

# O Banco Mundial em um mundo em mutação. Um prefácio histórico para o debate atual sobre reforma

---

85

CHRISTOPHER WRIGHT

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O Grupo Banco Mundial é uma instituição internacional destinada a proporcionar assistência financeira a países em desenvolvimento dentro de uma missão geral de promover a redução da pobreza. Desde seu início em 1946, foi gradualmente transformando-se em uma instituição de desenvolvimento multifacetada, composta por quatro divisões que coletivamente propiciam assistência financeira, garantias de risco, assistência técnica e aconselhamento sobre políticas tanto para governos quanto para empresas privadas em países em desenvolvimento. O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) fornece empréstimos de médio-prazo com taxas de mercado para países de renda média, enquanto que a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) oferece empréstimos de longo-prazo com juros concessionários para países mais pobres com acesso muito limitado ao capital privado. O Grupo Banco Mundial oferece garantias de risco políticas e não financeiras para investidores privados por meio da Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos (MIGA). Já a Corporação Financeira Internacional (IFC), o braço de empréstimos que cresce mais rápido no Grupo Banco Mundial, promove financiamento para empresas do setor privado e para investidores sem garantias do governo.

Agora, mais de 60 anos após seu lançamento, o Banco Mundial se vê em uma encruzilhada. Uma crise financeira global e uma ameaçadora deteriora-

ção econômica desencadearam uma reavaliação da efetividade e da legitimidade da arquitetura financeira internacional. Embora o Fundo Monetário Internacional (FMI) seja submetido ao escrutínio da maior parte das instituições financeiras internacionais, em função do seu papel de monitorar mercados financeiros e garantir a estabilidade financeira, as prescrições de políticas feitas pelo Banco Mundial e seus programas de empréstimos também não escaparam totalmente às críticas. Principalmente após o aparecimento de evidências de que a crise da hipoteca *sub-prime* nos EUA teria efeitos adversos na economia real de países em desenvolvimento, começou-se a questionar se o fato de seguir as orientações do Banco Mundial teria tornado essas economias mais vulneráveis à volatilidade financeira global. Além disso, a sub-representação dos países em desenvolvimento em sua estrutura de governança desencadeou demandas de reforma da Diretoria e um processo de seleção de liderança mais democrático.

Este artigo vai considerar os debates políticos paralelos, porém inter-relacionados, sobre a legitimidade da estrutura de governança do Banco Mundial e a efetividade de suas recomendações de políticas e seus programas de empréstimo nos países em desenvolvimento. A primeira seção traça uma visão geral das políticas do Banco Mundial e suas atividades de empréstimo durante seu primeiro meio século. A segunda parte descreve como a pressão crescente para uma mudança de suas estratégias financeiras e modalidades nos anos 1990 levaram a uma maior responsabilidade e transparência nas operações do Banco Mundial, assim como a um período de auto-análise. Já a terceira parte considera o debate público atual sobre o futuro do Banco Mundial, em termos de estrutura de governança e de prioridades operacionais, enquanto a conclusão defende a idéia de que mudanças organizacionais internas são necessárias para reformar totalmente a abordagem de desenvolvimento do Banco Mundial.

## 2. OS PRIMEIROS 50 ANOS DO BANCO MUNDIAL

**N**a criação do Banco Mundial em 1944, a restauração do desenvolvimento econômico em países destruídos pela guerra, particularmente os países europeus e o Japão, era a prioridade operacional dominante. Durante seu primeiro ano de atuação, 1947, desembolsou empréstimos para a França (US\$250 milhões), Holanda (US\$195 milhões), Dinamarca (US\$40 milhões), e Luxemburgo (US\$12 milhões). As solicitações de empréstimos para infra-estrutura de países na América Latina e em outros continentes não

eram tratadas com o mesmo entusiasmo, em parte porque se considerava que suas economias não haviam sido tão negativamente afetadas pela Segunda Guerra Mundial e também porque o crescimento pós-guerra da economia dos EUA dependia mais da reconstrução da industrialização europeia e da demanda de consumo. Como bem observou o embaixador estadunidense para o Brasil na época, “a situação poderia ser representada geograficamente como um caso de varíola na Europa e de um resfriado comum na América Latina.” (HILTON 1981:604)

