www.nivela.org/articles/uma-agenda-de-sustentabilidade-para-os-brics/es>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

11 Disponível em: <[http://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/04/FactSheetBRICSfase\\_Portugues\\_Final\\_Web.pdf](http://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/04/FactSheetBRICSfase_Portugues_Final_Web.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

procedimentos, além de aprovados os primeiros pacotes de empréstimos, que totalizavam US\$ 911 milhões. Tal montante correspondia aos quatro projetos de financiamento aprovados em abril daquele ano, destinados ao Brasil, à Índia, à China e à África do Sul, cujo valor total somava US\$ 811 milhões, e ao mais recente financiamento aprovado no Primeiro Encontro Anual, que foi destinado à Rússia e tinha valor de US\$ 100 milhões. Kamath destacou que, a partir desses investimentos, destinados à produção de energias renováveis, o NBD iria se qualificar como uma instituição que apoia projetos de infraestrutura sustentáveis.

Os projetos terão duração de 12 a 20 anos e a expectativa é que os investimentos resultem em um aumento total de 2.370 *megawatts* em termos de capacidade de geração de energia. Segundo o banco, os projetos irão possibilitar a redução de 4 milhões de toneladas de gases do efeito estufa por ano. No entanto, ainda não está claro quais parâmetros de comparação foram empregados. Ao Brasil foi concedida uma linha de crédito de US\$ 300 milhões, a ser operada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O montante foi destinado a projetos de energia solar e eólica, com vistas a gerar 600 *megawatts* de energia renovável, e inclui projetos de linhas de transmissão

visando à integração do sistema energético do País. Já o empréstimo conferido à Índia soma US\$ 250 milhões e a primeira parcela do financiamento, no valor de US\$ 75 milhões, foi repassada para o Canara Bank, com vistas a incrementar a geração de energia renovável em 500 *megawatts*.

O pacote concedido à China soma US\$ 81 milhões e destina-se à produção de painéis solares. O projeto, que visa à geração de 100 *megawatts* de energia, será operacionalizado por meio do Shanghai Lingang Hongbo New Energy Development Co. e será realizado em moeda local. Além disso, foram concedidos US\$ 180 milhões em financiamento para a África do Sul. A quantia será gerenciada pela maior geradora de energia do país, a Eskom Holdings SOC Ltd., e será investida na construção de linhas de energia e na geração de 500 *megawatts* de energia renovável.

Por fim, durante a Primeira Reunião Anual do Conselho de Diretores do NBD, foi aprovado o primeiro projeto de financiamento destinado à Rússia. O pacote de US\$ 100 milhões será operado pelo Banco de Desenvolvimento Euroasiático e pelo International Investment Bank e será voltado à construção de duas pequenas hidroelétricas na República de Carélia, com a capacidade total de produção de 50 *megawatts* de energia.<sup>12</sup>

12 Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7150/doc/1553968210.pdf>>.

## 5. AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS TRADICIONAIS

### 5.1 O Fundo Monetário Internacional (FMI)

O Fundo Monetário Internacional é uma das duas instituições financeiras criadas na Conferência de Bretton Woods, nos EUA, em 1944, por 44 países que adotaram sua Carta de Obrigações e Direitos. Hoje, o FMI tem 189 membros e tornar-se membro ou retirar-se da instituição é uma decisão exclusiva de cada país. Quando um país se filia, contribui com uma “cota de inscrição”, que se junta ao fundo do qual os membros podem sacar recursos na forma de empréstimos. O valor da cota define quanto um membro pode tomar emprestado e também determina seu poder de voto.

Os empréstimos têm a finalidade de auxiliar os membros que enfrentam dificuldades com sua balança de pagamentos, ao exibir déficits que seus próprios recursos não conseguem mais saldar. Quando isso ocorre, o país membro tem o direito de sacar imediatamente 25% de sua cota. Se tal montante não for suficiente para resolver seus problemas, pode solicitar um montante maior de até três vezes o valor da sua cota para pagar no prazo de três a cinco anos ou, em casos excepcionais, em prazos até maiores. Os empréstimos são pagos acrescidos de taxas de serviço e de juros.

Para solicitar o referido montante, o governo do país em questão deverá apresentar uma “carta de intenções” ao FMI, que, na prática, é um plano de reformas macroeconômicas, por meio do qual o Fundo orienta o solicitante a

implementar uma série de ajustes na economia, particularmente políticas de austeridade, flutuação do câmbio, condução mais firme da política monetária, abertura para comércio e investimentos, privatizações de empresas públicas, abandono de políticas industriais e de desenvolvimento conduzidas pelo Estado, desregulações diversas, entre outras medidas.

É esse poder de condicionar a concessão de empréstimos a ajustes estruturais de interesse de empresas multinacionais que, ao longo dos anos, tornou o FMI o “inimigo público número 1”, principalmente de governos progressistas e dos movimentos sociais, pois além do poder do Fundo de forçar o país em questão a se comprometer com as condições do ajuste, por meio da ameaça de não disponibilizar os empréstimos, as fontes privadas internacionais de crédito também se negam a conceder créditos se o Fundo não der o seu aval. Esse vínculo entre o Fundo e os bancos privados ficou claro durante a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento nos anos de 1980, quando se verificou que os valores devidos por diferentes países ao FMI e ao Banco Mundial eram muito inferiores às dívidas com bancos privados.

O processo decisório do FMI tem no topo o “Board of Governors”, composto por representantes da área econômica dos países membros e que se reúnem normalmente uma vez por ano. Abaixo dessa instância estão os 24 diretores-executivos que formam o “Conselho Executivo”. São eles que decidem questões sobre a concessão de

empréstimos, bem como suas condições. Entre esses diretores, oito representam países individualmente – Alemanha, Arábia Saudita, China, Estados Unidos, França, Japão, Reino Unido e Rússia. Os 16 diretores restantes representam os demais países, que se reúnem em grupos. Por exemplo: o grupo do Brasil é composto por Colômbia, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Panamá, Suriname e Trinidad e Tobago. Após a revisão de quotas em 2010 e que entrou em vigor recentemente, o Brasil passou a deter 2,25% do poder de voto e o grupo onde ele está passou a 3,05%. Por fim, há um acordo tácito entre estadunidenses e europeus, segundo o qual o diretor-geral do FMI será sempre alguém do “Velho Continente”. Hoje, é Christine Lagarde, ex-ministra da Economia da França, enquanto os Estados Unidos indicam o presidente do Banco Mundial.

No FMI, há certas decisões que necessitam de 85% de votos favoráveis para que sejam aprovadas, o que oferece poder de veto aos EUA, pois estes possuem 16,73% de poder de voto; portanto, a última revisão não afetou seu controle e de seus aliados sobre o Fundo. Além disso, o FMI também possui uma regra interna, segundo a qual seus técnicos devem ser economistas oriundos de apenas dez universidades no mundo que seguem as teorias econômicas neoclássicas, o que significa que, se porventura houver uma mudança progressista na direção do Fundo, seus técnicos continuarão aplicando os ajustes estruturais neoliberais de sempre como condições para conceder empréstimos.

Os recursos de que o FMI dispunha antes do início da atual crise econômica mundial eram de aproximadamente US\$ 250 bilhões, mas em

2009 recebeu novos aportes dos países membros, particularmente dos governos dos países mais afetados pela crise e também dos Brics – sob a justificativa do combate a ela – e, assim, a disponibilidade atual de recursos é de, no mínimo, US\$ 750 bilhões ou mais. Entretanto, as potências médias, como o Brasil, que constantemente recorriam a empréstimos do FMI até o início do século XXI, passaram a saldar suas dívidas e hoje o Fundo não tem mais influência sobre eles. Os US\$ 30 bilhões pedidos por empréstimo pelo Governo FHC, durante o seu segundo mandato, foram saldados pelo Governo Lula.

Todavia, o FMI ainda tem poder sobre os países mais pobres e, além disso, faz parte da “troica” que controla a política econômica dos países do sul da Europa, juntamente com o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, embora quem “dê as cartas” sejam esses dois, submetendo países, como a Grécia, a condições absolutamente impossíveis de cumprir o que o FMI tem referendado, apesar de surgirem pareceres no interior do Fundo sobre a inocuidade de submeter os países europeus a programas de ajuste rígidos demais que, na prática, não lhes oferecem perspectivas de se recuperar economicamente. Tais programas incluem cronogramas estreitos de pagamento de dívidas sob o risco de suspensão da ajuda, redução do valor de pensões e do salário de servidores públicos, interferência nas negociações coletivas de trabalhadores do setor privado (para evitar aumentos de salários), aumento do imposto de renda, privatizações, entre outras medidas.

O irônico, se não fosse trágico, no caso da Grécia, foi que seu governo aceitou o programa

de ajuste para permanecer na Zona do Euro, pois era essa a preferência majoritária dos gregos. Porém, pouco mais de um ano depois, a maioria dos eleitores da Inglaterra, um dos maiores sócios da União Europeia (UE) e que nunca adotou a moeda comum, decidiu – por meio de um plebiscito – simplesmente deixar a UE. Uma decisão que evidentemente terá implicações políticas e econômicas para os dois lados, mas como o Reino Unido manteve sua própria moeda, ele tem maior controle macroeconômico e soberano para administrar as consequências da decisão.

## 5.2 O Grupo Banco Mundial

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) foi o segundo desdobramento da Conferência de Bretton Woods, ao ser criado para ajudar a financiar a reconstrução, principalmente, da Europa, quando a Segunda Guerra Mundial terminasse. Foi transformado em um grupo de bancos a partir de 1956, à medida que foram estabelecidas quatro novas instituições além do Bird:

- Associação Internacional de Desenvolvimento (AID): fundada em 1960, empresta dinheiro para os governos de países pobres (“menor desenvolvimento relativo”), isto é, os que possuem renda *per capita* inferior a US\$ 1.036,00, com taxas de juros inferiores às do mercado.
- Corporação Financeira Internacional (CFI): criada em 1956, empresta dinheiro para o setor privado.

- Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (Agim): fundada em 1988, oferece seguros contra riscos políticos às empresas que investem em países em desenvolvimento.
- Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (Cirdi): fundado em 1965, tem a finalidade de definir disputas internacionais entre investidores e Estados.

O Banco Mundial (BM) é representado por 186 países membros atualmente e sua estrutura decisória é formada por um conselho de governadores semelhante ao do FMI, que se reúne anualmente. Abaixo deste há o conselho de diretores executivos, que é composto por 25 integrantes, que se reúnem semanalmente para decidir questões sobre estratégias de assistência e concessão de empréstimos, avaliar projetos concluídos, aprovar orçamentos, entre outras questões práticas. Há também vice-presidentes regionais para cada uma das seis áreas geográficas atendidas pelo banco. O presidente do BM é alguém indicado pelo governo dos Estados Unidos e que preside os dois conselhos. Normalmente, é um estadunidense, mas, excepcionalmente, o atual é sul-coreano: Jim Yong Kim.

