



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

NERYLSON LIMA DA SILVA

**RELAÇÃO BRASIL - BANCO MUNDIAL: O PAPEL DO BANCO MUNDIAL, NO  
AUXÍLIO AO FINANCIAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO – UM OLHAR SOB A  
TEORIA DA AGÊNCIA**

Brasília-DF  
2011

Nerylson Lima da Silva

**RELAÇÃO BRASIL - BANCO MUNDIAL: O PAPEL DO BANCO MUNDIAL, NO AUXÍLIO AO FINANCIAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO – UM OLHAR SOB A TEORIA DA AGÊNCIA.**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Administração, Área de concentração Administração Pública e Políticas Públicas opção profissionalizante, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira.

NERYLSON LIMA DA SILVA

RELAÇÃO BRASIL - BANCO MUNDIAL: O PAPEL DO BANCO MUNDIAL, NO AUXÍLIO AO FINANCIAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO – UM OLHAR SOB A TEORIA DA AGÊNCIA.

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Administração, Área de concentração Administração Pública e Políticas Públicas opção profissionalizante, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira - Orientador  
Universidade de Brasília – UNB, PPGA

---

Prof. Dr. Daniel Bin – Examinador Interno  
Universidade de Brasília – UNB, PPGA

---

Prof. Dr. Paulo Augusto P. de Britto – Examinador Externo  
Universidade de Brasília – UNB

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus que me permite evoluir através de inúmeras oportunidades, sendo paciente quanto aos meus desacertos;

A minha queridíssima família pela paciência nas minhas ausências;

Aos meus estimados professores que desde a tenra infância vêm sustentando o meu desenvolvimento;

Ao meu orientador Luiz Guilherme Oliveira que dirigiu críticas construtivas, ensinou-me e esclareceu minhas dúvidas, assim viabilizando este projeto.

Aos amigos da STN e ESAF que compartilharam da construção desse trabalho.

Aos colegas de sala de aula que muito contribuíram com suas críticas e observações.

## RESUMO

O presente trabalho realiza um estudo sobre a relação entre Brasil e o Banco Mundial procurando identificar o papel do Banco Mundial no auxílio ao desenvolvimento do Governo Federal brasileiro no período de 1996 a 2010. O trabalho busca identificar as principais Instituições Multilaterais de Crédito – IMC suas atribuições como instituição de fomento ao crescimento econômico, focando o estudo no Grupo Banco Mundial e como sua estratégia para promoção do desenvolvimento mudou ao longo dos anos. A base teórica utilizada para estudar essa relação é a Teoria da Agência em que se verifica o Banco Mundial, na posição de detentor de recursos para empréstimos, no papel de Principal e o Governo brasileiro, na condição de mutuário do Banco, desempenhando o papel de Agente. Estuda-se se na relação entre as partes verifica-se a existência dos problemas decorrentes da relação Agente-Principal, como a assimetria informacional e o comportamento oportunista. Procurando identificar o papel das instituições nessa relação utiliza-se, também, os pré-supostos da teoria Neoinstitucionalista. Levanta-se os principais custos envolvidos nas contratações dos financiamentos e descreve-se as principais etapas para aprovação de um empréstimo como também o detalhamento dos principais órgãos envolvidos. Tentando identificar se há um fio condutor nas ações do Banco traça-se um paralelo entre os projetos financiados para o Governo Federal brasileiros e as diretrizes estratégicas estabelecidas nos quatro Planos Plurianuais (PPA) que são sancionados no período da análise. Conclui-se ao final que as ações de apoio do Banco Mundial, em sua maioria, guardam consonância com as ações estratégicas definidas nos PPA's do período, porém é necessário que se verifiquem os interesses que norteiam a contratação dos empréstimos junto as IMC's, em especial o Banco Mundial.

### **Palavras-chave:**

Teoria da Agência – Assimetria de informações – Banco Mundial – Relação Agente-Principal – Plano Plurianuais.

## ABSTRACT

This paper performs a study about the relationship between Brazil and the World Bank aiming to identify the role of World Bank development aid by the Brazilian Government in the period 1996 to 2010. The study seeks to identify the main multilateral lending institutions, their role as BMI institution fostering economic growth, focusing on the study on the World Bank Group as its strategy for promoting development has changed over the years. The theoretical basis used to study this grating is the theory of agency where there is the World Bank in the position of keeper of resources for loans, the role of Principal and the Brazilian government, provided the borrower of the Bank, playing the role of Agent. We study on the relationship between the parties there is the existence of problems arising from principal-agent relationship, such as information asymmetry and opportunistic behavior. Trying to identify the role of institutions used in this relationship is also pre-supposed the neo-institutionalist theory. Rises the main costs involved in hiring of finance and describes the main steps for approval of a loan as well as the breakdown of the main organs involved. Trying to identify if there is a thread in the Bank's actions draw a parallel between the funded projects for the Brazilian Federal Government and the strategic guidelines established in the four Multi-Year Plans (PPA) that are sanctioned in the period of analysis. It was concluded at the end that the actions of World Bank support, mostly, keep line with the strategic actions defined in the PPA's period, but it is necessary to check the interests that govern the hiring of loans from the IMC, especially the World Bank.

### **Keywords:**

Agency Theory - Asymmetric information - World Bank - the principal-agent relationship - Multi-Year Plan

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento  
CII – Corporação Interamericana de Investimentos  
COFIEEX – Comissão de Financiamentos Externos  
EPP – Estratégia de Assistência ao País  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUMIN – Fundo Multilateral de Investimentos  
GATT – Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio  
GTEC – Grupo Técnico da Comissão  
ICSID – Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais  
IDA – Associação Internacional de Desenvolvimento  
IFC – Corporação Financeira Internacional  
IMC – Instituições Multilaterais de Crédito  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MF – Ministério da Fazenda  
MIGA – Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PPA – Plano Plurianual  
SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais  
SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento  
SOF – Secretaria do Orçamento Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Carteira de financiamentos externos – por organismo – em volume de recursos – 2010 .....	16
Gráfico 2 – Carteira de financiamentos externos – por área de atuação – 2009 .....	20
Gráfico 3 – Evolução dos Contratados pelo Brasil junto a IMC 1996-2010 – em US\$ - x 1000.....	57

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Resumo das atribuições das instituições que pertencem ao Banco Mundial....	43
Tabela 2 – Recursos financiados pelo Banco Mundial para o Brasil.....	54
Tabela 3 – Empréstimos Contratados pelo Brasil junto as IMC's 1996-2010.....	54
Tabela 4 – Condições de Financiamento do Banco Mundial.....	61
Tabela 5 – Carteira de financiamentos referente ao período de 1996 a 1999 – 1º período	68
Tabela 6 – Carteira de financiamentos referente ao período de 2000 a 2003 – 2º período	68
Tabela 7 – Carteira de financiamentos referente ao período de 2004 a 2007 – 3º período	68
Tabela 8 – Carteira de financiamentos referente ao período de 2008 a 2010 – 4º período	68