No entanto, essa tendência regional a favor da Europa só duraria até o final dos anos 1950. Subsequentemente, a descolonização e a onda de independência que atravessaram grande parte da África e da Ásia fizeram com que muitos países em desenvolvimento vivessem transições econômicas e políticas difíceis porém promissoras, o que induziu o Banco Mundial a distribuir seus recursos de modo mais amplo, e o levou a desviar o foco da reconstrução pós-guerra e concentrá-lo em uma assistência ao desenvolvimento mais tradicional. Sua estratégia em países recentemente descolonizados que não tinham uma base industrial era promover o crescimento direcionado à exportação e à energia em grande escala, desenvolvimento de infra-estrutura agrícola e de transportes com a ajuda de instituições estatais. (GILBERT AND VINES, 1999) Houve alguns sucessos notáveis, mas projetos mal administrados, em parte por culpa de instituições públicas corruptas e com poucos recursos, prejudicaram os resultados gerais.

Ao tornar-se presidente do Banco Mundial em 1968, Robert McNamara rapidamente expandiu as operações do Banco e definiu a redução da pobreza como sua missão central. Além disso, criou uma Secretaria de Temas Ambientais que se encarregaria de identificar e mitigar de modo efetivo os impactos ambientais adversos de projetos do Banco. (WADE, 1997) A maior ênfase na pobreza foi em parte uma resposta às críticas emergentes sobre a ortodoxia do Banco Mundial, com alegações de que seu foco em projetos de desenvolvimento de grande escala na verdade exacerbavam as desigualdades sociais nos países prestatários, em vez de reduzi-las. (GILBERT AND VINES, 1999) Para mudar isso, o Banco aumentou expressivamente o financiamento, especificamente para projetos de pequena escala em desenvolvimento rural, saúde pública, água e educação, destinados a proporcionar benefícios mais amplos para os pobres. Como o presidente McNamara acreditava firmemente que um aumento nos investimentos e uma disponibilidade maior de câmbio levariam a um crescimento mais acelerado, havia tremenda pressão nas divisões internas para ampliar o volume de empréstimos, “virtualmente

sem considerar a qualidade dos projetos oferecidos ou dos programas de desenvolvimento dos países.” (WOLF, 2004:xv)

No fim dos anos 1970, a visão prevalente no Banco Mundial sobre as pré-condições para o crescimento econômico e as fontes de pobreza mudou. Os economistas cada vez mais atribuíam a condição econômica deteriorada de muitos países em desenvolvimento à gestão pública ineficaz, à regulamentação intrusiva, e às excessivas restrições de comércio que inibiram o desenvolvimento do setor privado. Em 1981, a publicação anual do Banco Mundial, o *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial*, identificou a anulação do protecionismo e a promoção do investimento estrangeiro e o crescimento orientado à exportação como características necessárias do ajuste bem sucedido contra a recessão e contra a inflação crescente em países desenvolvidos, e contra o pico global dos preços do petróleo. (WORLD BANK, 1981) Além de ser apresentada como estratégia de redução de pobreza, esta prescrição de política neoliberal tinha como objetivo lidar com os impactos no desenvolvimento da crise emergente de dívidas no sul, e as ameaças que representava para bancos comerciais super-expostos e para o sistema internacional financeiro como um todo.

Para apoiar esses objetivos, o Banco Mundial introduziu empréstimos de ajuste estrutural (SAL) que proporcionavam apoio para orçamento e outras ajudas financeiras para países com problemas na balança de pagamentos. O crucial é que o financiamento era outorgado com a condição de que os governos prestatários implementassem uma gama de reformas de longo alcance que garantiriam estabilização e recuperação econômica. Entre 1980 e 1983, o Banco Mundial forneceu US\$ 2,83 bilhões em empréstimos para ajuste estrutural para a África Subsaariana e o valor subiu até US \$4,7 bilhões nos três anos seguintes. (Stein 2008). Junto com o FMI, o Banco Mundial lutou por cortes nos gastos governamentais e por taxas de juros mais altas para restaurar rapidamente os desequilíbrios fiscais. Mas essas intervenções macro-econômicas tinham em muitos casos custos micro-econômicos muito severos, a retração dos serviços sociais gerava um impacto desproporcional nos mais pobres, o mal-estar da população minava a estabilidade política e a migração interna e a necessidade de restaurar desequilíbrios fiscais acarretaram uma demanda insustentável dos recursos ambientais.