Desde 1947, o BM financiou 12.674 projetos. Em 2015, previu gastar US\$ 60 bilhões, mas acabou desembolsando menos, US\$ 44,582 bilhões, valor semelhante ao que foi orçado para financiar 275 projetos em 2016. Os desembolsos de 2015 foram distribuídos entre Bird, com US\$ 19,012 bilhões; AID, com 12,905 bilhões; CFI, com 9,264

bilhões; e a Agim, com US\$ 3,401.<sup>13</sup> O Cirdi não desprende recursos, mas tem sido cada vez mais acionado para “julgar” controvérsias provocadas por empresas multinacionais. Tem havido um número crescente de países que tem assinado acordos bilaterais de investimento ou que tem aderido aos tratados de livre comércio, que incluem medidas de proteção aos investidores, sendo que estes têm pressionado cada vez mais para limitar iniciativas governamentais que prejudiquem seus interesses.

Para um país se tornar membro do BM, ele terá antes de ingressar no FMI. Para tomar empréstimos de alguma das agências do Banco Mundial, o país não poderá estar endividado ou em falta com seus pagamentos se já possuir empréstimos. Se estiver com dívidas ou outras dificuldades macroeconômicas, é provável que já esteja se enquadrando nas condicionalidades do FMI. Porém, mesmo que esteja saudável do ponto de vista de sua gestão econômica e for buscar créditos junto ao BM, é provável que este também lhe exija algum programa de ajuste estrutural como condição para conceder empréstimos. O Banco Mundial introduziu esses programas a partir dos anos de 1980 e os manteve mesmo quando, na década de 1990, anunciou que a redução da pobreza seria, dali por diante, seu objetivo principal.

Tais ajustes estruturais objetivam atender objetivos que, no entendimento do Banco Mundial, são fundamentais para gerar crescimento econômico e, assim, combater a pobreza. Os objetivos são a melhoria do clima de negócios, o desenvolvimento de mercados locais

de capitais, a redução dos riscos para investimentos, a criação de regimes tributários e instituições governamentais eficazes e a melhoria da despesa pública. Se algum país necessitar de financiamento para adequar suas instituições para cumprir com tais objetivos, o BM – via Bird ou AID – ficará feliz de colaborar.

Para subsidiar o Banco Mundial quanto à sua decisão de atender aos pedidos de empréstimos, os técnicos do BM elaboram o Documento de Assistência ao País, mais conhecido como *Country Assistance Strategy* (CAS), que objetiva construir e descrever a estratégia de assistência ao país por três anos. É um documento confidencial e de conhecimento apenas do BM e dos técnicos do país em questão. Trata-se do primeiro passo para discutir um empréstimo. O CAS se assemelha, em sua função, à “Carta de Intenções” do FMI. Depois de definido e aprovado o CAS, há outras etapas para definir e encaminhar o projeto.

### 5.3 O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Após a implementação do Plano Marshall pelos EUA em 1947, para contribuir com a reconstrução europeia após a guerra e recuperar o respectivo mercado para a exportação de bens norte-americanos, aumentou a pressão dos países latino-americanos pela implementação de iniciativa similar no continente, pois, afinal de contas, a ampla maioria deles havia se postado ao lado dos Aliados contra as forças do Eixo.

13 Disponível em: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>. Acesso em: 5 out. 2016.

No entanto, tais reclamos e a proposta brasileira, que depois foi apresentada pelo presidente Juscelino Kubitschek para a implantação da “Operação Pan-Americana” (OPA), para promover o desenvolvimento econômico e social da América Latina, somente recebiam o bordão de “Trade Not Aid”, como resposta dos Estados Unidos. Do ponto de vista prático, as únicas concessões financeiras e políticas oferecidas foram o aumento do crédito do Eximbank estadunidense e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948, insuficientes para atender às necessidades do desenvolvimento latino-americano.

A criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959, fez parte desse pacote e era um pouco mais efetivo que as medidas já mencionadas, embora inicialmente a conta fosse dividida pelos Estados Unidos e os 19 países da América Latina e do Caribe que se tornaram membros. Alguns anos depois, outros países desenvolvidos também ingressaram no BID, como o Canadá e outros externos às Américas, conforme aprovado pela instituição e formalizado em 1974 na “Declaração de Madrid”. Hoje, são 48 os países membros do BID, dos quais 26 são latino-americanos e caribenhos e 22 externos ao continente.

Apesar da importante presença dos EUA na direção do banco, inicialmente este chegou a receber consultoria de Raul Prebisch e adotou um certo viés desenvolvimentista, evidentemente menos enfático do que a Cepal. No final dos anos de 1980 e início da década seguinte, o BID transformou-se em um grupo, à semelhança do Grupo Banco Mundial, composto pela Corporação Interamericana de Investimento (CII) e pelo Fundo Multilateral de Investimento (Fomin).

Enquanto a primeira contribuía com o desenvolvimento da América Latina e do Caribe, apoiando pequenas e médias empresas, bem como empresas de capital misto, público e privado, o Fomin voltou seus financiamentos para fortalecer a economia de mercado e os processos de “ajuste e modernização”, para atrair investimentos, estimular atividades empresariais e desenvolver recursos humanos. Tanto as atividades do CII quanto do Fomin são administradas pelo BID.

A estrutura de governança do Banco é composta pela instância máxima, a assembleia de governadores, que representa os países membros e delega a gestão para uma diretoria que, atualmente, é presidida pelo colombiano Luis Alberto Moreno, que em 2005 venceu a disputa pelo cargo com o candidato do Brasil, João Sayad. O BID tem sede em Washington e escritórios em todos os países da América Latina, além de em Tóquio e Paris.

O poder de voto dos países membros é distribuído de acordo com a contribuição financeira de cada um, mas por blocos. Os países latino-americanos e caribenhos detêm juntos 50,02% dos votos. O bloco do Brasil e do Suriname possui 10,75% dos votos, situando-se em terceiro lugar na escala de poder, atrás do grupo da Argentina e do Haiti (com 10,751%) e dos Estados Unidos (que, sozinhos, detêm 30% dos votos).

O BID somente financia projetos advindos dos 26 países membros da América Latina e do Caribe. Os demais gozam apenas dos benefícios financeiros de seus recursos aplicados no Banco. Para que se tenha uma ideia dos recursos aplicados nas três áreas atendidas – setor público, setor privado e cooperação técnica –, do ponto de vista histórico e atual, apresentamos o seguinte quadro:

### Quadro 3. Projetos do BID

Período	Empresas públicas		Empresas privadas		Cooperação técnica	
	Número	US\$ (bilhões)	Número	US\$ (bilhões)	Número	US\$ (bilhões)
Corrente	135	11,97	39	3,4	5	0,00575
5 anos	387	38,22	232	7,98	1.506	1,11
Histórico	3.905	237,75	481	20,54	11.505	4,64

Fonte: <www.iadb.org> (2016) (elaboração própria).

As informações do *site* do BID também indicam que, por exemplo, o país que mais obteve projetos financiados pelo Banco nos últimos cinco anos para empresas públicas foi o Brasil (com 70), seguido a uma boa distância pelo Haiti e pela Argentina, contemplados – respectivamente – com 26 e 25 projetos. Do ponto de vista temático, 64 projetos se referiram à “reforma/modernização do Estado”, 53 projetos na área de transporte e 43 em investimentos sociais. No tocante a empresas privadas, o Brasil também foi o mais favorecido, com 25 empréstimos, seguido pela Argentina e pelo México,

com – respectivamente – 24 e 19. Os temas mais atendidos, no geral, foram comércio (com 92 projetos), mercado financeiro (com 41) e pequenas e médias empresas (com 28). Quanto à cooperação técnica que envolve recursos bem menores, a maioria dos projetos (471) atendeu ao âmbito regional, seguido por 75 projetos na Colômbia. O Brasil, que neste quesito é o quinto país na lista de contemplados, recebeu 60. Os temas preferenciais para cooperação técnica foram as áreas de investimento social (com 208), “reforma/modernização do Estado” (com 207) e desastres naturais e ambientais (com 161).

## 6. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DA AMÉRICA DO SUL

### 6.1 Corporação Andina de Fomento (CAF)

Denominada informalmente de “Banco de Desenvolvimento da América Latina”, a CAF foi fundada em 1970 para dar suporte financeiro ao Pacto Andino, estabelecido um ano antes e que, em 1996, mudou sua denominação para

Comunidade Andina de Nações (CAN). Este acordo de integração abarcava a participação da Bolívia, do Chile, da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela.

No entanto, atualmente, a CAF tem papel e participação mais amplos, ao incorporar 20 países e 14 bancos como acionistas. Entre os países

estão 18 da América Latina e do Caribe, além da Espanha e de Portugal. Os bancos são públicos e privados dos países membros. O último país a se associar à CAF foi Barbados, em 2014. Os demais países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Guiana, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Sua sede fica em Caracas, na Venezuela, e possui escritórios regionais no México, no Panamá, na Colômbia, na Venezuela, no Equador, no Peru, na Bolívia, no Paraguai, na Argentina, no Uruguai, no Brasil e na Espanha.

O capital da corporação é formado por uma composição acionária, garantida pelos países e bancos associados, dividida em três grupos: 15 ações nominativas do tipo “A” no valor de US\$ 1,2 bilhão cada, somando US\$ 18,0 bilhões; US\$ 1,6 milhão de ações nominativas do tipo “B” no valor de US\$ 5,0 mil cada, somando US\$ 8,0 bilhões; e 396.400 ações nominativas do tipo “C” igualmente no valor de US\$ 5,0 mil cada, somando US\$ 1,982 bilhão. O capital total de US\$ 27,982 bilhões possibilitou disponibilizar, em 2015, US\$ 20,431 em créditos reembolsáveis, segundo o informe financeiro de 2015.<sup>14</sup>

A instância superior de decisão é a assembleia de acionistas, que escolhe os integrantes do diretório, composto por acionistas dos três grupos, sendo que este escolhe o comitê executivo da CAF e seu presidente executivo, que atualmente é o peruano Luis Carranza Ugarte. O diretório, cujo mandato se estendeu de 2014 a 2017, é composto por acionistas do grupo A

(Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Trinidad e Tobago e Venezuela), do grupo B (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e alguns bancos privados) e do grupo C (Chile, Espanha, México e República Dominicana).