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Apresentação – O papel das Instituições Multilaterais de Crédito</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Justificativa para o Estudo</b>	<b>16</b>
<b>1.3 Objetivos da Pesquisa</b>	<b>18</b>
1.3.1 Objetivo Geral	18
1.3.2 Objetivos Operacionais	19
<b>1.4 Metodologia</b>	<b>19</b>
<b>1.5 Limitações da Pesquisa</b>	<b>23</b>
<b>1.6 Organização da Pesquisa</b>	<b>23</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>25</b>
<b>2.1 O Problema de Relação Agente-Principal: Teoria da Agência</b>	<b>25</b>
2.1.1 Assimetria de Informações	30
2.1.2 Seleção Adversa	32
2.1.3 Risco Moral	33
<b>2.2 Relação entre a Teoria da Agência com o Problema de Pesquisa</b>	<b>34</b>
<b>2.3 Teoria Neo-Institucionalista</b>	<b>35</b>
<b>3 INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS DE CRÉDITO – BANCO MUNDIAL</b>	<b>40</b>
3.1 Fundo Monetário Internacional – FMI	40
3.2 Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID	43
3.3 O Banco Mundial	45
3.4 Participação do Banco Mundial no Financiamento à Economia Brasileira	53
3.5 O processo de Aprovação de Financiamentos.	59
3.5.1 Custos referentes a financiamentos externos por IMC.	62
<b>4 ALINHAMENTO DAS ESTRATÉGIAS DE LONGO PRAZO E DO APOIO DO BANCO MUNDIAL.</b>	<b>65</b>
4.1 PPA referente ao Período 1996-1999 – Brasil em Ação	67
4.2 PPA referente ao Período 2000-2003 – Avança Brasil	68
4.3 PPA referente ao Período 2004-2007 – Brasil de Todos	69
4.4. PPA referente ao Período 2008-2011 – Brasil – Um país de Todos	70
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>72</b>
<b>6 REFERÊNCIAS</b>	<b>76</b>
Anexo 1 – Relação dos Tipos de Empréstimos Realizados pelo Banco Mundial	76
Anexo 2 – Relação Projetos Financiados pelo Banco Mundial período de 1996 a 2010.	79

Anexo 3 – Projetos Financiados pelo Banco Mundial para o Governo Federal Brasileiro, agrupados por categoria de investimento	84
Anexo 4 – Encargos Financeiros Referente a Empréstimos junto ao Banco Mundial	88

## **1. INTRODUÇÃO**

Ao longo dos anos, o Governo Brasileiro, como outras nações em desenvolvimento, utiliza-se de recursos externos oriundo de Instituições Multilaterais de Crédito (IMC), para alavancar o potencial de suas ações de investimento, sobretudo, no financiamento a projetos nas áreas de infra-estrutura, educação, saúde e preservação do meio-ambiente.

No passado, fontes privadas de financiamentos externas, como o mercado financeiro internacional e o mercado de títulos públicos, mostraram-se uma opção pouco viável para a maioria dos governos, sobretudo, aqueles com graves problemas de liquidez e de equilíbrio em sua balança de pagamento.

A fim de promover a reconstrução do pós-guerra e no esteio de reduzir as lacunas de financiamentos, foram criadas pelos países vencedores, instituições financeiras internacionais cujo objetivo declarado era o de auxiliar as nações-acionistas na obtenção de recursos de investimentos de médio e longo prazo. Destacam-se as seguintes instituições criadas na Conferência Internacional de Bretton Woods: o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

Pretende-se neste trabalho estudar a relação entre a instituição financiadora e a entidade financiada utilizando-se da perspectiva da Teoria da Agência. O foco será a identificação de possíveis disfunções características da relação entre agente-principal em que se destacam: o conflito de interesse e a assimetria informacional, comuns em relações em que há a separação entre a propriedade e gestão.

Busca-se dessa forma, descrever e analisar as principais características dos financiamentos de suporte e fomento obtidos junto as IMC com foco nos contratos com o Banco Mundial, para projetos junto ao Governo Brasileiro no período de 1996 a 2010. Para tanto será realizado um comparativo entre os principais objetivos definidos nos planos plurianuais que abrangem o período de análise e os financiamentos obtidos, verificando a congruência entre os instrumentos de planejamentos e as ações de financiamento utilizando recursos do Banco.

## 1.1 Apresentação – O papel das Instituições Multilaterais de Crédito

No atual processo de globalização destaca-se o papel conquistado por algumas Instituições Internacionais em que citamos: a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Grupo Banco Mundial (BM).

Essas instituições possuem atuações de relevo no auxílio à construção de uma agenda de desenvolvimento de diversos governos. Surgiram, em sua maioria, na esteira da Conferência Internacional de Bretton Woods<sup>1</sup>, em julho de 1944, por proposta do governo norte americano, para promoção de uma economia internacional estável e do livre comércio. Entre seus objetivos iniciais, destacam-se: reordenação do sistema econômico internacional, buscando a estabilidade interna dos Estados e o pleno emprego; a reestruturação das relações financeiras mundiais, criando um arcabouço de regras econômico-financeiras para implementação após o término do conflito mundial; financiamento da reconstrução da infraestrutura dos países arrasados pela guerra; como também, a promoção das garantias necessárias para a promoção da liquidez internacional (VADELL, 2004).

Entre os seus mais expressivos resultados da Conferência Internacional estão a criação do FMI, do Banco Mundial e do GATT – Acordo Geral sobre Tarifas Alfandegárias e Comércio (atualmente OMC – Organização Mundial do Comércio), além do estabelecimento de um sistema de regras e procedimentos para um novo padrão monetário internacional com a substituição do padrão ouro pelo dólar norte-americano (MATTOS, 2000).

Adota-se, à época, uma política monetária que mantém a taxa de câmbio de suas moedas dentro de um determinado valor indexado ao dólar, mais ou menos um por cento, cujo valor, por sua vez, estaria ligado ao ouro numa base fixa de 35 dólares por onça Troy. As diretrizes estabelecidas pelo acordo perduraria até o ano de 1971, quando, diante da crescente demanda global por ouro, o então presidente Norte Americano, Richard Nixon, revoga unilateralmente o sistema de Bretton Woods, cancelando a conversibilidade direta do dólar em ouro. Foi a primeira vez na história americana, em que o dólar era totalmente fiduciário, sem qualquer lastro em ouro.

---

<sup>1</sup> Realizada em julho de 1944, em Bretton Woods, New Hampshire, EUA a reunião contou com a participação de 44 países aliados lançando um plano para garantir a reconstrução e a estabilidade da economia mundial após o término da guerra. Foram estabelecidos um novo padrão monetário, o dólar-ouro, em substituição ao ouro, padrão vigente até então e a criação de instituições financeiras internacionais para o auxílio da reconstrução dos países: o BIRD e o FMI.

As instituições de Bretton Woods<sup>2</sup> passaram a influenciar grande parte da economia mundial, em especial na América Latina, na promoção da estabilização e ajustes estruturais na economia, por meio de forte influência na formulação e nos rumos das políticas macroeconômicas. Até os últimos anos, verifica-se que muitos projetos de investimento continuam sendo realizados por meio de cooperações técnicas e financeiras entre governos e organismos internacionais de fomento ao crédito.

Dessa forma, verificamos que, de acordo com os próprios agentes de crédito, desde a sua implementação, as IMC's pautam a sua atuação basicamente em duas grandes frentes: (i) o auxílio ao processo de desenvolvimento dos países; e (ii) na superação das crises externas. Buscando assegurar, em alguns momentos, um “colchão de liquidez” necessário para que as economias venham a superar as fases de turbulência.

Dentre os ideais das IMC's está o de oferecer, aos seus países-membros, linhas de crédito de baixo-custo para financiar projetos que dificilmente obteriam recursos por meio do mercado financeiro. Além disso, possuem como viés de trabalho a redução do risco sistêmico<sup>3</sup>, inerente às economias globalizadas, atuando no fornecimento de liquidez aos países associados, de forma a prevenir a propagação e o agravamento de colapsos financeiros como a crise vivenciada em 1929.

As agências multilaterais de Crédito vêm aumentando significativamente sua participação no financiamento ao crescimento dos países em desenvolvimento.

Desde a segunda metade do Século XX, esses países vêm utilizando-se das mais representativas IMC's, com destaque para o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o Fundo Monetário Internacional (FMI), além das Agências de Cooperação especializadas do sistema ONU. No caso do Brasil, sua importância se revela no montante de recursos destinados ao país como também as suas entidades subnacionais.