A proliferação dos SALs refletia a vontade de crescimento do Banco Mundial e a capacidade de formular programas de empréstimos que permeassem as estruturas políticas domésticas e econômicas dos países prestatários. Isso não apenas suscitou dúvidas em relação ao mandato organizacional

do Banco de não interferir nos assuntos políticos dos prestatários (Art.V, Seção 6), mas reforçou a visão cada vez mais estendida de que suas prescrições políticas promoviam os interesses dos países credores em detrimento da soberania nacional e do direito à autodeterminação dos países prestatários. A combinação de novos empréstimos com condições duras foi desastrosa para muitos devedores, uma vez que os rígidos controles de gastos públicos e as exigências do serviço da dívida comprometeram a habilidade dos governos de fornecer serviços básicos para os cidadãos por preços acessíveis, incluindo saúde pública, educação e eletricidade. (TAN 2006; WOODS, 2006)

Paralelamente ao desembolso crescente dos SALs, o Banco Mundial aumentou o financiamento de projetos de infra-estrutura regional para apoiar o crescimento orientado à exportação. Mas em função da extensa conversão de terras e do reassentamento envolvido em muitos desses esquemas, a proclamação do Banco Mundial de que seus programas de empréstimo enfatizavam a redução da pobreza e a proteção ambiental começou a ser cada vez mais vigiada. Comprovou-se que sua unidade interna para o meio ambiente não tinha nem os recursos nem a autoridade interna necessária para revisar a maior parte do crescente *portfolio* de projetos do Banco (WADE, 1997). Com o tempo, a crítica das ONGs meio-ambientais e de alguns membros da direção levaram o Banco a expandir seu arcabouço de políticas ambientais e sociais e a desenvolver melhor capacidade interna para gerir os aspectos ambientais e sociais dos projetos. Isso incluiu um novo departamento destinado a conduzir a revisão dos projetos ambientais e sociais, uma diretiva operacional sobre avaliação ambiental, e uma nova política de transparência que pela primeira vez tornou públicas as avaliações sobre impactos ambientais.

### 3. CAI O MURO: O BANCO MUNDIAL E SEUS CRÍTICOS

**E**m 1989, a queda do muro de Berlim coincidiu com um colapso do muro que isolava a equipe de gestão do Banco Mundial de seus críticos externos mais fortes e dos fracassos percebidos de muitas de suas intervenções para o desenvolvimento. (GILBERT AND VINES, 2000) Isso não se deveu apenas às pressões externas, mas também a uma reavaliação interna da efetividade do desenvolvimento de modalidades de financiamento existentes e das prescrições de políticas. (BANCO MUNDIAL, 1998) A diversificação gradual e geográfica dos funcionários, a crescente transparência das operações e o crescente compromisso com uma comunidade de desenvolvimento mais

ampla estimularam um debate mais intenso dentro da instituição sobre os méritos de diferentes abordagens e idéias de desenvolvimento. Por exemplo, uma avaliação interna do projeto *Polonoroeste* no nordeste do Brasil recomendava que o Banco Mundial expandisse o monitoramento e a supervisão dos projetos, desenvolvesse maior capacidade interna para gerir questões sociais e ambientais em seus projetos e fortalecesse sua política de diálogo com os prestatários a respeito desses temas. (OED, 1992)

Em 1995, James Wolfensohn assumiu a direção do Banco Mundial com o compromisso de dar “um rosto humano ao desenvolvimento”. Wolfensohn trouxe um estilo de gestão direta para a burocracia do local e angariou com isso algumas críticas internas, mas também elogios iniciais consideráveis do lado de fora, e procurou usar sua liderança para renovar e reformar a instituição (MALLABYE, 2005). Prometeu tornar o Banco Mundial uma instituição mais acessível e mais aberta e fez esforços no começo de seu mandato para engajar-se com seus críticos mais ferozes, tanto da esquerda quanto da direita. Como exemplo, ele endossou a iniciativa Rede Internacional de Revisão Participativa de Ajuste Estrutural (SAPRIN), uma revisão tripartite do ajuste estrutural envolvendo governos nacionais, equipes do Banco Mundial e redes nacionais de centenas de grupos da sociedade civil, e Revisão das Indústrias Extrativas (EIR é a sigla em inglês), que incluía um processo de partícipes independente que tinha por objetivo influenciar as atividades do Banco nas indústrias, o que incluiu um processo de partes interessadas independente com o objetivo de refletir sobre as atividades do Banco Mundial relacionadas com as indústrias extrativas. Sua educação e sua bem-sucedida carreira no mundo dos negócios deram a ele credibilidade e legitimidade em círculos conservadores, o que ele usou para convencer os céticos sobre a efetividade da ajuda multilateral após os resultados desapontadores do desenvolvimento do ajuste estrutural.