De acordo com o *site* da CAF, sua missão é promover o desenvolvimento sustentável e a integração regional mediante uma mobilização eficiente de recursos para atender tanto ao setor público quanto ao privado com linhas de crédito de duração entre um e cinco anos ou, excepcionalmente, maior que o referido prazo. Os projetos que financia também se dividem em três grupos, de acordo com sua natureza e dimensão. O Grupo A se refere a financiamento de obras de infraestrutura, indústrias, plantas energéticas, entre outras. O Grupo B comporta projetos nas áreas de agricultura, exploração de recursos energéticos, mineração, processamento de metais, entre outros. O Grupo C representa financiamentos em microescala nas áreas de educação, saúde etc.

O papel original da CAF, de apoiar financeiramente a evolução da CAN, perdeu importância no início do século XXI, com a crise deste acordo de integração, devido, principalmente, à saída da Venezuela em 2011, pois o Chile já havia se retirado muito tempo antes e a dedicação dos que ficaram – Bolívia, Peru, Equador e Colômbia – estava voltada a outras prioridades comerciais de integração. Naquele mesmo ano, a direção da CAF aprovou um aporte de capital de US\$ 1,6 bilhão e, ao lado do Banco Mundial e do

14 Disponível em: <[www.caf.org](http://www.caf.org)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BID, começou a dirigir uma parte importante de sua carteira de créditos para o apoio também a entes federativos, como estados e municípios.

A CAF tornou-se uma fonte de financiamento importante para os estados e suas capitais no Brasil, embora dependente da autorização do Ministério da Fazenda para contrair novos empréstimos, que são condicionados a níveis administráveis de endividamento, uma vez que empréstimos internacionais para entes federados necessitam de aval do governo federal. Por outro lado, coloca-se uma perspectiva nova para os movimentos sociais que pretendem incidir sobre eventuais empréstimos, pois os atores que são pressionados vêm a ser os governos estaduais e municipais, em tese mais próximos dos cidadãos.

## 6.2 Fundo Financeiro para Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (Fonplata)

É uma iniciativa de criação de um banco regional de desenvolvimento que começou a ser discutida pelos países da Bacia do Rio da Prata (Rio da Prata e principais afluentes da bacia hidrográfica), que inclui Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. O convênio constitutivo do Fonplata foi aprovado em 1974 e o início de suas operações data de 1977. Sua sede se localiza em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia.

Seu capital próprio disponível em 2016 era de US\$ 3 bilhões, embora alavanque recursos também da CAF para suas linhas de crédito. Os 117 projetos que apoia hoje objetivam basicamente reduzir assimetrias físicas na região. São normalmente de

pequena dimensão (no valor médio de US\$ 30 milhões cada) e exigem contrapartidas. O Fonplata trabalha também com modalidades de cooperação técnica em valores máximos de US\$ 500 mil quando esta é reembolsável e de até US\$ 200 mil a fundo perdido. Em suas regras de funcionamento não há salvaguardas ambientais e sociais.

## 6.3 Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem)

No âmbito do Tratado do Mercosul, principalmente, o governo brasileiro atuou a partir de 2003 para ampliar a agenda social e o processo decisório, introduzir mecanismos para reduzir assimetrias e estabelecer relações extrabloco. Isso resultou em algumas medidas adotadas ao longo do mandato do presidente Lula, como o Mercosul Social e a criação do Instituto Social do Mercosul em 2007, do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos em 2009 e, particularmente, o Estatuto Social do Mercosul e o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), ambos aprovados em 2010.

Para proporcionar recursos para financiar a redução de assimetrias foi criado o “Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul” (Focem) em 2007, com um orçamento anual de US\$ 100 milhões, com os objetivos de promover convergência estrutural da infraestrutura física; desenvolver competitividade; promover coesão social (principalmente das economias menores e das regiões menos desenvolvidas); e apoiar o fortalecimento das estruturas institucionais e do processo de integração.<sup>15</sup>

15 Disponível em: <[www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem](http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem)>. Acesso em: 16 jun. 2016.

Em 2007, a contribuição dos países membros do Mercosul foi de 50% do valor previsto; no ano seguinte, 75%; e, a partir de 2009, o valor integral, o que, entre 2007 e 2010, significou uma arrecadação de US\$ 325 milhões, dos quais cerca de US\$ 128 milhões foram desembolsados por meio de 25 projetos no período. O Brasil contribuiu com 70% do valor; a Argentina, com 27%; o Uruguai, com 2%; e o Paraguai, com 1%. Os principais beneficiados pelos recursos, por meio de diferentes projetos, são o Paraguai (com 48% do montante) e o Uruguai (com 32%). A aplicação dos recursos foi majoritariamente para projetos na área de infraestrutura física (36%) e para os projetos voltados à coesão social (28%). O desenvolvimento da competitividade recebeu 20% e o fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração recebeu, em conjunto, 16%. A Venezuela, como novo membro permanente a partir de 2012, comprometeu-se a contribuir anualmente com US\$ 27 milhões, dos quais US\$ 11,5 milhões devem ser aplicados no próprio país e US\$ 15,5 milhões devem engrossar o fundo comum.

As decisões sobre os projetos encaminhados para financiamento do Focem culminam, aliás, como a maioria dos temas em debate no Mercosul, no Grupo Mercado Comum, que atua como se fosse o conselho de administração do Fundo. Os projetos podem ser de âmbito nacional ou regional e devem ser apresentados inicialmente a uma das unidades técnicas nacionais (UTN), que – após analisá-los – encaminham-nos, com o seu parecer, ao Conselho de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). Este, por sua vez, encaminha-os para a

Unidade Técnica do Focem (UTF). Após os pareceres deste último, os projetos retornam para o CRPM e deste para o GMC, que os envia para a decisão final do Conselho Mercado Comum (CMC). Segundo os defensores desse roteiro, assim haveria uma supervisão melhor sobre a qualidade dos projetos, mas, na prática, torna ainda mais difícil a participação da sociedade civil na gestão de algum projeto de seu interesse.

Das quatro diretrizes gerais, a diretriz da promoção da coesão social poderia envolver a participação direta dos movimentos sociais interessados no fortalecimento do Mercosul, por lidar com temas nos quais a sociedade civil organizada procura naturalmente incidir, como, por exemplo, na saúde e na educação. No entanto, essa possibilidade é praticamente impedida pelas regras expostas anteriormente. Outro tema de interesse da sociedade constitui as salvaguardas socioambientais, particularmente no tocante às obras de maior estrutura, como, por exemplo, a linha de transmissão recentemente concluída entre Itaipu e Assunção, um tipo de obra que sempre tem algum impacto ambiental.

Nesse aspecto, a Regulamentação do Focem tem pouco a dizer, salvo no Artigo 43, segundo o qual devem ser feitas análises socioeconômicas e ambientais dos projetos para a avaliação de seus impactos, a análise da necessidade ou não de mitigação de danos e a busca da otimização do uso de recursos naturais. Tais avaliações, bem como a avaliação das especificidades sociais e culturais dos projetos, devem ser feitas em conformidade com a legislação nacional.

## 7. SALVAGUARDAS SOCIAIS E AMBIENTAIS, DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O tema das salvaguardas nos bancos multilaterais remete ao debate mais amplo sobre o papel dessas instituições no financiamento ao desenvolvimento e sobre os impactos dos modelos de desenvolvimento promovidos por esses bancos sobre as populações, as comunidades e os sistemas de vida afetados pelos projetos, pelos programas e pelas políticas dessas instituições. Remete também à evolução do debate sobre as dimensões socioambientais do desenvolvimento e de como as velhas e novas IFIs têm assimilado esse debate ao longo das últimas décadas.

A crescente importância das salvaguardas sociais e ambientais e de transparência e participação social nessas instituições é motivada por diversos fatores. O mais importante diz respeito ao fortalecimento da resistência, da organização coletiva e das demandas dos afetados pelos projetos, pelos programas e pelas políticas dessas instituições. Desde os anos de 1980, as organizações e os movimentos sociais passaram a constituir, em inúmeros países, espaços coletivos – tanto em nível local quanto nacional e global – para debater, resistir e incidir sobre os rumos dos financiamentos dessas instituições, de modo a ora bloquear projetos ora adequá-los às suas demandas e necessidades.

Outro fator é a trajetória de crescente legitimidade que a agenda social e ambiental passou a ter no sistema ONU e nas instâncias multilaterais. Se, desde os anos de 1970, o Clube de Roma já havia apontado a importância de que o sistema

internacional assimilasse o debate sobre os “limites do crescimento”, foi nos anos de 1980, com o Relatório Brundtland sobre o “nosso futuro comum”, que os espaços para tal debate passaram a se alargar, tendo culminado na realização da Rio 92 e no chamado ciclo social de conferências das Nações Unidas ao longo dos anos de 1990, que constituíram as bases para a forte legitimidade do chamado desenvolvimento sustentável.

Desde então, tal conceito tem sido objeto de assimilação e também disputas de significado entre os mais diversos atores – Norte versus Sul, setor privado, ONGs, movimentos sociais, populações afetadas. Como parte desse processo, as instituições financeiras multilaterais passaram gradativamente a absorver o desenvolvimento sustentável em suas diretrizes; porém, com frequência, em movimentos contraditórios, com idas e vindas, respondendo a interesses e perspectivas diversas. Embora cada instituição tenha respondido à demanda por salvaguardas de um modo particular, conforme se observa a seguir, existem padrões comuns a todas, tanto às “velhas” quanto às “novas”.