Porém, apesar dos seus esforços, as IMC's não conseguiram evitar as diversidades de crises de crédito internacional que se sucederam a partir de 1990: Ásia – 1997; Rússia – 1998; Brasil – 1999; Turquia – 2001 e a crise da Argentina – 2001 em sua grande parte, referente a problemas de desequilíbrios no balanço de pagamentos em decorrência de desajustes nas contas externas. Vale salientar, que muitos autores acreditam que boa parte das causas da sucessão de crises foram provocadas pela própria doutrina liberalizante imposta pelas IMC's.

Mais recentemente, na primeira década do Século XXI, tem-se novamente um período

---

<sup>2</sup> O Brasil assinou Convenção de Bretton Woods por meio do Decreto-Lei nº 8.479, de 27/12/1945 e promulgada pelo Decreto nº 21.177, de 27/05/1946.

<sup>3</sup> Risco de que uma instituição financeira não tenha recursos suficientes, deixando de pagar a outra, causando um efeito cascata, “efeito dominó”, levando ao colapso toda a estrutura de bancos e do sistema financeiro.

de recessão econômica relacionado a problemas de especulação imobiliária, que veio a repercutir nas principais economias do globo, tendo o seu auge no final de 2008, colocando em cheque os principais modelos econômicos disseminados na maioria dos países capitalistas, que por muitos anos foram defendidos pelas IMC's, em especial, o Banco Mundial por meio do que ficou conhecido como o "Consenso de Washington"<sup>4</sup>.

Com o passar dos anos, e no atual contexto internacional, essas instituições passam por momentos de reflexão sobre a identificação do seu verdadeiro papel na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Nossa proposta é tratar a relação entre o Governo Brasileiro, que baseou seu modelo de desenvolvimento, em grande parte, alicerçado na captação de recursos externos abundantes no mercado internacional, e as agências multilaterais de crédito, em especial o Banco Mundial, sob a ótica dos pressupostos da Teoria da Agência estudando os possíveis desdobramentos dessa relação.

Jensen & Meckling (1976), exploram a Teoria da Agência e suas consequências na relação contratual entre partes estabelecidas em que se verifica a nítida separação entre a propriedade e o controle. Por essa teoria, uma das partes (Principal) contrata outra (Agente) para desempenhar serviços em seu benefício delegando a ela poderes de decisão.

Cabe destacar que as possíveis aplicações da Teoria da Agência são por demais abrangentes e as relações entre principal e Agente não podem ser resumidas unicamente a estruturas definidas por propriedade e gestão. Pela sua amplitude pode ser adotada nas mais diversas relações.

Em nosso trabalho, analisaremos a relação entre o Banco Mundial desempenhando o papel de Principal, entidade detentora de recursos financeiros disponíveis para empréstimos aos países-membro, e o Governo Brasileiro atuando no papel de Agente, na qualidade de tomador de recursos ao Principal, verificando dessa relação as circunstâncias sob as quais são

---

<sup>4</sup> Em 1989 reuniram-se em Washington, convocados pelo Institute for International Economics, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do FMI, Banco Mundial, BID e do governo norte-americano. O tema do encontro: Latin American Adjustment: How Much has Happened?, visava a avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, foi quem alinhou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes. E quem cunhou a expressão "Consenso de Washington", através da qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro. Embora tivessem caráter acadêmico, as conclusões do Consenso acabaram tornando-se o receituário imposto por agências internacionais para a concessão de créditos: os países que quisessem empréstimos do FMI, por exemplo, deveriam adequar suas economias às novas regras. O FMI e as demais agências do governo norte-americano ou multilaterais incrementaram a monitoração – novo nome da velha ingerência nos assuntos internos – das alterações "modernizadoras". O Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado. (NEGRÃO, 1998 pág. 41-43)

firmados esses acordos.

Inclui-se ao estudo outro aspecto relevante que é o que trata do multilateralismo apontado, em poucas palavras, como a prática de coordenação de políticas – em grupos de três ou mais Estados – de acordo com certos princípios em comum. Esse conjunto de práticas alcança um nível de envolvimento a ponto de suscitar o surgimento de organizações formais, como as que citamos no princípio do capítulo, abordando grandes questões de interesse internacional destinadas a solucionar problemas comuns a vários países, principalmente no plano comercial e administrativo.

Pode-se afirmar que o multilateralismo vai além da simples relações entre países. Trata-se de uma forma de prevenção e resolução de conflitos em que os Estados envolvidos se identificam com vistas ao estabelecimento de uma causa aparentemente comum.

Destaca-se que o multilateralismo possui como principais funções: (i) definir e consolidar direitos de propriedade na esfera internacional; (ii) dar solução a problemas de coordenação da ação coletiva; e (iii) resolver questões de colaboração entre Agentes. De modo geral, os membros sujeitos ao acordo esperam que o mesmo proporcione, em seu conjunto, ampla equivalência de benefícios ao longo do tempo. (RACHED, 2010).

## **1.2 Justificativa para o Estudo**

O propósito do trabalho visa acrescentar a disponibilidade de informações sobre a relação: Brasil e IMC, o Banco Mundial em especial, com intuito de ampliar o debate sobre a utilização de financiamentos externos no auxílio ao desenvolvimento dos países. Apesar da diversidade de pesquisas concernentes ao tema, a base teórica e o método comparativo utilizado em nossa pesquisa, apontam para uma perspectiva ainda pouco estudada que poderá trazer novas contribuições ao tema.

Busca-se inferir, se no atual estágio de desenvolvimento em que o Brasil se encontra, ainda necessita, visto o custo de oportunidade, da utilização de recursos externos para execução dos seus investimentos. Defini-se como custo de oportunidade a possibilidade de melhores usos alternativos a utilização dos financiamentos oriundos de IMC para países nitidamente em condições menos favoráveis do que a que o Brasil se encontra atualmente.

Acredita-se que ao final, o estudo poderá ser útil para entidades que pretendem valer-se da utilização dessa modalidade de financiamento, como também para os entes subnacionais

possam aprimorar a sua análise na escolhas das alternativas de endividamento.

O Desafio deste trabalho consiste em identificar e tentar apontar soluções que visem mitigar os possíveis problemas decorrentes da relação entre o Governo Brasileiro e as IMC`s, em especial o Banco Mundial, utilizando-se para isso os conceitos defendidos pelos teóricos da Teoria da agência e da teoria neoinstitucional.