A gestão de Wolfensohn foi marcada por grandes iniciativas que buscavam virar a página nas difíceis relações do Banco Mundial com os países em desenvolvimento. A experiência com o ajuste estrutural revelou que diagnosticar crises financeiras e estagnação econômica com base em pressuposições e em hipóteses definidas em livros-texto de economia enquanto se ignoravam fatores domésticos e conhecimento local era muito arriscado. Como foi identificado no Quadro Abrangente de Desenvolvimento (CDF é a sigla em inglês), o Banco Mundial pretendia adaptar melhor os projetos e programas de empréstimos ao contexto institucional dos países prestatários e às estratégias de desenvolvimento deles. Propriedade do país, planejamento mais holís-

tico e inclusivo, e um foco mais intenso na redução da pobreza seriam reforçados através dos Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSPs, em inglês), ou de documentos nacionais de planejamento preparados em conjuntos pelo governo prestatário e o Banco Mundial. Além disso, a abordagem PRSP pretendia harmonizar estratégias e intervenções entre os doadores multilaterais, em benefício dos países em desenvolvimento.

### *Fazendo um balanço: Reassegurando a efetividade*

Essa mudança na ênfase foi conduzida por uma relatórios de comissões e estudos de avaliação que se refletiram na abordagem para promover o desenvolvimento. Em 1998, o relatório do Banco Mundial *Assessing Aid* (Avaliando a ajuda) resumiu as conclusões de um programa de pesquisa de vários anos sobre a efetividade da ajuda, que, entre outras coisas, afirmou que a efetividade do desenvolvimento do financiamento multilateral depende, em grande parte, da qualidade das instituições econômicas e políticas. Em 2004, uma avaliação do IEG (Grupo Independente de Avaliação) do processo PRS (Estratégia de Redução da Pobreza) concluiu que embora ele garanta o apoio total e contínuo do Banco, ainda não alcançou seu potencial de ampliar os esforços para a redução da pobreza em países de baixa renda. Entre seus achados mais específicos, observa que os países se concentraram mais em preencher documentos, o que dá a eles acesso aos recursos, do que em melhorar os processos domésticos (IEG, 2004). Além disso, a avaliação observou que o processo havia frequentemente promovido políticas de comércio específicas em países, sem avaliar adequadamente o impacto potencial que poderiam ter nas comunidades afetadas. O relatório global SAPRIN, avaliando o impacto do ajuste estrutural do empréstimo, descobriu que a ênfase em desregulamentação e privatização havia enfraquecido seriamente a capacidade do governo em muitos países de levar a cabo funções reguladora básicas e de implementar reformas políticas. (SAPRIN, 2004)

Nesse íterim, muitos estudos analisaram a postura do Banco Mundial de promover a liberalização do comércio e as reformas reguladoras em favor do crescimento do setor privado. Uma avaliação dos programas de reforma do comércio descobriu que uma grande parte dos países em desenvolvimento realizou de modo bem-sucedido reformas liberalizadoras do comércio com a assistência do Banco Mundial, mas esses países não obtiveram um estímulo no crescimento relacionado com a exportação nem alcançaram os benefícios do aumento do comércio. (IEG, 2006) E um relatório de avaliação que con-

siderou os indicadores *Doing Business* do Banco, que mede a carga das regulamentações de negócios selecionados nos países prestatários, observou uma falta de transparência nas fontes de informação, nas correções e nos efeitos sobre os rankings. Além disso, “porque a maior parte dos indicadores pressupõe que menos regulamentação é melhor, é difícil dizer se os países no topo do ranking têm regulamentações boas e eficientes ou simplesmente uma regulamentação inadequada.” (IEG, 2008:xvi) Paradoxalmente, países com renda muito baixa ou sem renda, mas com impostos sobre sociedades (os chamados paraísos fiscais) no topo do *ranking* fiscal, ainda que não possam ser considerados modelos de regulamentação que os países em desenvolvimento devam emular.