### 7.1 Salvaguardas do Grupo Banco Mundial

O debate sobre salvaguardas sociais e ambientais, transparência e participação social nas IFIs ganhou corpo nos anos de 1980 e sua evolução está relacionada à crescente legitimidade que tais temas paulatinamente alcançaram

na comunidade internacional. Se, nos anos de 1980, as IFIs limitavam-se a responder de forma defensiva às demandas de avaliação de impacto de seus projetos, na atualidade o sistema internacional produziu um amplo conjunto de normas, convenções e tratados construídos principalmente desde a Rio 92, sendo reforçados, duas décadas depois, pela Rio+20 e, em especial, pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que em muito avançam nesses temas, em comparação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Entre as IFIs, o Grupo Banco Mundial tem sido a principal instituição em que essa agenda tem se desenvolvido. Desde os anos de 1980, o BM tem se confrontado com a necessidade de estabelecer diretrizes e realizar avaliações de impacto ambiental e social de seus projetos. Ao longo do tempo, tais procedimentos foram sofrendo alterações, em função da crescente mobilização e pressão de populações afetadas e de seus parceiros nacionais e internacionais. Assim, as avaliações de impactos ambientais do início da década de 1980 foram evoluindo e se desdobrando em novos mecanismos. Durante os anos de 1980 e 1990, diversas diretrizes de projetos setoriais foram lançadas: reassentamento involuntário, controle de pragas, povos indígenas, segurança de barragens, hidrovias internacionais e áreas de risco. No início dos anos 2000, foram lançadas diretrizes para a avaliação de impacto em *habitats* naturais e, logo depois, em florestas.<sup>16</sup>

Ao longo desses anos, as questões de transparência e as diretrizes de acesso à informação foram temas centrais nas mobilizações das populações afetadas em todas as regiões do mundo. A pressão das mobilizações foi capaz de forçar o BM a criar políticas de transparência e disponibilização de informações, tendo inclusive resultado na criação de um escritório de liaison entre o BM e ONGs. Estratégias com este fim por parte de organizações da sociedade civil variavam. No Brasil, antecedentes importantes de resistência a projetos, como o Planaflo, em Rondônia, desembocaram na criação da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.<sup>17</sup> A Rede foi o mais importante ator coletivo da sociedade civil brasileira nesta agenda, tendo se tornado referência na região e no debate global, por ter adotado estratégias inovadoras, como foi o caso da demanda de disponibilização do *Country Assistance Strategy (CAS)* – com articulação entre a sociedade civil e o mecanismo parlamentar de Requisição de Informações – e do uso do Painel de Inspeção, criado em 1993, para apresentação de demanda de investigação sobre operações do BM no Brasil.

O pano de fundo dessas iniciativas era o permanente debate entre as organizações e os movimentos sociais, articulados em redes e fóruns globais, sobre a necessidade de se lutar pelo fim das instituições financeiras multilaterais ou pela sua reforma, objetivando a transparência, a participação e as políticas, os programas e os projetos

16 Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/video/2016/01/22/brazil-new-social-environmental-safeguards>>.

17 Criada em 1995, a Rede Brasil foi o principal espaço coletivo de articulação de organizações da sociedade civil brasileira para mobilização e incidência sobre os projetos, os programas e as políticas dos bancos multilaterais.

socialmente e ambientalmente sustentáveis. No caso brasileiro, a mobilização das organizações da sociedade civil (OSCs) frente às IFIs tinha por premissa o fato de que o governo brasileiro não era somente um cliente ou uma “vítima” das políticas das IFIs, mas sim um acionista, minoritário, no caso do Banco Mundial, mas com grande peso no caso do BID, e, portanto, a pressão deveria ser dirigida pelas OSCs não somente às IFIs, mas, sobretudo, ao governo brasileiro como corresponsável.

Mais recentemente, em 2012, a longa trajetória de pressão da sociedade civil e de respostas parciais e setoriais por parte do Banco Mundial desembocou em uma ambiciosa consulta global com vistas a harmonizar e fortalecer suas políticas de modo mais abrangente. Segundo o anúncio do BM, a consulta consideraria as dimensões da não discriminação, de gênero, de idade, das condições de trabalho, do trabalho escravo e infantil, das mudanças climáticas, da poluição, da participação das partes interessadas, dos mecanismos mais sólidos de reclamação, do aumento da capacidade institucional, da harmonização das fontes de financiamento e do fortalecimento dos arcabouços nacionais.

Quase quatro anos depois, o resultado dessa consulta foi lançado. Em agosto de 2015, um novo Marco Ambiental e Social do Grupo Banco Mundial foi anunciado, com a revisão de salvaguardas

mais ampla já realizada pela instituição, tendo envolvido análises e contatos no mundo todo com governos, especialistas e organizações da sociedade civil, totalizando 8 mil participantes em 63 países. Segundo o BM, o novo marco “aumenta a proteção às pessoas e ao meio ambiente nos projetos de investimento financiados pela instituição”.<sup>18,19</sup> Organizações da sociedade civil avaliaram criticamente o novo marco, por conter disposições genéricas demais, por não acolher propostas da sociedade civil em temas críticos, tais como direitos trabalhistas, de grupos LGBT, de questões de gênero e de povos indígenas.<sup>20</sup>

A evolução da trajetória do Banco Mundial na agenda de salvaguardas (em especial, nas políticas adotadas nas duas últimas décadas) tem forte influência sobre os demais bancos (como é o caso do BID) e é adotada, em muitos casos, como referência-padrão. No caso das novas IFIs, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), já no seu nascedouro, é grande a marca deixada pelo debate, pela evolução e pelos acúmulos construídos pelo Banco Mundial.

## 7.2 Salvaguardas no BID

O BID adota políticas de accountability que incluem mecanismos de consulta, de investigação independente, de solução de controvérsias

18 **Disponível em:** <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2016/08/04/world-bank-board-approves-new-environmental-and-social-framework>>.

19 **Disponível em:** <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html>>.

20 **Disponível em:** <<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2016/08/novas-salvaguardas-do-banco-mundial-nao-agradam-entidades-de-direitos-humanos-2390.html>>.

e de ética. Adota também salvaguardas ambientais e sociais, que cobrem as áreas de meio ambiente (incluindo mudanças climáticas), manejo de risco de desastres, reassentamentos, povos indígenas, gênero e trabalho. Tal política é detalhada e seus aspectos devem ser considerados na apresentação de projetos que, a depender da sua dimensão e dos seus objetivos, são divididos em projetos "A", "B" ou indefinidos. No entanto, o BID não esclarece se as salvaguardas têm efeito vinculante obrigatório ou se limitam-se a diretrizes que orientam os projetos. De toda maneira, representam uma base importante para orientar a avaliação dos movimentos sociais sobre os projetos financiados.

Embora o BID tenha sido o primeiro banco multilateral a adotar uma Política Ambiental, em 1979 (OP-703), a evolução de sua trajetória na agenda de salvaguardas foi fortemente influenciada pelas lições aprendidas pela experiência do Grupo Banco Mundial. O BID desenvolveu um conjunto de diretrizes, políticas, relatórios e instrumentos cujo resumo está apresentado ao público em uma linha do tempo disponível *on-line*.<sup>21</sup> Na linha do tempo, é possível observar a evolução dos investimentos e das abordagens do BID na agenda de condicionantes sociais e ambientais e de participação e transparência. Por exemplo, em 2005, o destaque era para documentos como a primeira Revisão de Sustentabilidade, publicada em 2006, mas referindo-se

ao ano anterior, quando o BID estabeleceu instrumentos para avaliar progressos na promoção da sustentabilidade social e ambiental e do seu Plano de Ação para Energia Sustentável. Em 2006, foi lançada sua *Environment and Safeguards Compliance Policy*<sup>22</sup> e sua Política Operacional sobre Questões Indígenas.

Ao longo dos anos, também foram lançados diversos relatórios, diretrizes e políticas setoriais sobre água e saneamento, cidades, transportes, infraestrutura, energia, prevenção de desastres, equidade e inclusão racial, biodiversidade e ecossistemas, além de inúmeros relatórios e diretrizes sobre mudanças climáticas, inclusive sobre as contribuições do BID ao Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility – GEF*) e sua recente participação no Fundo Verde do Clima.

Em 2016, o BID lançou seu Relatório de Sustentabilidade 2015,<sup>23</sup> no qual se pode observar uma abordagem mais abrangente e proativa sobre salvaguardas sociais e ambientais, sobre investimentos em sustentabilidade, em mudanças climáticas, infraestrutura, cidades, a importância das diretrizes relacionadas ao gênero e à diversidade. Traz também uma discussão e uma avaliação sobre os processos que envolvem as salvaguardas em projetos muito complexos apoiados pelo BID.

O BID prepara avaliações de impacto ambiental e social para projetos com potenciais

21 Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/topics/sustainability/timeline,20001.html>>.

22 Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=665902>>.

23 Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/7532?locale-attribute=en>>.

impactos sociais e ambientais, que são distribuídos por categorias de potenciais impactos. Adota políticas de salvaguardas gerais e setoriais ancoradas em documentos de políticas e em suas respectivas diretrizes de implementação: Política de Observância Ambiental e de Salvaguardas (publicada em 2006) e em um documento de Diretrizes de Implementação<sup>24</sup> dessa política (publicado em 2007); Gerenciamento de Riscos de Desastres Naturais e Diretrizes; Reassentamentos Involuntários e Diretrizes; Povos Indígenas e Diretrizes; e Igualdade de Gênero no Desenvolvimento e Diretrizes. Adota também uma Política de Acesso a Informação,<sup>25</sup> publicada em 2010, que estabelece como critério o máximo de abertura de informações, definindo algumas exceções relacionadas a informações pessoais, financeiras, de comunicação entre membros da diretoria-executiva e outras sobre segurança no âmbito institucional.

As salvaguardas sociais e ambientais também são aplicadas por meio de normas gerais e setoriais a serem adotadas nos projetos do banco, as chamadas Políticas Operacionais Pertinentes, em que são definidas as diretrizes para disponibilização de informações e para realização de consultas junto às populações afetadas. Em 2014, algumas dessas políticas operacionais incluíam acesso à informação, meio ambiente e cumprimento de salvaguardas, gestão do risco de desastres naturais, reassentamento

involuntário, igualdade de gênero no desenvolvimento e povos indígenas.<sup>26</sup>

As experiências do Banco Mundial e do BID produziram um amplo debate, que segue em aberto e sem consenso, sobre a pertinência da adoção de salvaguardas e sua contribuição ou não para a mudança substantiva de suas políticas, dos seus programas e projetos. Alguns analistas e atores da sociedade civil consideram que, embora não seja capaz de alterar o padrão de desenvolvimento subjacente aos financiamentos dessas IFIs, a adoção de salvaguardas ambientais e sociais e de diretrizes sobre transparência e participação social tem contribuído de modo muito relevante para a melhoria da qualidade das intervenções das IFIs, tendo sido capaz de mitigar muitos potenciais danos ao meio ambiente e às populações afetadas, em especial no caso de projetos nos setores de energia e infraestrutura. Tais atores avaliam que, a depender da capacidade de mobilização e pressão dos atores sociais, as consultas – que têm o risco de atuação como peças meramente burocráticas – podem tornar-se ferramentas fundamentais de pressão por ajustes a favor dos afetados e, em alguns casos, foram capazes de alterar de modo muito significativo os projetos originais como resultado das consultas. Em outros casos de projetos, em geral quando não há mobilização e atores sociais fortemente organizados, as IFIs tendem a realizar consultas

24 Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35597106>>.

25 Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35167427>>.