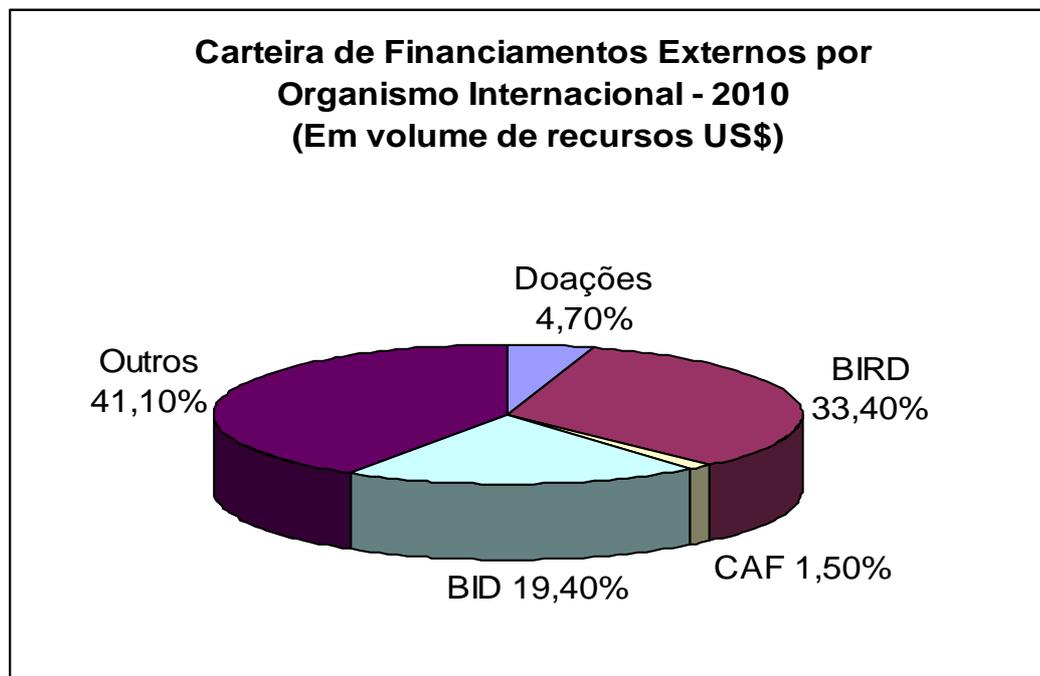
Ampliando o leque de informações, verifica-se que alguns aspectos referentes ao tema, são extremamente propensos a estudos. Em nossa análise, verificou-se que, sendo o Brasil um dos maiores tomadores de empréstimos junto ao Banco Mundial, as linhas e as modalidades de crédito oferecidas pelo Banco, à época das reformas da década de 90, e que se refletem até hoje, foram desenvolvidas, em muito do seu escopo, a partir das necessidades brasileiras, e esta relação, em que se tem a presença de um Estado membro (Agente) interferindo nas políticas do Banco Internacional (Principal) em busca de suporte às suas demandas, remete às características típicas de um problema descrito na teoria da agência.

Para se ter uma idéia da representatividade dos recursos provenientes de acordos de empréstimos, fazemos o seguinte paralelo: considerando-se apenas os recursos provenientes do Banco Mundial, os valores anuais destinados ao Brasil representam apenas 0,4% do PIB nacional. Porém, quando comparado como a parcela de recursos do PIB destinados a investimentos públicos, esses recursos representam algo em torno de 12% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2005). Dessa forma, dada a materialidade dos valores, percebe-se relevante a justificativa para a análise desses financiamentos em todos os níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal).

O Gráfico 1 descreve os principais organismos financiadores do Brasil e o seu respectivo percentual de atuação. Depreende-se que o BM é o responsável por nada menos que 33,4% do volume dos financiamentos, razão pela qual nosso estudo focará na atuação dessa instituição.

Por fim, segundo dados das próprias IMC`s, os projetos que se valem da utilização de capital provenientes de fontes externas de financiamento possuem, no caso brasileiro, um histórico de ineficiência e de baixo desempenho. Pode-se afirmar, preliminarmente, que os motivos para tal desempenho passam desde a inexistência de servidores qualificados e habituados no trato das diversas regras envolvidas (legislação nacional, regras das IMC`s e regras das demais agências), até a dificuldade de permanência desse pessoal junto aos projetos, como a falta de disponibilidade de recursos de contrapartida para realização dos acordos de empréstimos.

**Gráfico 1 - Carteira de Financiamentos Externos – por organismo – em volume de recursos**



Fonte: SEAIN - MPOG

### **1.3 Objetivos da Pesquisa**

#### **1.3.1 Objetivo Geral**

Em nosso trabalho busca-se, como objetivo geral, analisar a relação entre o Brasil e o Banco Mundial, tomando como base de estudo a carteira de financiamentos obtidos pelo Governo Brasileiro junto ao Banco, no período de 1996 a 2010. Do resultado dessa análise traça-se um paralelo entre as finalidades dos empréstimos obtidos e os objetivos de Governo definidos nos planos plurianuais do período, verificando se há uma convergência entre as ações.

Dessa forma, o problema de pesquisa permeia a existência de possíveis conflitos decorrentes da distinção entre os detentores da propriedade, neste caso, Banco Mundial como provedor de capital para empréstimos aos países-membros, no papel de principal e o Governo Brasileiro no papel de agente e receptor dos empréstimos e na gestão dos recursos.

Procura-se, nessa pesquisa, detalhar as complexidades e os eventuais desdobramentos na relação entre as partes como, por exemplo, a ocorrência do fenômeno da assimetria informacional e da existência de conflitos de interesses. Para tanto, utiliza-se dos pré-supostos

desenvolvidos no modelo Agente-Principal e da Teoria Neo-institucionalista.

### **1.3.2 Objetivos Operacionais**

1. Relacionar os contratos firmados pelo Governo Brasileiro junto ao Banco Mundial, nos últimos quinze anos, buscando a identificação de um perfil de financiamento para o Brasil;
2. Identificar os principais atores envolvidos na aprovação e liberação de empréstimos junto a Instituições Multilaterais de Crédito, em especial o Banco Mundial, verificando o caminho a ser percorrido para obtenção desses financiamentos;
3. Analisar os planos plurianuais referentes ao período de 1996 a 2010 com vistas a identificação dos direcionamentos pautados pelo Governo Federal para os investimentos.
4. Realizar um paralelo entre os tipos de financiamentos obtidos e os objetivos dos PPA`s referentes ao período de 1996 a 2010, verificando a possibilidade de interferência de países dominantes na condução das políticas de financiamento do Banco Mundial.

Dessa forma, nossa hipótese de pesquisa delinea-se sobre a influência da relação Agente-Principal na relação entre Brasil e o Banco Mundial, uma vez que a entidade financiada (países credores), na condução de Agente, detêm mais informações sobre a condução dos projetos que o Principal (Banco Mundial), e que este utiliza-se do seu poder discricionário para condicionar à realização de seus empréstimos a adoção de políticas condizentes com os seus interesses.

### **1.4 Metodologia**

Na realização desta pesquisa procurou-se utilizar de procedimentos racionais e sistemáticos na busca de respostas ao problema de pesquisa de forma a atingir os objetivos definidos no trabalho.

A tipologia da pesquisa adotada será de natureza aplicada, com delineamento observacional. Será realizada uma breve descrição dos pontos mais relevantes sobre as principais IMC`s com detalhamento maior na instituição Banco Mundial, foco do nosso estudo, seguindo da mesma forma, na descrição dos mais relevantes órgãos do Governo presentes no processo de análise e aprovação de financiamentos junto a IMC como: Senado

Federal; Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN); Secretaria do Orçamento Federal (SOF) (ambas do MPOG); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do MF; e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que compõe a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

O trabalho possui características predominantes de pesquisa descritivo-explicativa com foco no exame e na análise das variáveis envolvidas no relacionamento entre Brasil e Banco Mundial no período de 1996 a 2010. Período que abrange os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso e os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Nossa linha de pesquisa procurará identificar e analisar os mais relevantes objetivos e as diretrizes estabelecidas nos quatro últimos Planos Plurianuais – PPA, ou seja, entre 1996 e 2010 segmentados em quatro períodos distintos, de forma a identificar as linhas de atuações do Governo Brasileiro.

Em um segundo momento pretende-se realizar um paralelo entre as linhas de atuação definidas pelo Governo em seus PPA`s e a forma de apoio implementada pelo Banco Internacional. Cabe destacar, que o período em análise, 1996 a 2010 não coincide com os períodos de cobertura dos PPA`s que vão de 1996 a 2011. Porém, como trata-se da identificação de diretrizes de governo, inseridos nos planos plurianuais, a diferenciação de um ano entre os períodos, não provocará modificações relevantes.

Dessa análise, procura-se identificar se o País empregou, de maneira convergente com os objetivos traçados no planejamento de longo prazo definido no escopo de atuação de cada PPA, as linhas de financiamento oferecidas pelo Banco Mundial.