Além dos relatórios sobre arcabouços políticos, diversas comissões ajudaram a definir o debate sobre seleção, preparação e monitoramento de projetos. No ano 2000, um relatório controvertido que resumiu os trabalhos de uma comissão estadunidense avaliando os IFIs concluiu que “existe uma grande brecha entre a retórica e as promessas do Banco Mundial e sua performance e conquistas.” (IFIAC 2000:10) Dirigida por Alan H. Meltzer, um economista conservador, as principais críticas da comissão eram notavelmente parecidas com as críticas apresentadas por muitos grupos da sociedade civil que faziam campanha contra o Banco. Uma crítica significativa era a falta de monitoramento e de avaliação: a preocupação com emprestar em detrimento do controle de qualidade. No mesmo ano, a Comissão Mundial de Barragens (WCD, em inglês), uma comissão composta por diferentes partes interessadas que busca analisar os impactos no desenvolvimento de grandes represas, concluiu que os incorporadores, incluindo o Banco Mundial, frequentemente superestimam as contribuições positivas para o desenvolvimento das barragens, e falham em reduzir adequadamente os riscos significativos para as comunidades locais. (WCD 2000) Depois, em 2003, a Revisão das Indústrias Extrativas (EIR) concluiu que a efetividade do desenvolvimento dos empréstimos do Banco para as indústrias extrativas (petróleo, gás, mineração) foi minada por uma falta de atenção à governança, à transparência do faturamento, aos direitos dos autóctones e aos padrões de trabalho justo.

### *O impulso para uma Boa Governança em casa*

O maior engajamento do Banco Mundial com a comunidade, combinado com uma maior vigilância de suas operações, desencadeou um debate intenso sobre os méritos de diferentes políticas e estratégias de desenvolvi-

mento. Mas rapidamente o debate sobre boa governança incluiria o próprio Banco Mundial. Em março de 2005, o presidente norte-americano Bush nomeou Paul Wolfowitz como sucessor de Wolfensohn, e após um tumultuado processo de nomeação, ele foi confirmado pela diretoria dois meses mais tarde. Enquanto o debate público sobre o Banco Mundial durante a presidência de Wolfensohn se concentrou na legitimidade e na eficácia dos programas e projetos de empréstimos, a nomeação e a curta presidência de Paul Wolfowitz elevou o debate ao próprio processo de seleção da liderança. A diretoria nomeia formalmente o presidente do Banco Mundial, a prática tradicional tem sido a de que os membros da diretoria apóiam o candidato preferido da administração estadunidense (enquanto os europeus escolhem a contraparte do FMI). Mas foi ficando cada vez mais difícil para os acionistas mais poderosos do Banco Mundial a defesa desse acordo de cavalheiros, em função da clara ironia de alardear as virtudes da boa governança para países prestatários enquanto se mantinha um processo de seleção de liderança que violava os mais básicos princípios democráticos.

A escolha de Wolfowitz e sua posterior demissão por causa de um assunto relativamente trivial marcou um ponto de inflexão no debate sobre a estrutura de governança do Banco. A nomeação de Wolfowitz, somada à sua conturbada presidência, ilustrou como o atual acordo informal de seleção poderia ser mal utilizado por um Governo americano com um descaso pelo multi-lateralismo consensual e pela falta de interesse pelas opiniões da própria direção do Banco Mundial. No verão de 2007, enquanto os EUA ponderavam a respeito de que candidato escolher para sucessor de Wolfowitz, o debate sobre a legitimidade e a efetividade do processo de seleção de liderança conduzido pelos EUA chegou ao auge. Os EUA sofriam considerável pressão para nomear um candidato mais abrangente, que tivesse o apoio de outros países, além do apoio da própria direção do Banco. Com o pano de fundo da terrível experiência com Wolfowitz, o nomeado final, Robert Zoellick, recebeu uma discreta recepção na Europa, mas desagradava a muitos países prestatários por culpa das táticas agressivas que ele empregara em seu cargo anterior como representante de comércio dos EUA. Provou ser um candidato muito mais conciliador que o predecessor, mas isso não aliviou a pressão sobre o Banco Mundial em relação ao processo de seleção da liderança.