26 Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/mici/politicas-operacionais-pertinentes,8166.html>>.

superficiais e a adotar salvaguardas apenas para prestarem contas sobre os necessários procedimentos formais e, assim, dar legitimidade aos projetos. Já outros analistas e forças sociais, no Brasil e no âmbito global, consideram que o mandato, a concepção de desenvolvimento e a dinâmica de operação das IFIs seriam determinantes para a geração de impactos negativos sobre as populações afetadas. Todavia, sobre essa dinâmica inexorável, nenhum mecanismo de participação ou salvaguarda, somente a extinção das IFIs, seria capaz de alterar seu curso.

### 7.3 Salvaguardas da CAF

O modelo de gestão da Corporação Andina de Fomento, à semelhança das salvaguardas do BID, inclui diretrizes em matéria de salvaguardas ambientais e sociais, igualdade de gênero, participação pública, prestação de contas e instrumentos para responder a reclamações. As salvaguardas incluem avaliação ambiental e social, *habitats* naturais, reassentamentos voluntários, povos indígenas, controle de pragas, recursos culturais físicos e segurança de barragens, além dos temas já mencionados: igualdade de gênero e prestação de contas. Embora sua estratégia ambiental seja bastante detalhada<sup>27</sup> e o respeito às legislações nacionais seja enfatizado, sua aplicação não é vinculada explicitamente à concessão ou não dos empréstimos. No entanto, a existência e o detalhamento dessa estratégia, somados ao princípio da igualdade de gênero e

aos espaços de diálogo, oferecem um caminho para a incidência dos movimentos sociais nos projetos financiados pela CAF.

### 7.4 Salvaguardas do NBD

O NBD não será um banco restrito aos membros dos Brics. Embora tenha sido criado pelos países membros do bloco, daqui a cinco anos seu objetivo é chegar a ter cerca de 50 membros. Seu mandato não é universal como o do Banco Mundial. Seu foco é a mobilização de recursos para o desenvolvimento e a infraestrutura sustentáveis em países em desenvolvimento e emergentes.

Apesar da intensa trajetória de iniciativas e mobilizações da sociedade civil por transparência, participação e condicionantes sociais e ambientais nas diretrizes dos bancos multilaterais, as organizações da sociedade civil que monitoram as operações do NBD ainda não têm um canal consolidado para o diálogo com o banco.

Os Artigos 14 e 15 do Acordo de Criação do NBD mencionam vagamente o tema:

- Artigo 14 – Publicação de Relatórios e Provisão de Informações: A) O Banco publicará um relatório anual contendo uma prestação auditada de suas contas. Também transmitirá aos membros a cada trimestre uma declaração resumida da posição financeira e uma declaração de perdas e ganhos demonstrando os resultados de suas operações ordinárias. B) O Banco poderá também publicar outros

27 Disponível em: <[www.caf.com/media/3065/EstregetriaAmbientaldelaCAF.pdf](http://www.caf.com/media/3065/EstregetriaAmbientaldelaCAF.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2016.

relatórios que julgue desejáveis para a execução de seu propósito e funções.

Artigo 15 – Transparência e Prestação de Contas: O Banco deve assegurar que seus procedimentos sejam transparentes e deve elaborar em suas próprias Regras de Procedimentos providões específicas a respeito do acesso aos seus documentos.

Os países membros dos Brics que fundaram o NBD parecem ter levado mais tempo do que o necessário para assimilar os aprendizados das IFIs tradicionais nesta agenda – que, após décadas, finalmente aprenderam que sua legitimidade e o sentido de seu mandato são postos em questão pela ausência de transparência, consulta, diálogo e salvaguardas – até que, finalmente, o NBD começou a publicar seus marcos e suas diretrizes.

Desde o anúncio da criação do NBD, organizações da sociedade civil dos países membros têm demandado a criação de mecanismos de consulta e diálogo,<sup>28</sup> em especial no momento da iminência da aprovação dos primeiros projetos.<sup>29</sup> Recentemente, o NBD aprovou uma Política Interina de Divulgação de Informações (Interim Information Disclosure Policy – de julho de 2016 V1),<sup>30</sup> que aponta diretrizes e critérios para a disponibilização de informações sobre suas operações, cujos destaques principais são o seu caráter interino, o compromisso com os

“mais altos níveis de transparência, prestação de contas e probidade”, embora reconheça a necessidade de classificar certas informações, mantendo assim duas categorias: 1) informações públicas – que abrangem informações sobre a governança, dados operacionais, financeiros, políticas e estratégias do banco; e 2) informações confidenciais – cuja divulgação possa prejudicar partes ou interesses específicos, que incluem um leque amplo: desde informações pessoais até aquelas identificadas como confidenciais por quem as originou, recebidas de assessores, consultores ou outra terceira parte cuja divulgação não tiver sido autorizada; informação privilegiada e investigativa; informação financeira, inclusive, de futuros empréstimos e previsões; informações que possam prejudicar as relações entre o banco e seus membros ou que possam prejudicar ou colocar em perigo a defesa e a segurança nacional ou os interesses de um membro, entre outras exceções. Dispõe também que o “público tem o direito de submeter requisições de informações”.

Entre as “Políticas e Estratégias do Banco” referidas no documento está incluído o “Marco Ambiental e Social” – de março de 2016 – V4.<sup>31</sup> O marco coloca a sustentabilidade socioambiental como pilar central das diretrizes do NBD e objetiva “garantir que seus financiamentos e investimentos em infraestrutura e projetos de desenvolvimento sustentável tenham impactos adversos mínimos

28 Disponível em: <<https://www.devex.com/news/civil-society-calls-for-safeguards-as-brics-bank-approves-first-loans-88038>>.

29 Disponível em: <<http://rightsindevelopment.org/wp-content/uploads/2016/04/BRICS-NDB-Release-4.12.16.pdf>>.

30 Disponível em: <<http://ndb.int/pdf/ndb-interim-information-disclosure-policy-201607.pdf>>.

31 Disponível em: <<http://ndb.int/pdf/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>>.

no meio ambiente e nas pessoas”. Inclui requerimentos-chave para avaliações ambientais e sociais, bem como padrões de reassentamento voluntário de populações indígenas na preparação e implementação de projetos do NBD. Os projetos são classificados em categorias segundo o maior ou o menor potencial impacto social e ambiental. Para cada categoria são definidos os respectivos planos de relatórios de impactos. Inclui mecanismos de consultas públicas, diretrizes de transparência e divulgação de informações, monitoramento e de complementação com outros bancos multilaterais.

A publicação da política de disponibilização de informações (ainda que interina) e de um marco social e ambiental com uma narrativa sólida constitui uma sinalização de avanços significativos. É importante ressaltar, no entanto, que a crítica de diversas organizações da sociedade civil à ausência de consultas prévias para a elaboração dessas políticas e desses marcos segue pertinente. Frente à ausência dessas consultas, no Brasil, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) e a Conectas Direitos Humanos enviaram uma carta à Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, na ocasião da tramitação do Acordo de Criação do NBD para a sua ratificação, demandando a realização de, ao menos, uma audiência pública para diálogo e consulta.<sup>32</sup> Diante da aprovação dos primeiros projetos do NBD (vide quadro 2), organizações da sociedade civil dos membros do bloco expressaram

forte preocupação com a falta de consulta, diálogo, transparência e salvaguardas sociais e ambientais, gerando justificadas apreensões e críticas sobre quais critérios poderiam ter sido adotados para a aprovação desses financiamentos, que poderiam resultar em impactos negativos para as populações afetadas e um mau começo para um banco que se apresenta como um novo ator no sistema internacional e no debate sobre desenvolvimento.<sup>33</sup>

Será, portanto, uma prioridade importante consolidar tais políticas e marcos e assegurar a implementação de condicionantes e salvaguardas ambientais e sociais no NBD, bem como diretrizes sobre transparência e mecanismos sólidos de consulta e participação social. Sua consolidação e implementação serão decisivas para o enfrentamento do desafio de acumular forças na direção de um modelo para os países do bloco que objetive combater as desigualdades e as violações de direitos, reverter a exploração intensiva de recursos naturais, a primarização das economias e das pautas de exportações e almeje construir um modelo de desenvolvimento com justiça social e ambiental e força contra-hegemônica.

## 7.5 Salvaguardas do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB)<sup>34</sup>

O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, no acrônimo em inglês) foi

32 Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas%20e%20Rebrip\\_Carta%20a%20CRE\\_NBD.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas%20e%20Rebrip_Carta%20a%20CRE_NBD.pdf)>.

33 Disponível em: <<http://rightsinddevelopment.org/wp-content/uploads/2016/07/AGM-release.pdf>> e <<https://www.devex.com/news/civil-society-calls-for-safeguards-as-brics-bank-approves-first-loans-88038>>.

34 Em inglês: Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).

fundado pela China em 2014 e, no ano seguinte, já possuía mais de 45 sócios fundadores, incluindo alguns países desenvolvidos de peso, como a Alemanha e o Reino Unido, apesar do rechaço explícito dos EUA à iniciativa, que, na sua interpretação, poderia vir a competir com o Banco Mundial. O AIIB divulgou, em fevereiro de 2016, seu documento “Environmental and Social Framework”.<sup>35</sup> O documento apresenta não apenas a visão do AIIB sobre o tema, mas também, no capítulo sobre Política Social e Ambiental, uma explicitação dos requisitos sociais e ambientais obrigatórios em cada projeto. Além disso, aprofunda no item de padrões sociais e ambientais três itens específicos: avaliação e gestão social e ambiental, reassentamento involuntário e povos indígenas.

No item de visão, o AIIB lista uma série de desafios e reforça a ideia da conexão entre desenvolvimento social e ambiental, mas o ponto central é enfatizar “o papel de direção do cliente”,<sup>36</sup> e a ênfase é colocada na implementação. Além disso, coloca acento no que diz respeito aos temas sociais e ambientais no fortalecimento de sistemas no âmbito dos países e das empresas tomadoras de crédito e em temas como transparência e engajamento das partes envolvidas. Ou seja, aponta mais decididamente no sentido da negociação entre as partes, da responsabilidade empresarial e das legislações/fiscalizações nacionais. Apesar disso,

o documento do AIIB explicita cinco pontos: equidade de gênero, o tratamento do trabalho e dos trabalhadores, as medidas que dizem respeito às mudanças climáticas, à conservação da biodiversidade e ao apoio a um crescimento econômico verde.