O referencial teórico que dá suporte a discussão, fundamenta-se nas bases da Teoria da Agência e dos possíveis desdobramentos da relação entre Agente-Principal, decorrente da relação estabelecida pelos financiamentos contratados pelo Governo Federal Brasileiro junto ao Banco Mundial no período de 1996 a 2010.

Pretende-se dispor de uma pesquisa bibliográfica focada no estudo sistemático dos principais pensadores e nos mais recentes trabalhos publicados concernentes a Teoria da Agência e seus desdobramentos, como também da Teoria Neoinstitucionalista como forma de suporte teórico-metodológico a pesquisa, auxiliando e instigando a discussão dos resultados do trabalho.

Em nosso trabalho estuda-se a escolha da função maximizadora de utilidade do Principal (Banco Mundial) na contratação do Agente (Governo Federal) regulados por um contrato entre as partes, denominado acordo de empréstimo, e tendo em vista as restrições impostas pelo comportamento, também maximizador, do Agente.

O trabalho terá foco na análise de fontes secundárias de informação, dos quais se destacam: (i) relatórios anuais do Banco Mundial; (ii) documentos oficiais produzidos pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN); (iii) pareceres e resoluções do Senado Federal, (iv) documentos oficiais produzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional; e (v) legislação em vigor referente aos planos plurianuais do período em análise.

Para efetivação dos objetivos operacionais do trabalho, utiliza-se da abordagem qualitativa por meio da análise das relações existentes entre financiador (Principal) e financiado (Agente), estudando os direcionamentos estratégicos estabelecidos pelo governo federal nos últimos quatro Planos Plurianuais, ou seja, de 1996 a 2010, e as categorias de financiamentos obtidos junto ao Banco Mundial, sendo a análise aplicada apenas nos casos em que a relação financeira e de cooperação seja estabelecida entre Governo Federal Brasileiro e o Organismo. Dessa forma, desenvolveremos um trabalho aplicado e descritivo sobre o relacionamento entre Agente (Governo Federal) e Principal (Banco Mundial).

Portanto trata-se de uma amostra não probabilística uma vez que serão analisadas todas as operações contratadas entre o Governo Brasileiro e o organismo multilateral, descartando àquelas que envolvam a contratação por parte de entes subnacionais.

Entende-se por contratado todas as operações em que o Governo Federal Brasileiro firmou Acordo de Empréstimo<sup>5</sup> com o Banco no qual são estabelecidos os valores pactuados, as obrigações de cada parte, bem como a finalidade de cada empréstimo. Espera-se, dessa forma, levantar o volume total contratado no período e qualificar as operações entre os diversos setores, com foco nas operações cujas finalidades sejam aderentes às prioridades governamentais definidas nos PPA's.

A análise dos dados foi realizada a partir das tabelas montadas com todas as operações contratadas no período. A partir de então, foram organizados por períodos coincidentes com os Planos Plurianuais da seguinte forma: 1996-1999 (1º período); de 2000 a 2003 (2º período); 2004 a 2007 (3º período); e 2008 a 2010 (4º período).

Os dados levantados foram então subdivididos de acordo com sua finalidade e alocados em grupos: (i) gestão administrativa, que contempla todas as iniciativas para suportar mudanças no campo da administração pública; (ii) infra-estrutura, que contempla os investimentos realizados em estradas, hidroelétricas e demais obras de engenharia; (iii) social, cujos investimentos estão direcionados às áreas de saúde, educação, redução da pobreza; e

---

<sup>5</sup> O Acordo de Empréstimo é o instrumento jurídico que estabelece a operação de financiamento externo entre Banco Mundial e um ente do Governo Brasileiro quer seja uma Empresa Pública, Mista, Autarquia, Estado, um Município ou a própria União. É um contrato atípico que possui regras próprias e diferem dos usuais contratos – públicos ou privados.

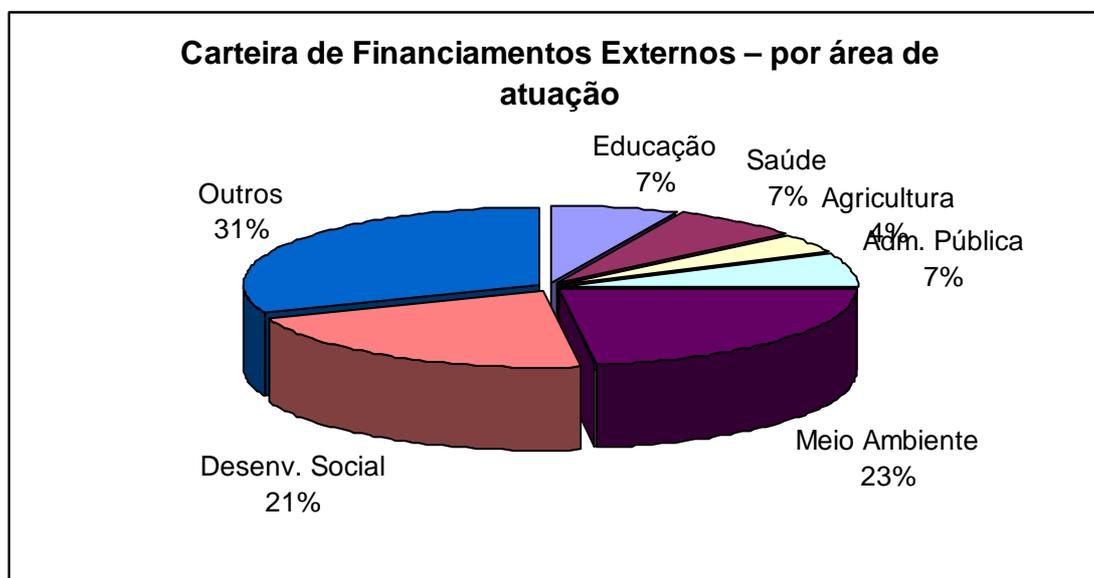
(iv) operações de ajuste, que tratam de apoio a mutuários com necessidades excepcionais de financiamento externo.

A classificação permite inferir um perfil de financiamento dedicado ao Brasil avaliando de que forma o Governo Brasileiro utilizou-se do apoio do organismo internacional para suporte e fomento das suas políticas públicas. Partindo desse quadro, pode-se realizar um comparativo entre o perfil de financiamento e diretrizes estabelecidas nos PPA's aprovados nesse período.

De forma exemplificativa, o Gráfico 02 detalha o percentual de recursos oriundos de fontes externas de financiamentos destinadas às mais diversas áreas de atuação do Governo no ano 2009.

Os métodos de coleta de dados se restringirão a consulta em sítios na Internet e nos diversos sistemas de dados públicos disponíveis, como o sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o portal da transparência pública, o sistema de informações SigaBrasil, além de sítios das diversas IMC's.

**Gráfico 2** - Carteira de financiamentos externos – por área de atuação - 2009.



Fonte: SEAIN - MPOG

Como forma de validação para os resultados, pretende-se também analisar a relação entre o Governo Brasileiro e o BM no que se refere a “regras”, como instrumento basilar de qualquer instituição.

Para tanto, a análise utiliza-se dos instrumentos legais implementados nas leis de

instituição dos PPA's, verificando se os instrumentos de publicização (melhoria na disseminação de informações) instituídos com a legislação em vigência, proporcionaram aos agentes credores, melhores instrumentos de avaliação das entidades tomadoras de empréstimos utilizando desses instrumentos de transparência no aumento da oferta de recursos destinados ao Governo Federal e/ou aos demais entes da nação.

Cabe dizer, por fim, que os elementos analisados pretendem proporcionar maior familiaridade com o objeto de pesquisa, dispondo de mais informações sobre o tema e tecendo algumas considerações formais que poderão servir de estudo preliminar ou preparatório a ser aprofundado em outras pesquisas.