Além das reações adversas à nomeação de Wolfowitz, o incentivo à reforma da diretoria vem crescendo gradualmente, em paralelo com as mudanças estruturais mais amplas da economia global. Quando o Banco Mundial se

estabeleceu, em meio aos escombros da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos representavam quase 50% da produção econômica mundial, o dobro de sua participação média no último século. Esse desequilíbrio de poder deixou um pequeno grupo de países economicamente poderosos com as maiores participações de voto, marginalizando países em desenvolvimento na organização. (WOODS, 2006) Na verdade, apenas os EUA, Japão, Alemanha, França e o Reino Unido têm seus próprios diretores executivos na Diretoria, o resto dos Estados-membros estão organizados em *constituências* de diferentes tamanhos e elegem diretores para representá-los. Esta distribuição de poder há muito não representa mais as realidades econômicas.

Com a ascensão econômica dos cinco maiores países em desenvolvimento – Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul (o chamado BRICS) – a ordem econômica global gradualmente está se tornando “pós-americana”: a economia dos EUA continua sendo influente, mas não ocupa mais uma posição inigualável (ZAKARIA, 2008). Em 2009, o FMI prevê que todo o crescimento econômico mundial vá ocorrer fora dos EUA e da zona do euro, como resultado do declive econômico. (FMI 2008) Atualmente, os BRICS representam 11% da produção econômica global, e 30% do crescimento mundial; espera-se que superem 20% e 45%, respectivamente, em 2020. (GOLDMAN SACHS, 2006) A China, que dobrou sua produção econômica desde 2000, já se tornou a quarta maior economia mundial e parece altamente provável que ultrapasse a Alemanha antes de 2010. A projeção é de que a economia do Brasil superará a Itália em 2025, a França em 2031, e o Reino Unido e a Alemanha até 2036.

Como resultado destas tendências econômicas mutantes, há uma percepção crescente de que os BRICS estão sub-representados nas instituições principais de governança econômica e financeira mundial, especialmente no Fundo Monetário Internacional, e no Banco Mundial. O turbilhão financeiro nos EUA e suas reverberações globais podem ter finalmente levado a questão da governança do Banco Mundial ao limite. Em outubro de 2008, o presidente Zoellick anunciou a criação de uma comissão independente presidida por Ernesto Zedillo, ex-presidente do México, para considerar as questões de governança no Banco Mundial e no FMI. Em seguida, um comunicado emitido pelos ministros de finanças e desenvolvimento dos Estados-membros afirmava que havia “um acordo considerável sobre a importância de um processo de seleção para o presidente do banco que seja transparente e baseado em méritos, com nomeações abertas para todos os membros da diretoria e com considerações transparentes sobre todos os candidatos por parte da

Diretoria.”<sup>1</sup> Além disso, em relação à reforma da Diretoria Executiva, o comunicado endossava a idéia de dar um assento adicional à África Subsaariana, e um aumento das participações de voto dos países em desenvolvimento e em transição no BIRD e na AID, com ênfase especial para os Estados-membros menores. Depois, uma reunião dos ministros de economia do G20 sobre a crise financeira produziu um acordo geral de que os BRICS deveriam ter mais influência no controle dos IFIs. Esta declaração saiu enquanto a China, com suas enormes reservas cambiais, estava sendo convocada insistentemente pelos países desenvolvidos para contribuir de modo desproporcional para resgatar a economia global, ainda que sua influência formal nas instituições financeiras internacionais seja marginal.

Um modelo de governança alternativo que possa oferecer peso igual para todos os países-membros, sem considerar a quantidade de capital que eles investem, tem diversos atrativos. Primeiro, a menos que a alocação de participações de voto pare de ser vinculada à quantidade de capital empatado por cada Estado-membro, não proporcionará aos principais prestatários do Banco Mundial influência significativa. A representação igualitária redistribuiria a influência política em favor dos países em desenvolvimento que são mais influenciados pelas atividades do Banco Mundial. E em segundo lugar, uma estrutura de governança mais universal poderia reorientar as atividades do Banco para provisões de bens públicos, já que seria mais fácil encontrar apoio para usar os fundos do Banco para atividades que possam não ser do interesse político a curto prazo dos Estados poderosos, como o financiamento de remédios para lutar contra pandemias e a mitigação da emissão de gases do efeito estufa.