Os requisitos obrigatórios, entretanto, estão presentes no capítulo da Política Social e Ambiental e no que trata dos Padrões Sociais e Ambientais, sendo anunciados como uma política abrangente. Entretanto, quando se observam as ações e as recomendações, elas são bastante modestas. Um exemplo: apenas em relação aos projetos listados na Categoria A (isto é, quando são avaliados como prováveis de causar impactos sociais e ambientais irreversíveis, cumulativos, diversificados e sem precedentes) se aponta a necessidade de um estudo de impacto social e ambiental, do qual devem derivar sugestões de medidas para “evitar, minimizar, mitigar ou compensar os impactos adversos”.

Quanto aos padrões sociais e ambientais, em que alguns pontos são explicitados, sempre se fala em levar adiante medidas “em consulta com o cliente”. É sempre uma questão de negociação com aconselhamento e suporte ao cliente. Mesmo a medida mais dura a ser tomada, explicitada no item 66, aponta que, se o cliente fracassar em cumprir suas obrigações sociais e ambientais conforme os acordos legais que regem o projeto, o Banco consulta o cliente

35 Disponível em: <<http://www.aiib.org/uploadfile/2016/0226/20160226043633542.pdf>>.

36 O documento claramente afirma que o AIIB “objetiva trabalhar de uma maneira cooperativa”, fornecendo consultoria e fiscalização do seu corpo técnico, suplementada por consultores especializados, “com o objetivo de apoiar seus clientes no sentido de integrar considerações de impactos e riscos sociais e ambientais em seus projetos”.

sobre as medidas corretivas para levá-lo novamente ao cumprimento. Se o cliente fracassar em restabelecer o cumprimento dentro de um

calendário julgado apropriado pelo Banco, aí o AIIB pode exercer as medidas contratuais disponíveis sob os acordos legais que regem o projeto.

## 8. FUNDOS CLIMÁTICOS E AMBIENTAIS

Ao longo das últimas décadas e, em especial, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), realizada em 1992, convenções, declarações e tratados internacionais sobre meio ambiente e sustentabilidade passaram a vigorar e a mobilizar recursos para a implementação dessa agenda. É o caso do conjunto de documentos aprovados na Rio 92: Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (em inglês: UNFCCC), Convenção sobre Biodiversidade, Agenda 21, Convenção de Combate à Desertificação, Declaração de Princípios sobre Florestas e Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Outro exemplo é o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF, na sua sigla em inglês), criado no início dos anos de 1990 como um dos mais importantes mecanismos de financiamento para a viabilização dos compromissos estabelecidos pelos Estados nacionais na agenda sobre sustentabilidade.

Desde então, a comunidade internacional tem ampliado cada vez mais o consenso sobre a necessidade de novos mecanismos de financiamento, fundos e compromissos globais em

matéria ambiental e climática, como é o caso da evolução da crescente premência de acordos sólidos ao longo das sucessivas COPs – Conferências das Partes signatárias da UNFCCC –, que aprovaram marcos e compromissos como o Protocolo de Kyoto<sup>37</sup> e o Acordo de Paris<sup>38</sup> (diferente do Protocolo de Kyoto, o Acordo de Paris é universal e envolve todas as partes da Convenção do Clima).

É o caso também da grande mobilização de governos, das sociedades, da opinião pública e dos atores públicos e privados no caminho para a Rio+20, que objetivava atualizar o estado dos compromissos assumidos 20 anos antes no Rio e que desembocaram na revisão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, transformando-os em um conjunto mais amplo e detalhado de metas – os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável –, cuja intenção seria articular iniciativas globais, nacionais e locais em torno das dimensões sociais e ambientais da sustentabilidade.

Entre os mecanismos criados nesse ambiente de crescente consenso da comunidade internacional sobre a necessidade de compromissos efetivos na agenda ambiental e climática

37 Disponível em: <[http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php)>.

38 Disponível em: <[http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php)>.

destacam-se o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo<sup>39</sup> (que não é um fundo), o Fundo Verde do Clima e o Fundo de Adaptação.

## 8.1 O Fundo Verde do Clima (GCF)

Criado em 2010, na COP 16 (em Cancún, no México), para ser o instrumento financeiro da Convenção do Clima em ações de mitigação e adaptação, o Fundo Verde do Clima (GCF: Green Climate Fund) tem o Banco Mundial na sua gestão e um volume de recursos previsto de US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, a serem destinados pelos países desenvolvidos.<sup>40</sup> O fundo também prevê a participação do setor privado.

## 8.2 O Fundo de Adaptação

Estabelecido na COP 7, em 2001, mas inaugurado de fato em 2007, o Fundo de Adaptação (Adaptation Fund) objetiva apoiar iniciativas de adaptação ambiental, social e econômica às mudanças climáticas em países em desenvolvimento e vulneráveis que integram o Protocolo de Kyoto. O fundo é financiado por um percentual de 2% de recursos obtidos por meio de certificados de redução de emissões existentes no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, além de outras fontes.<sup>41</sup>

Os mecanismos de financiamento na agenda ambiental e climática, em especial no âmbito da Convenção do Clima, têm seguido

uma trajetória de crescente convergência entre iniciativas de fundos públicos e governamentais e instrumentos de mercado. É o caso, por exemplo, de instrumentos de comércio de créditos de carbono e de contabilização de ativos florestais e da biodiversidade em mercados financeiros e bolsas verdes. Neste caso, não se trata de fundos, mas sim de investimentos privados em busca de lucros que tentam ser assimilados como instrumentos legítimos dentro da Convenção do Clima.

O consenso sobre a necessidade de financiamento da agenda ambiental tem se traduzido também em crescente pressão para que os bancos multilaterais destinem recursos e participem de iniciativas compartilhadas com outras instituições governamentais, privadas e não governamentais na agenda ambiental. Frente a tal pressão, os bancos multilaterais têm estabelecido alguns compromissos em sintonia com os novos instrumentos e acordos gerados no âmbito da Convenção do Clima e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial com a meta de destinação de US\$ 100 bilhões por ano, em 2020, para o financiamento de iniciativas de enfrentamento das mudanças climáticas.

Para os bancos multilaterais, o Acordo de Paris tornou-se a fundação para as suas contribuições para o desenvolvimento de baixo carbono eficiente e efetivo e com resiliência climática. O financiamento climático de uma fonte variada de recursos tem um importante papel na mobilização

39 Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2007/03/12/como-funciona-o-mecanismo-de-desenvolvimento-limpo>>.

40 Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2014/06/09/rumo-um-acordo-internacional-sobre-o-clima>>.

41 Disponível em: <[http://unfccc.int/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/adaptation\\_fund/items/3659.php](http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/adaptation_fund/items/3659.php)>.

de apoio para o Acordo de Paris. Os bancos multilaterais são um importante canal de apoio para ações de adaptação e mitigação em países em desenvolvimento e economias emergentes, juntamente com outras instituições públicas de desenvolvimento que implantam limitadas fontes públicas de financiamento, além de fontes de financiamento privadas. Todos os bancos multilaterais anunciaram novas e ambiciosas metas para

vários anos no final de 2015 de modo a rapidamente expandirem atividades de financiamento climático, somando esforços ao momento de preparação para o Acordo de Paris. Os bancos multilaterais estão ampliando atividades relacionadas para fortalecer as políticas, construir capacidade institucional, oferecer acesso a financiamentos e proporcionar apoio técnico para os países clientes e seus setores privados.

#### Quadro 4. Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF)

O GEF (Global Environment Facility) serve como mecanismo de apoio para os países implementarem compromissos estabelecidos em convenções, tratados e compromissos na área ambiental. Estabelecido às vésperas da Rio 92, é um catalisador para a ação sobre o meio ambiente. O GEF é:

- Uma parceria sem igual de 18 agências – inclusive, agências das Nações Unidas, bancos multilaterais, entidades nacionais e ONGs internacionais – trabalhando com 183 países para enfrentar os maiores desafios ambientais no mundo. O GEF mantém uma ampla rede de organizações da sociedade civil, trabalha de perto com o setor privado ao redor do mundo e recebe sugestões permanentes de um escritório de avaliação independente e de um painel científico global.
- Um mecanismo financeiro para as cinco principais convenções ambientais

internacionais: a Convenção de Minamata sobre Mercúrio, a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, inclusive o Brasil, são doadores do *Fundo Trust* do GEF. Desde o seu início, o GEF recebeu contribuições de 39 países doadores. No seu último reabastecimento, 30 países firmaram o compromisso de US\$ 4,43 bilhões para o período de 2014 a 2018.<sup>42</sup>

Em seus 25 anos de história, o GEF investiu US\$ 14,5 bilhões diretamente e alavancou US\$ 75,4 bilhões em recursos adicionais para 3.946 projetos em 167 países.<sup>43</sup>

42 Disponível em: <<https://www.thegef.org/about-us>>.

43 Disponível em: <[https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF\\_numbers2015\\_CRA\\_bl2\\_web\\_1.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF_numbers2015_CRA_bl2_web_1.pdf)>.

Em 2015, os bancos multilaterais se comprometeram com um total de US\$ 25,096 milhões de seus próprios recursos e de fundos de recursos externos canalizados por meio dos bancos multilaterais para o financiamento climático em economias em desenvolvimento e emergentes, conforme pode ser visto na tabela a seguir. O financiamento para mitigação totalizou US\$ 20,072 milhões ou 80% dos compromissos, ao passo que o financiamento para a adaptação representou 20% do total dos compromissos ou US\$ 5,024 milhões.<sup>44</sup>

Também os Brics assimilaram a necessidade de integrar os esforços da comunidade internacional nessa agenda. Em julho de 2016, o NBD estreou no mercado de capitais e emitiu, pela primeira vez, títulos de crédito “verdes”. A

este respeito, o vice-presidente do NBD, Paulo Nogueira Batista Jr., afirmou: “O NBD também será verde pelo lado do funding. Pretendemos explorar ativamente o mercado de bônus verdes, isto é, bônus destinados exclusivamente a gerar recursos para projetos que preservam ou recuperam o meio ambiente. O nosso primeiro bônus, emitido na China, é um bônus verde de cinco anos e denominado em yuan no valor de 3 bilhões, o equivalente a cerca de US\$ 450 milhões. O mercado de bônus verdes está em rápida expansão desde 2013. Ao focar suas atividades na área de infraestrutura sustentável, o NBD estará favorecendo o seu acesso a esse mercado dinâmico, assim como a fundos relacionados a meio ambiente.”<sup>45</sup>

**Quadro 5.** Financiamento climático dos bancos multilaterais para o desenvolvimento em 2015 (US\$ milhões)

Bancos	Adaptação (A)	Mitigação (B)	A + B
Banco Asiático de Desenvolvimento	356	2.561	2.917
Banco Africano de Desenvolvimento	396	963	1.359
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	244	2.973	3.217
Banco Europeu de Investimento	365	4.772	5.137
Grupo BID	270	1.474	1.744
Grupo Banco Mundial	3.393	7.329	10.722
<b>Total</b>	<b>5.024</b>	<b>20.072</b>	<b>25.096</b>

Fonte: Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB).