## **1.5 Limitações da Pesquisa**

Ao tratar do assunto em questão, verifica-se a necessidade de indicar algumas limitações que merecem ser destacadas. Em princípio, ressalta-se o aspecto “embrionário” da pesquisa que pretende ser um ponto de partida para estudos complementares em assuntos correlatos. Quanto ao uso da Teoria da Agência: verifica-se como principal dificuldade a adaptação da teoria na relação entre organismos sem fins lucrativos, com características e especificidades tão marcantes como o Governo Federal Brasileiro e as IMC's, em destaque: o Banco Mundial. Pelo lado do Agente (Governo Federal) uma composição de interesses e realidades distintas. Pelo lado do Principal (Banco Mundial) tem-se uma intuição cuja composição é formada por diversos Estados-acionistas em que a participação de cada país é definida pela quantidade de contas integralizadas refletindo num desequilíbrio da distribuição de poderes. Maiores detalhes serão apresentados ao longo do trabalho.

## **1.6 Organização da Pesquisa**

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: na primeira parte foi apresentado o tema de pesquisa evidenciando o problema de estudo e os objetivos a serem perseguidos. Em seguida, de forma sucinta, traçamos a metodologia a ser utilizada com vistas a obtenção dos objetivos.

No capítulo 2 é desenvolvido o referencial teórico utilizado na pesquisa, dividido em dois tópicos: O Problema da relação Agente-Principal; Teoria da Agência e a Teoria Neo-institucional; em seguida apresentam-se a relação entre o referencial teórico com o problema

de pesquisa.

No capítulo 3 descrevemos as mais relevantes características das mais relevantes IMC's para o Brasil. Tecendo maiores detalhes na IMC em que se foca o trabalho, o Banco Mundial. Descreve-se também o processo de aprovação de projetos de financiados junto ao Banco Mundial detalhando os principais custos envolvidos na utilização desses recursos internacionais.

No Capítulo 4 faz-se um paralelo entre as principais diretrizes estabelecidas nos Planos Plurianuais que compreendem o período de 1996 a 2010 e o constatado no perfil de financiamento verificado nos projetos acordados entre o Governo Federal Brasileiro e o Banco Mundial. Para tanto o período de análise foi dividido em quatro sub-períodos e os financiamentos categorizados em quatro tópicos específicos.

Finalmente, no Capítulo 5 são proferidas as conclusões do trabalho juntamente com algumas sugestões para maximização da utilização dos recursos provenientes do Banco, para, na sequência, indicar as Referências Bibliográficas utilizadas na pesquisa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

O presente capítulo tem por objetivo o estabelecimento de uma base conceitual minimamente adequada à sustentação teórica referente aos diversos assuntos que tangenciam o foco da pesquisa.

Aborda-se sobre a Teoria da Agência, o problema da relação Agente-Principal e a existência potencial de conflitos de interesses nas relações estudadas. Além disso, abordam-se temas correlatos a argumentação como: a assimetria de informações, a seleção adversa e o risco moral.

No segundo momento verifica-se as proposições do neo-institucionalismo, que levanta a ligação entre mudanças institucionais e performance de atuação.

Por fim, busca-se o indicativo de um fio condutor cuja resultante será a interligação entre o referencial teórico com os objetivos da pesquisa.

### **2.1 O Problema de Relação Agente-Principal: Teoria da Agência**

Utiliza-se como pressuposto, o abandono da suposição de mercados perfeitos, em que os agentes possuem informações completas a respeito de todo o mercado. Estuda-se os desdobramentos dos trabalhos pioneiros de pesquisadores como Ross (1973), Mirrless (1974 e 1976), Holmstrom (1979) e Grossman e Hart (1983) que analisaram as consequências da assimetria de informação na relação entre os Agentes que interagem no mercado (SILVA & ANDRADE, 2008).

A relação Agente-Principal ou Teoria da Agência auxilia na compreensão da evolução comportamental quando há dependência, seja ela explícita ou não, entre o bem estar de uma parte e a performance da outra parte em que ambas estão sujeitas a um contrato de trabalho em comum. Nessa relação, o Agente representa a parte que é atuante, e o Principal, a parte afetada pelo desempenho do Agente.

Jensen & Meckling (1976), pioneiros no assunto, definem a Teoria da Agência como a relação contratual em que há a separação entre propriedade e controle. Uma das partes (Principal) contrata a outra (Agente) para desempenhar alguns serviços em seu benefício delegando a ela poderes de decisão. Na relação Agente-Principal, o Agente possui liberdade de seguir algumas linhas de conduta, porém, ambos adotam comportamento de maximização de utilidade, que em muitos casos são conflitantes.

A relação Agente-Principal decorre de um vínculo contratual entre as partes. Nesse

caso, o Agente é necessariamente remunerado em razão da sua atividade. Porém, verifica-se que a remuneração pode ser pecuniária ou não. A remuneração pecuniária é a mais comum, porém a cada dia percebe-se novos casos de remuneração não-pecuniária. Nessa forma inserem-se os ganhos indiretos alusivos ao cargo desempenhado pelo Agente: poder, segurança, reconhecimento profissional, “facilidades” e “mordomias” (JENSEN & MECKLING, 1976, p. 312). Seguem-se alguns exemplos dessas relações: empregador – empregado; acionistas – diretores de companhias abertas; fabricante – distribuidor; agência reguladora – setor regulado, entre outros.

Complementando a exemplificação do item anterior, o trabalho de Melo (2007, p. 24) traz um exemplo diferenciado dessa relação. Nesse estudo a relação Agente-Principal foi analisada baseando-se na relação entre o setor produtivo de uva da região do Vale do São Francisco e o Governo Brasileiro:

Em nosso caso específico, temos o Governo como *Principal* que estipula, através de leis, um sistema tributário e um conjunto de incentivos de seu interesse que os empresários teriam por obrigação segui-lo...

Dessa forma, ressalta-se que a relação Agente-Principal não se restringe as situações em que o Principal é tido como o acionista ou proprietário e o Agente é dado como o administrador ou gerente da empresa. A relação possui caráter um tanto mais amplo e refere-se a diferentes situações que se estabelecem entre diversos atores no ambiente das relações humanas (BRISOLA, 2004).

A Teoria da Agência dispõe que do resultado da separação entre a propriedade e administração podem resultar algumas distorções. A primeira decorrência é que não há como o detentor da propriedade (Principal), de forma prática, acompanhar cada atividade desempenhada por seus representantes (agentes), que passam a dispor de mais informações a respeito das particularidades do seu trabalho que os proprietários, gerando assim, assimetria informacional. Ou seja, não há como o Principal saber se os Agentes (trabalhadores) estão atuando com máxima eficácia sem o aumento dos seus custos. A essa situação problema convencionou-se chamar de problema da relação *Agente-Principal* (PINDYCK & RUBINFELD, 1999).

Verifica-se que do Problema da relação Agente-Principal e da possibilidade de interesses conflitantes na tomada de decisão resultam, por parte do Agente, da possibilidade de surgimento de comportamentos oportunistas na administração do negócio, ou seja, o Agente pode utilizar-se de informação privilegiadas decorrentes do desempenho das suas

atribuições na empresa, para agir em favor de seus interesses contra os interesses do Principal, detentor da propriedade. Administradores, por exemplo, podem tentar atingir seus objetivos individuais mesmo que isso não seja o melhor para a empresa para qual trabalham. Esses comportamentos oportunistas serão discutidos no âmbito do trabalho, em tópicos que falarão dos principais conceitos referentes ao Risco Moral ou *Moral de Hazard* e da Seleção Adversa.

Para minimizar esses comportamentos oportunistas é necessário a introdução de mecanismos que promovam o alinhamento de interesses entre as partes. Nesse sentido, muitas empresas se valem da utilização de instrumentos paliativos para a solução do problema como a utilização dos preceitos de algumas práticas de negócio como a governança corporativa, *compliance* e gestão de riscos.