No entanto, há também diversos argumentos contrários. Em primeiro lugar, o incentivo para que os países ricos ajudem a reabastecer a AID diminui se eles não tiverem mais uma influência significativa sobre como se gasta o dinheiro. Assim, reduzir sua participação de voto pode minar a disponibilidade de fundos para as atividades do Banco nos países mais pobres, a menos que outros países estejam dispostos a compensar essa queda potencial nos níveis de financiamento. Em segundo lugar, existe um perigo moral ao se atribuir aos países prestatários influência significativa sobre as políticas do Banco

---

1. Ver, *Development Committee Communique* emitido pelo Comitê Ministerial Conjunto das Diretorias dos Governadores do Banco e do Fundo sobre Transferência de Recursos Reais para países em desenvolvimento, 12 de outubro, 2008; “US surrenders power to appoint World Bank president”, Heather Stewart e Larry Elliot, *The Guardian*, 13 de outubro, 2008.

Mundial e seus programas de empréstimos, já que poderão determinar os termos e condições aos quais eles próprios estarão submetidos. Como resultado, talvez os empréstimos não consigam mais disciplinar os países prestatários para que implementem reformas em prol da luta contra a pobreza. E terceiro, a representação igualitária pode ampliar a legitimidade das decisões da Diretoria e proporcionar um mandato mais “universal”, mas seu impacto sobre as políticas operacionais e estratégias é menos previsível. E mais ainda, como os BRICS não dependem mais dos fundos do Banco para financiar seu próprio desenvolvimento, não está claro que defenderão os interesses dos países prestatários na Diretoria Executiva como, por exemplo, os Estados-membros da África Subsaariana.

#### 4. CONCLUSÃO: A NECESSIDADE DE REFORMAR AS OPERAÇÕES

O resultado da atual agenda de reformas dentro do G20 ainda é incerto. O que fica cada vez mais claro é que a legitimidade do Banco Mundial como uma instituição realmente global depende de uma reforma da sua estrutura de governança que dê aos países em desenvolvimento uma voz mais forte tanto na seleção da liderança quanto nas decisões da Diretoria. Mas dentro da discussão atual sobre reformar a arquitetura financeira internacional, cabe considerar por que o Banco Mundial ainda pode continuar resiliente, apesar das reformas subsequentes. Ao longo de sua história, demonstrou que é autônomo e poderoso o suficiente para resistir à pressão dos membros da Diretoria para servir apenas aos seus interesses ao mesmo tempo em que foi capaz de ajustar sua missão segundo novos desafios e oportunidades, e dessa forma continuar sendo a principal instituição de desenvolvimento em um número constantemente crescente de temas. Sua missão atual e sua *expertise* vão muito além dos estreitos confines do desenvolvimento econômico, porque evoluiu para “a melhor instituição para trabalhar com os países em desenvolvimento nas questões mundiais comuns como meio ambiente e saúde” (EINHORN 2006: 19) Isso reflete como o crescimento de sua burocracia, e o conhecimento e *expertise* incrustados nela fizeram aumentar a resiliência do Banco à pressão externa.

Ainda que uma reforma da estrutura de governança possa modificar as prioridades da Diretoria e da gerência sênior, não levará a nenhuma mudança notável nas operações sem que haja mudanças organizacionais mais profundas que incluam as operações. Como na maioria das maiores burocracias, a equipe operacional do Banco toma decisões no âmbito da estrutura interna

de incentivos e encoraja tomadas de decisão que nem sempre refletem as prioridades estabelecidas nas políticas operacionais e na Diretoria. Para que o Banco Mundial se torne uma instituição de desenvolvimento mais eficaz, a estrutura interna de incentive precisa ser realinhada para recompensar a equipe operacional que realmente faça avançar sua ampla missão de redução de pobreza, em vez de se concentrar apenas em seus objetivos de lucro de instituição financeira. Nesse sentido, a pressão sobre a equipe operacional para que maximizem o número de projetos e os volumes de empréstimo tem sido amplamente documentada e é mencionada frequentemente como um obstáculo importante para melhorar a efetividade do desenvolvimento. (RICH 1993; WADE, 1997; WOODS, 2006) Um exemplo de como isso pode afetar a seleção de projetos: o relatório WCD comprovou uma tendência interna do Banco contra “alternativas não estruturais” e em favor de “grandes barragens” para ampliar os fornecimentos de eletricidade. (WCD, 2000)