44 Disponível em: <<http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/189560/mdb-joint-report-2015.pdf>>.

45 Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/banco-verde-19762252>>.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças que aconteceram na década e meia desse novo século apontaram para o esgotamento do modelo de estrutura e operação das agências financeiras multilaterais organizado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. A orientação de condicionalidades, especialmente o desenho de modelos de estrutura e gestão macroeconômica associados aos recursos das agências, em especial o FMI e o Banco Mundial, dando o tom das demais, passou a ser evitada pelos países tomadores a partir das crises dos anos de 1990, resultantes da orientação de liberalização das contas de capitais, o que ocasionou o processo acentuado de especulação contra as moedas nacionais ao longo daquela década e uma sucessão de crises financeiras nos países tomadores de recursos.

No caso da maior parte dos países, a capacidade de agir de forma independente das IFIs tradicionais, aproveitando a liquidez internacional e o acesso a recursos privados, implicava também trabalhar com um volume alto de reservas internacionais, o que acabou sendo a opção da maioria. Assim, as agências financeiras multilaterais perderam boa parte de sua capacidade de influência via empréstimos, embora o FMI e o Banco Mundial tenham se mantido com um papel relevante de formulação e difusão de posições.

A crise financeira de 2007 a 2009 voltou a dar algum papel relevante às IFIs tradicionais, mas agora em um novo ambiente. A criação do G20, que – aportando recursos – voltou a dar musculatura ao FMI e ao Banco Mundial para que tivessem algum

papel na crise, explicitou também que novos recursos viriam com uma participação maior de países que, até o momento, tinham pouca capacidade de influência sobre essas instituições e que, agora, condicionavam os novos aportes a uma maior relevância na tomada de posição interna naquelas instituições, como foi o caso dos países do Brics, mas – dentro desse grupo, particularmente – o papel da China. A partir do novo poderio chinês, que também se expressava na área financeira, não apenas se colocou mais fortemente a questão das “condicionalidades externas” *versus* soberania na concessão de recursos, no interior das agências tradicionais, como começou a se desenvolver toda uma nova estrutura de suporte e financiamento (a iniciativa Chiang Mai dos bancos centrais asiáticos e o Acordo Contingente de Reservas no âmbito dos Brics aparecem como opção ao FMI, enquanto agências como o AIIB e o NDB aparecem como “complementares” às agências financeiras tradicionais). A montagem dessa nova estrutura, permeada pelos interesses chineses, mas também de resistência à visão que tinha acarretado as crises de balanço de pagamentos nos anos de 1990 e, portanto, defendendo uma menor intervenção do ponto de vista de limitação das estratégias nacionais pelas IFIs, obriga também a repensar a atuação das tradicionais.

A manutenção de uma liquidez elevada nos mercados financeiros mundiais depois da crise de 2008, turbinada pela política de juros baixos (próximos a zero) e pela expansão da oferta de moeda

nos países centrais do capitalismo como alternativa à crise financeira, preserva a relevância das conexões entre o financiamento privado ao desenvolvimento e as próprias agências de financiamento públicas ao desenvolvimento já existentes ou criadas a partir daí. A captação das agências de recursos privados via bônus e títulos oferecidos no mercado propicia que os indicadores de eficiência e risco de operação do setor privado sejam incorporados pelas agências multilaterais públicas. Diretamente, o esquema de difusão de alguns mecanismos, seja captação nacional pública ou privada no mercado de títulos, seja via mecanismos que se difundem, como os de parcerias público-privadas (PPPs), permite que o financiamento de projetos via mecanismos de mercado privado vire uma nova indústria, o que também contribui para alterar as discussões no interior das agências. O G20, que influencia fortemente a agenda de seus “assessores” do FMI e do Banco Mundial, por exemplo, coloca o tema das PPPs e dos mecanismos de financiamento à infraestrutura fortemente na agenda desde 2010 (Cúpulas de Toronto e, depois, Seul).

O estado atual do debate sobre as salvaguardas nas IFIs aponta novas questões e desafios. Uma discussão fundamental que passa a emergir no período mais recente, no processo de constituição das “novas” instituições, diz respeito a padrões de salvaguardas a serem observados pelos países tomadores (que sempre foi o traço predominante das diretrizes do Banco Mundial) em contraposição

à predominância e à adequação aos sistemas de países, o que tem sido a marca de diferenciação nas diretrizes das “novas” instituições.

Estudos do Brics Policy Center<sup>46, 47</sup> apontam que, em anos recentes, as “velhas” IFIs estão passando a adotar os sistemas de países e que isso seria indicativo de um *race to the bottom*: as “velhas” estariam deixando cada vez mais nas mãos dos países tomadores a responsabilidade por administrar e prestar contas dos danos socioambientais. O estudo demonstra que o Banco Mundial, na revisão de sua política socioambiental, o AIIB e o NBD estão adotando marcos socioambientais muito similares no que diz respeito tanto ao uso de sistemas de países quanto ao compartilhamento (ou transferência, segundo as críticas de organizações da sociedade civil) de responsabilidades entre as IFIs e os países tomadores. O estudo assinala também que houve uma mudança significativa nas diretrizes do Banco Mundial sobre este tema, aproximando a instituição dos marcos das “novas” no que concerne à adoção dos sistemas de países. Ao analisar os marcos socioambientais das três IFIs (todos publicados em 2016), o estudo aponta uma tendência comum à transferência de responsabilidades aos clientes com tênues diferenças: no caso do Banco Mundial, “auxiliar clientes a realizar consultas públicas e estabelecer mecanismos de reclamação”; no caso do AIIB, “divulgar documentação socioambiental de projetos on-line”;

46 ESTEVES, Paulo; GOMES, Geovana Zoccal; TORRES, Gabriel. The New Multilateral Development Banks and the Socio-environmental Safeguards. BRICS Policy Center, Quarterly Brief, BPC Policy Brief – v. 6, n. 4, november 2016.

47 ESTEVES, Paulo; GOMES, Geovana Zoccal; TORRES, Gabriel. Juntando a China com a vontade de comer: bancos de desenvolvimento e políticas e salvaguardas socioambientais. PONTES – vol. 12, n. 9, nov. 2016.

e, no caso do NBD, “compartilhar ‘boas práticas internacionais’ com clientes”.

A trajetória das salvaguardas nessas instituições demanda um balanço a partir da pergunta crucial sobre a sua utilidade efetiva (ou não) na mudança de rumos de suas operações, de modo que sejam escudos reais de garantia de justiça social e ambiental. Se a tendência à transferência de responsabilidades para os sistemas de países se consolidar, as “velhas” e “novas” IFIs poderão colocar em suas agendas a possibilidade de, antes de transferir, identificar formas de apoio ao fortalecimento desses sistemas, que, com frequência, são extremamente frágeis, devido à falta de recursos, ao isolamento em relação às demais políticas e aos sistemas regulatórios, entre outros problemas. Somente com o fortalecimento e a consolidação desses sistemas será possível se pensar em um cenário de transferência de responsabilidades bem-sucedido.

Há que se considerar também que, ao longo das últimas décadas, as IFIs foram aprimorando e fortalecendo suas salvaguardas em função da pressão e da mobilização das populações afetadas e de ONGs nacionais e internacionais. A experiência indica que, nos casos de diversos projetos e programas apoiados pelo Banco Mundial (desde os tempos da barragem de Itaparica e do Planaflo, em Rondônia, até casos mais recentes), por exemplo, a mudança substantiva no sentido da redução de danos sociais e ambientais, se e quando ocorre, só se consolida de fato com políticas e marcos nacionais. Há que se analisar, portanto, em que medida as salvaguardas de IFIs tiveram

(e continuam tendo) poder de influência sobre a formulação dessas políticas nacionais e até que ponto a existência dessas salvaguardas se constitui em ferramenta eficaz de pressão de atores sociais no plano doméstico.

Há que se analisar também como evoluirá a interação entre as “novas” IFIs e os bancos nacionais de países membros na agenda de salvaguardas. No caso do BNDES, por exemplo, suas diretrizes de transparência e as cláusulas sociais e ambientais são claramente voltadas a tentar conciliar suas operações com a legislação nacional em vigor nesta matéria. Tais cláusulas têm claros limites em relação à sua aplicação em projetos fora do Brasil e/ou que envolvam outros países. O BNDES alega ter respeito à soberania e à primazia da legislação nacional vigente nos países que recebem seus investimentos.<sup>48</sup> Sendo o BNDES um ator relevante em operações na América Latina e na África, o debate sobre a abrangência de suas salvaguardas sociais e ambientais e de suas diretrizes de acesso a informações é referência fundamental para as diretrizes do NDB, inclusive por ser o BNDES um de seus importantes parceiros.

Em vez de reproduzirem o padrão e a trajetória das “velhas” instituições, as “novas” poderiam inovar suas diretrizes a partir de um balanço crítico das experiências das “velhas”. As “novas” teriam muito a ganhar em credibilidade junto à opinião pública e às populações afetadas, em eficácia em suas operações, em efetividade e em consistência nos seus compromissos relativos ao desenvolvimento sustentável se estabelecessem um canal

48 *Fórum de Diálogo BNDES e Sociedade Civil. Investimentos Externos do BNDES* – documento de subsídio para o Fórum de Diálogo sobre Investimentos Externos do BNDES, nov. 2015.

de diálogo com a sociedade civil com vistas à realização de um balanço das lições aprendidas com as salvaguardas adotadas pelas “velhas”. Seria inovador, por exemplo, se as “novas” superassem a noção de que salvaguardas devem ser respostas às “falhas de mercado” e avançassem na direção de transformar as salvaguardas em ferramentas que contribuam para uma nova agenda de desenvolvimento na qual a justiça social e ambiental seja concebida como pilar central.

Outro desafio é o de sintonizar as salvaguardas das IFIs com as normas e os compromissos internacionais relativos às agendas sociais e ambientais das quais seus países membros são signatários, o que poderia contribuir, de forma decisiva, para clarear o conceito de desenvolvimento sustentável que ancora as diretrizes do NBD, por exemplo, já que seus membros fundadores têm trabalhado sobre o tema e integram compromissos globais em torno dessas agendas ao longo das últimas décadas.