Entre os fundamentos apresentados na Teoria da Agência verifica-se a questão da divisão do risco entre as partes, uma vez que as mesmas, dado o antagonismo de seus interesses, possuem diferentes propensões ao risco. Por essa ótica, percebe-se que a Teoria da Agência busca ampliar a discussão referente a divisão dos riscos, incluindo o chamado “Problema de Agência” ou “Conflito de Agência” que ocorre quando as partes envolvidas em um contrato possuem diferentes metas (interesses) e atribuições em uma instituição em que há a separação entre propriedade e o controle (EISENHARDT, 1989).

Jensen & Meckling (1976, p. 334) tratam também da questão da divisão dos riscos, ou da propensão a assumir riscos, entre as partes utilizando-se da divisão entre propriedade e gestão. Por exemplo, em uma empresa de capital aberto, os acionistas (Agentes), agindo de forma imediatista e em busca dos seus próprios interesses, estão propensos a assumir riscos maiores utilizando-se do capital da empresa.

Avançando na discussão da teoria Eisenhardt (1989), destaca em seu trabalho que a Teoria da Agência concentra-se na resolução de dois grandes problemas:

- (i) O conflito entre metas e interesses na relação que se forma entre o Principal e o Agente e da dificuldade, que seria mais apropriado tratar como o custo, do Principal acompanhar o desempenho do Agente;
- (ii) O Problema da divisão do risco, uma vez que o Principal e o Agente possuem atitudes diversas frente ao risco.

Além de diagnosticar a natureza dos problemas existentes no contexto das relações

contratuais em que há o conflito de interesses, a Teoria da Agência propõe a construção de instrumentos contratuais que sejam mais eficientes possíveis para a solução do problema da relação entre Agente-Principal.

Pode-se afirmar que o foco da teoria está na determinação do contrato mais eficiente que venha a regular a relação Principal-Agente e suas consequências: sobretudo no que se refere ao comportamento humano como, por exemplo, o interesse individual, a racionalidade limitada, aversão ao risco, entre outros; e o interesse das organizações (conflito de interesses) e da disponibilidade de informações (EISENHARDT, 1989).

Em seu trabalho, Coase (1988) observa a questão da relação contratual:

De forma a realizar uma transação no mercado é necessário descobrir com quem se quer transacionar, informar às pessoas que se quer negociar e em que termos, conduzir negociações que levem a um acordo, redigir um contrato, monitorar o seu cumprimento de forma a garantir que os seus termos estão sendo respeitados, e assim por diante.

Avançando um pouco mais na pesquisa, percebe-se na Teoria da Agência que o nível de esforço por parte do Agente está diretamente relacionado ao lucro da empresa, embora o lucro seja influenciado por diversas variáveis. Dessa forma, o proprietário da empresa (Principal) buscará um método de remuneração ou contrato em que a remuneração do Agente seja baseada, substancialmente, no lucro da empresa. Uma forma amplamente utilizada, porém, duramente criticada por especialistas, é a remuneração baseada na participação acionária, na qual, em alguns casos, é garantido ao Agente a possibilidade de compra de ações da empresa empregadora a um preço prefixado em data futura (SILVA & ANDRADE, 2008). Nestes casos há ampla possibilidade de manipulação por parte do Agente na condução dos negócios da empresa.

Eisenhardt (1989), demonstra que a Teoria da Agência, em termos objetivos, focaliza-se na determinação de um contrato ótimo entre as partes que maximize o binômio – *comportamento x retorno* para tanto faz algumas considerações:

- (i) A informação é completa – o Principal tem plena consciência do que faz o Agente, neste caso o contrato por comportamento (remuneração fixa) é mais eficiente;
- (ii) O Principal não tem informação completa sobre o comportamento do Agente – dado o comportamento individualista do Agente poderá ocorrer o “Problema de Agência” – o Principal e o Agente possuem metas distintas;

- (iii) O Principal não possui condições de aferir o comportamento do Agente - nesse caso o contrato por resultado será mais eficiente.

Reforçando a argumentação Mas-Colell *et al* (1995), demonstra que a relação Agente-Principal é constatada em situações em que, após a realização de um contrato, a parte contratante não tem condições de verificar a quantidade de esforço que a parte contratada está desempenhando para a conclusão dos objetivos de interesse do contratante. Dessa forma, o contrato em discussão enseja o “Problema de Agência”.

Como consequência, no longo prazo, o Agente passará a dispor de mais informações sobre os negócios da empresa, que o seu proprietário (Principal) resultando no retorno da assimetria de informações. A solução para esse tipo de problema passa pela celebração de contratos vinculados a disseminação de políticas de incentivos que possam antecipar essas questões, de forma a mitigar o problema da relação Agente-Principal.

O modelo deve proporcionar uma espécie de premiação (salário), em função do nível de esforço do agente, de forma a incentivá-lo a comportar-se de acordo com o interesse do Principal.

No trabalho de Perez Puente (2005, p. 17), verifica-se a seguinte afirmativa:

O cerne do problema Agente-Principal consiste na arte de elaborar contratos que sejam do interesse do Agente realizar a coisa certa, com seu melhor empenho. Para isso haverá um preço a pagar e o resultado será certamente menos eficiente que se houvesse a informação perfeita. A essa diferença de eficiência se denomina “**Custo de Agência**”.

O Principal e o Agente trabalham a fim de atingir o máximo de suas utilidades pessoais, de forma a evitar esse comportamento utiliza-se dos seguintes instrumentos: o monitoramento das ações desenvolvidas pelos administradores da empresa (Agentes) e a utilização de incentivos contratuais. Porém, todas as duas alternativas resultam necessariamente, no acréscimo de custos para a empresa (SILVA & ANDRADE, 2008).

Segundo Jensen & Meckling (1976, p. 308), dispomos dos seguintes “custos de agência”:

- “Custos de monitoramento” (*monitoring costs*) – necessidade do Principal controlar o comportamento do Agente (custos de vigilância, auditoria externa ou interna, conselho fiscal e implantação de incentivos);
- “Custos de contrato” – despesas decorrentes da elaboração e estruturação de

contratos;

- “Custos de obrigação” (*bonding costs*) – incorrem por conta do Agente que terá o interesse em demonstrar que se seus atos não forem em favor dos resultados da firma, ele será penalizado financeiramente;
- “Perda residual” (*residual loss*) – refere-se à divergência de interesses residuais (diferença entre os atos do Agente para o Principal e o resultado do comportamento que conduza a efetiva maximização do bem estar do Principal).

Ainda segundo o autor, os custos de agência podem ser verificados em qualquer situação que envolva esforço cooperativo entre partes.

### **2.1.1 Assimetria de Informações**

Percebe-se que o cerne da problemática verificada na relação *Agente-Principal* passa pela questão da assimetria informacional.

George Akerlof foi um dos precursores do estudo da assimetria da informação na análise da qualidade de um produto<sup>6</sup>. O mercado de trabalho, o comércio de carros usados, o mercado de seguros e de crédito financeiro são exemplos clássicos utilizados na teoria econômica para relatar dificuldades em se mensurar a qualidade dos agentes (VARIAN, 2006).

A assimetria de informações ocorre quando em uma relação, uma das partes dispõe de melhores informações que a outra, acarretando na perda de eficiência da relação. Nesse caso, a qualidade ou a confiabilidade dos agentes não pode ser observável a baixo custo. A parte interessada na contratação dos serviços tem que, de certa forma, “adivinhar” a qualidade do agente em função das informações disponíveis.

Neste assunto, destaca-se o trabalho de três grandes economistas que desenvolveram pesquisas na construção do que se convencionou chamar de “Economia da informação”, são eles George Akerloff, Michael Spence e Joseph Stiglitz, agraciados em 2001, com o Prêmio Nobel da Economia.