É sabidamente reconhecido que o que pode ser medido, pode ser gerenciado. Os indicadores permitem que se estabeleçam alvos, se desenvolvam planos de ação e se monitorem resultados. O Banco deu passos para gerar indicadores que possam ser usados para medir as melhorias reais nos padrões e as reduções na pobreza, mas eles ainda precisam causar impacto de modo significativo sobre as prioridades operacionais. De igual modo, a avaliação de projetos foi aperfeiçoada – em qualidade e em quantidade – mas o monitoramento de resultados ainda é pouco valorizado na hora de identificar, preparar e aprovar novos empréstimos. Essa tendência, comum em quase todos os credores multilaterais, é um obstáculo para as preocupações sobre desenvolvimento mais majoritárias nas operações de projeto, e também para a posição de especialistas ambientais e sociais em igualdade de condições. Porque no final, os tomadores de decisão cruciais que em última análise vão mudar o modo como o Banco Mundial trabalha não estão exclusivamente na Diretoria, nem entre o grupo de críticos externos. Estão nos departamentos operacionais e usam seu parecer profissional diariamente para alcançar os objetivos estabelecidos pelo Banco e por seus respectivos departamentos, assim como os seus próprios.

**Christopher Wright** | Pesquisador no Instituto Grantham de Mudanças Climáticas e Meio Ambiente da LondonSchool of Economics (LSE) e Pesquisador visitante no Centro de Desenvolvimento e Meio-ambiente (SUM) da Universidade de Oslo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIRDSALL, N. and A Subramanian. *From World Bank to World Development Cooperative*, Essay by the Center for Global Development (CGD), outubro 2007.
- EINHORN, J. "Reforming the World Bank", *Foreign Affairs* 85(1), 2006, pp. 17-22.
- GILBERT, C. and VINES, D. *Review of The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge University Press, 1999.
- GOLDMAN Sachs. "Looking Forward, to 2007 and Beyond", *CEO Confidential*, Issue 2006-10, 1 dezembro 2006.
- Hilton, S.E. "The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship", em *Journal of American History*, Volume 68, Número 3, 1981, pp.599-624
- IEG. *Doing Business: Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, Independent Evaluation Group (IEG), The World Bank Group. Washington D.C., 2008.
- IEG. *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*, Independent Evaluation Group (IEG), The World Bank Group. Washington D.C., 2004.
- IMF. "Rapidly Weakening Prospects Call for New Policy Stimulus", *World Economic Outlook Update*, the International Monetary Fund (IMF), 6 de novembro de 2008.
- IFIAC, *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission (IFIAC)*, Chaired by Alan H. Meltzer, março 2000.
- KEOHANE, R. "The Contingent Legitimacy of Multilateralism", in Edward Newman, Ramesh Thakur, and John Tirman (eds.), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, UNU Press, Tóquio, 2006.
- OED, *Approach Paper: The Bank's Role in Environmental Issues in Brazil*, produzido em conjunto pelo Departamento Operacional de Avaliação do Banco Mundial (OED, agora IEG), com o Ministério do Planejamento Brasileiro, Washington D.C: World Bank Joint Audit Committee, 1992.
- RICH, B. *Mortgaging the Earth: Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, Beacon Press: Boston M.A, 1993.
- SAPRIN. *Structural Adjustment: The SAPRIN Report: Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and Inequality*, Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), Zed Books: Londres, 2004.
- TAN, C. "The Poverty of Amnesia: the PRSPs and the Legacy of Structural Adjustment", em Stone D. and Wright. C. eds., *The World Bank and Governance*, Routledge, Londres, 2006.

- WADE, R. 'Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995', in Kapur, D., Lewis, J. and Webb, R. eds. *The World Bank: Its First Half Century. The Brookings Institution, Vol. 2*, Washington, D.C., 1997.
- ZAKARIA, F. *The Post-American World*, W. W. Norton and Company, Inc.
- World Bank (1981), *World Development Report - National and International Adjustment*, the World Bank, Washington D.C, 2008.
- WCD. *Dams and Development : A New Framework for Decision-Making: The Report of the World Commission on Dams*, Earthscan: Londres, 2000.
- WOLF, M. *Why Globalization Works*, Yale University Press: New Haven, CT, 2004.
- WORLD BANK. *Assessing Aid - What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press: Oxford, Reino Unido, 1998.