Os regimes internacionais em vigor nas agendas sociais, ambientais e de direitos humanos são o pilar central do sistema internacional nesta matéria. Os Estados nacionais, ao se tornarem partes integrantes desses regimes – seja na OIT, na Convenção do Clima, da Biodiversidade, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e em tantos outros –, estabelecem compromissos com a comunidade global e também de formularem políticas nacionais compatíveis com tais compromissos. As salvaguardas das IFIs devem ter como referência, portanto, esses regimes internacionais e devem ter por objetivo contribuir para que os países membros cumpram seus compromissos. Ou seja, as regras e diretrizes nesta

matéria são estabelecidas por esses regimes e cabe às IFIs estar em sintonia com eles.

As normas e os regimes internacionais servem como marcos e estabelecem compromissos que as salvaguardas das IFIs devem fortalecer; porém, a mudança efetiva e duradoura na direção do desenvolvimento sustentável depende da concretização dessa agenda em políticas nacionais. Ou seja, a ênfase em sistemas nacionais requer a harmonização das salvaguardas das IFIs com um conjunto mais amplo de políticas, programas, leis e marcos regulatórios nacionais. Para tal, o diálogo e a participação social são cruciais, pois a consistência do desenvolvimento sustentável requer uma sociedade civil ativa e sólida nos países tomadores de empréstimos, de modo a ancorar as políticas e os programas de desenvolvimento sustentável na realidade.

As IFIs podem contribuir para que a ênfase nos sistemas de países não seja uma resposta isolada (e de mera transferência de responsabilidades) no atendimento às salvaguardas e a outros compromissos internacionais em matéria social e ambiental. As IFIs podem atuar contribuindo para que o desenvolvimento sustentável se reflita não apenas em programas e projetos que contam com seus financiamentos e outras modalidades de operação, mas também no conjunto de políticas nacionais relacionadas ao desenvolvimento que têm potencial impacto social e ambiental.

Outra discussão importante, difundida pela crise financeira e pelos problemas de gestão fiscal dela decorrentes, em especial nos EUA e na União Europeia, reforçada pelas definições do próprio G20, diz respeito à questão da evasão fiscal. Há mais de 50 anos, empresas nacionais e

transnacionais vêm se utilizando da existência de terceiros países com controles financeiros menos rigorosos para guardar dinheiro sem a necessidade de justificar sua origem, bem como para abrir firmas sem a necessidade de pagar impostos. Esses locais se proliferaram à medida que o fluxo internacional de finanças se liberalizou e ficaram conhecidos como “paraísos fiscais”.

Diversas redes e organizações sociais foram criadas ao redor do mundo para enfrentar a evasão fiscal, que se transformou em um dos maiores crimes de nosso tempo. No Brasil, existe a Rede de Justiça Fiscal – da qual participam o Instituto de Justiça Fiscal, a Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), o INESC, entre outros –, que, por sua vez, junto com diversas organizações sociais da América Latina (como Latindadd, RMALC, entre outras), compõe a “*Red de Justicia Fiscal*”, atualmente engajada na campanha “*Que las Transnacionales Paguen lo Justo*”.

Uma das redes que atuam sobre o tema, a *Tax Justice Network* (TJN), encomendou um estudo a James Henry, ex-economista chefe da Consultoria McKinsey,<sup>49</sup> sobre o volume e a origem dos recursos depositados atualmente em “paraísos fiscais”. Ele concluiu que uma estimativa conservadora apontava para a existência de aproximadamente US\$ 21 trilhões em 2010, dos quais o quarto maior depositário era um conjunto de brasileiros responsáveis pela evasão, até aquele ano, de aproximadamente US\$ 520 bilhões, dos quais o governo Temer espera repatriar algo em torno de US\$ 50 bilhões, por meio de leniência e alívio de multas e de outras sanções.

A sonegação de impostos sobre evasões com essa dimensão tem um significado importante quanto aos recursos que deixaram de ser recolhidos e aplicados em políticas públicas sociais e de investimento, bem como os lucros das próprias empresas privadas que deixaram de ser reinvestidos localmente, com possibilidades de geração de emprego e renda. O tema da “justiça fiscal”, entendido como impostos na medida correta e como combate à sonegação e à evasão, tem se transformado em uma luta extremamente importante na atualidade e uma causa fácil para a sociedade entender, pois os crimes cometidos pelos sonegadores e evasores de impostos e suas consequências são explícitos.

Paralelamente ao tema da “justiça fiscal”, observa-se que os últimos 25 anos de hegemonia financeira da economia internacional influenciaram também que as IFIs alterassem seus padrões de atuação. Isso significou, de certa forma, uma redução relativa dela e um aumento do financiamento privado ao desenvolvimento, como também a busca para que se aproximassem dos parâmetros de funcionamento do sistema financeiro privado – no que diz respeito à captação (“*funding*”), à elaboração e à avaliação de projetos – e da estrutura de conteúdo das salvaguardas.

As consequências ainda estão sendo avaliadas, mas é inequívoco que esse movimento acabou aproximando ainda mais um modelo de estrutura voltado a difundir, na forma de uma estratégia de desenvolvimento, espaços para a acumulação financeira privada, que vão dos projetos de infraestrutura, passando por variados projetos de estruturação

49 “The Price of Offshore Revisited”. Disponível em: <[https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf)>

de PPPs em diversas áreas, até projetos voltados à chamada “economia verde”, aí incluídos os compensatórios ou de mitigação de impactos.

É preciso trabalhar no sentido da revisão dessa visão enraizada nas instituições financeiras, no sentido de abrir espaço para a construção de alternativas à hegemonia do capital financeiro, mas isso passa, em parte, pela estratégia de recuperar o sentido original da discussão sobre desenvolvimento e de transformar fundamentalmente as instituições ou transformar o próprio sistema, se alterar as instituições for impossível. Observa-se, inclusive, que – nesse caldo de cultura – mesmo as instituições novas que vão se estruturando, como o NDB (Brics), por exemplo, acabam tomando o mesmo caminho.

No caso dos Brics, a condição fundamental para que possam estar sintonizados com os anseios da sociedade e com a busca de democratização do sistema internacional é que seus membros sejam democráticos. No ambiente interno de cada país membro, é necessário que mecanismos democráticos de consulta e de participação estejam em vigor, de modo que as demandas e propostas construídas pelas representações dos diversos setores sociais possam se refletir nas instâncias do bloco. A existência dos mecanismos de participação social dentro de cada país é, portanto, a prerrogativa para que o bloco tenha sólidas instâncias interestatais com tal finalidade. Sem que os canais de participação estejam devidamente acionados nos planos domésticos, a existência de instâncias no bloco seria inócua. A existência de tais canais é sua fonte essencial de legitimidade.

Neste sentido, as lutas sociais, ambientais e por direitos levadas a cabo pelas organizações e

pelos movimentos sociais dos países membros do bloco devem ser a fonte primordial de referência para a construção de uma agenda que diferencie os Brics e seus instrumentos financeiros, acordos de cooperação e projetos dos instrumentos das potências tradicionais. Para isso, devem ser o diferencial fundamental dos projetos e investimentos do NDB as agendas da pobreza e das desigualdades, da segurança e da soberania alimentar e nutricional, dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), da justiça socioambiental, de projetos de infraestrutura e energéticos voltados para as necessidades do mercado interno e das populações mais vulneráveis. Vale ressaltar os esforços empreendidos por várias centrais sindicais dos países que compõem o Brics, inclusive a CUT, a CTB e outras do Brasil, que começaram a se reunir em um “Fórum Sindical dos Brics” desde a IV Cúpula, ocorrida em Nova Délhi, na Índia, em 2012, e em outras reuniões que se repetiram desde as cúpulas e os encontros de ministros do trabalho seguintes. A declaração sindical emanada da VIII Cúpula, realizada em Goa, na Índia, reflete várias preocupações dos movimentos sindicais desses países. Entre elas, mencionamos algumas de âmbito geral, como a necessidade de combater as mudanças climáticas, enfrentar as políticas exploradoras das empresas multinacionais em suas cadeias produtivas globais, combater o trabalho informal e defender um modelo de desenvolvimento que seja sustentável e fundamentado em direitos, além de reivindicar participação na gestão do NDB. A declaração também denuncia as precárias condições de trabalho na agricultura e a

responsabilidade das empresas do agronegócio na violação de direitos fundamentais do trabalho, assim como na indústria da tecnologia da informação. É necessário combater o monopólio existente no mercado de software e de produção de equipamentos e promover a agenda do trabalho decente em todos os níveis.

A capacidade que os Brics têm de influenciar e ter peso na conformação dos rumos da arquitetura financeira global é proporcional à consistência de suas economias, que, por sua vez, estão diretamente

ligadas aos rumos da economia e da geopolítica globais. Ao mesmo tempo, as lutas em torno da agenda democrática e republicana que se travam hoje no interior de países membros do Brics são fatores determinantes para o futuro do bloco tanto no que diz respeito aos mecanismos de participação e consulta à sociedade quanto também em relação à manutenção dos anseios do bloco de ter um papel contra-hegemônico, objetivo que só pode ser sustentado caso haja diretrizes de política externa dos membros nesta direção.

## REFERÊNCIAS

BEKERMAN, Marta; DULCICH, Federico; MONCAUT, Nicolas. Transformações recentes da economia chinesa: impactos sobre suas relações comerciais com a América Latina. In: Revista Tempo no Mundo, IPEA, vol. 5, n. 1, abr. 2013, pp. 5-43.

BERENSMANN, Kathrin; WOLFF, Peter. The role of international financial institutions in macroeconomic crisis – Improving the architecture of the World Bank and the IMF for managing shocks in developing countries. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, n. 33, Discussion Paper. Bonn: 2014.

BUITER, Willem; LANKES, Hans Peter. International Financial Institutions – Adapting to a World of Private Capital Flows. EBRD, 2001, mimeo.

ESTEVES, Paulo; GOMES, Geovana Zoccal; TORRES, Gabriel. The New Multilateral Development Banks and the Socio-environmental Safeguards. Brics Policy Center, Quarterly Brief, BPC Policy Brief – v. 6, n. 4, november 2016.

ESTEVES, Paulo; GOMES, Geovana Zoccal; TORRES, Gabriel. Juntando a China com a vontade de comer: bancos de desenvolvimento e políticas e salvaguardas socioambientais. PONTES, vol. 12, n. 9 – nov. 2016.

Fórum de Diálogo BNDES e Sociedade Civil. Investimentos Externos do BNDES – Documento de subsídio para o Fórum de Diálogo sobre “Investimentos Externos do BNDES”. Nov. 2015.

MINEIRO, Adhemar; CASTRO, Clarisse. O Brasil e o G20 Financeiro. Rio de Janeiro: REBRIP/OXFAM, jun. 2011, mimeo.