Stiglitz (1992), em seu trabalho sobre a teoria dos mercados com informações

---

6 George A. Akerlof, “The Market for “Lemons”: Quality uncertainty and the Market Mechanism, 1970.

assimétricas, especifica que a informação é imperfeita por definição, evidencia que os mercados são ineficientes em termos informacionais, contestando a teoria da hipótese dos mercados eficientes, e verifica a existência de custos significativos para obtenção da informação. Nesses mercados imperfeitos, verifica-se a necessidade da definição de critérios de supervisão para conduzi-los ao ponto de máxima eficiência.

Como solução ao problema de disparidade do fluxo de informações, verifica-se a necessidade da atuação de um ente superior na promoção de maior transparência ao mercado. O recurso contrasta com o lucro obtido no mercado pelo uso das informações. A assimetria de informações é uma das falhas de mercado que justifica a presença de uma entidade superior (Estado), regulando a relação entre as partes de forma que a decisão possa ser tomada racionalmente.

Aldrichi (2004, p. 16) corrobora a afirmação acima no estudo dos trabalhos de Stiglitz na sustentação sobre a participação do governo na redução da assimetria da informação:

O governo pode contribuir para reduzir as restrições ao financiamento da produção e dos investimentos criando, usando, aperfeiçoando e aprofundando os mercados; incentivando o surgimento de instituições extra-mercado que atenuem os efeitos das falhas de mercado; regulamentando o setor financeiro, assegurando que seus participantes tenham os incentivos adequados, usem a informação de modo eficiente e tomem decisões prudentes; fortalecendo as estruturas legais que garantam a observância dos contratos; e lidando com certas externalidades de informação por meio de subsídios ou impostos.

A falta do conhecimento completo do problema possibilita a alteração do comportamento dos indivíduos. O processo de decisão é complexo e não se sobrepõem, unicamente, fatores econômicos. Herbert Simon (1957) utiliza-se da expressão “racionalidade limitada” ao processo de escolha racional e maximizadora dos indivíduos que é limitada pela sua capacidade de conhecimento e informação. Apenas os fatores que estão diretamente ligados, no tempo e no espaço, a decisão, podem ser levados em consideração (SIMON, 1955).

A diferença no nível de informação afeta as escolhas que as pessoas realizam. Hendriksen & Van Breda (1999), descrevem a assimetria informacional como a circunstância em que os dados não são totalmente conhecidos pelas partes, de forma que as decisões baseiam-se em função de informações imprecisas ou incompletas.

Na relação *Agente-Principal*, a assimetria de informações consiste no fato de que, inevitavelmente, o *Agente* dispõe de informações ou conhecimentos que não estão

disponíveis, a baixo custo, para o *Principal*. Promovendo desnível na relação de forças e de poder. Os administradores conhecem mais a respeito dos custos, da posição competitiva, dos pontos vulneráveis e das oportunidades de investimento da empresa, que os próprios proprietários.

Sendo o *Agente*, prestador do serviço, e possuidor de maiores e melhores informações que o *Principal* cria-se a assimetria informacional, cuja análise é objeto de estudo da teoria do Agente-Principal (PEREZ PUENTE, 2005, p. 12). Verifica-se, por exemplo, a relação entre Regulador e Regulado (agência reguladora e empresa do setor econômico privatizado), na composição dos preços das tarifas, em que a questão essencial é o conhecimento dos custos efetivamente envolvidos e da tecnologia utilizada.

A assimetria de informações entre credores e mutuários possibilita com que aumentos nos juros venham a gerar impactos negativos sobre o conjunto de solicitantes de crédito, causando a seleção adversa, como sobre o comportamento destes em relação à aversão ao risco (efeito do moral hazard). (ALDRIGHI, 2004, p. 10)

Verifica-se que do estudo da assimetria informacional leva-se a consecução de outros dois problemas: a Seleção Adversa e o Risco Moral. Ambos serão abordados, de forma específica, neste trabalho.

### **2.1.2 Seleção Adversa**

Da relação Agente-Principal podem surgir questões paralelas como a seleção adversa e o risco moral. A Seleção Adversa (*hidden information*), resulta da assimetria informacional que, em nosso caso, é decorrente da incapacidade do Principal avaliar perfeitamente as características do Agente: bem, serviço, risco etc. Na Seleção Adversa, a assimetria de informações ocorre antes da assinatura do contrato dado que o agente tem a possibilidade de agir oportunisticamente ocultando informações negativas (VARIAN, 2006).

O problema de seleção adversa surge quando há possibilidade que produtos de qualidade diferentes sejam vendidos ao mesmo preço, dado que compradores e vendedores não possuem informações suficientes para determinar a qualidade real do produto (serviço), no momento da contratação, ocasionando a oferta de muitos produtos de baixa qualidade e poucos de boa qualidade.

O problema resulta da situação em que a cobertura contratual, um seguro, por exemplo, se torna mais atrativo para a parte a ser protegida, pelo fato dos segurados

conhecerem melhor seu nível de risco do que a seguradora, resultando na elevação das contraprestações no mercado segurador. Trata-se da situação em que os Agentes forneçam, deliberadamente, informações inconsistentes para a contraparte, caracterizando o comportamento oportunista.

Em busca de reduzir o problema da seleção adversa os agentes utilizam-se dos recursos da sinalização e da padronização. Na sinalização temos que uma das partes envia sinais a respeito da qualidade (segurança) de seus produtos (serviços) gerando uma reputação positiva. Verifica-se, porém, que em algumas ocasiões a sinalização não é possível, dessa forma, utiliza-se do expediente da padronização. Neste tipo de situação, procura-se oferecer a mesma qualidade dos produtos (serviços) para todos os clientes em potencial.

De forma aplicada, percebe-se o expediente da padronização, na utilização pelo Banco Mundial da dinâmica em que o mesmo vem a selecionar e monitorar os seus clientes, de forma a maximizar suas carteiras de empréstimos. Para tal, o Banco pode valer-se da redução da assimetria informacional pela utilização de dispositivos legais, como, por exemplo, o da Lei Complementar nº. 101/2001 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que proporcionou maior transparência em relação à situação fiscal dos entes nacionais em especial aos estados e municípios.

Porém, como de fato não há informações perfeitas acerca dos projetos, o agente financeiro pode optar pelo racionamento de crédito a países com menor transparência ou mesmo o direcionamento exclusivo a países com maior transparência na gestão dos seus projetos. O efeito colateral dessa prática é possibilidade de perpetuação das desigualdades na oportunidade de desenvolvimento, uma vez que países mais pobres não dispõem de sistemas de informações satisfatórios que possam garantir às IMC o mínimo de credibilidade para o cumprimento das suas obrigações.

### **2.1.3 Risco Moral**

Ampliando o entendimento dos problemas decorrentes da relação *Agente-Principal*, incorpora-se a questão do risco moral ou *Moral de Hazard*, “ação oculta” ou, simplesmente, oportunismo que tem como definição a propensão de alteração do comportamento dos indivíduos, em uma relação contratual, em função dos mesmos possuírem algum tipo de garantia ou seguro contratado. Neste caso, a assimetria de informação se apresenta depois que o acordo é firmado.

Em relações contratuais em que há a assimetria de informação, o risco moral se evidencia na forma em que a parte contratada ou segurada tem a possibilidade de intervir na realização ou pelo menos na intensidade do fato contratado ou segurado. Gera como consequência o aumento dos custos para contratação, como também a possibilidade que uma das partes venha a deixar de oferecer alguns níveis de serviço ou não queira assumir o contrato. Verifica-se com isso que muitas relações contratuais vantajosas para as partes deixarão de ser realizadas pela incapacidade de se implementar formas de impedir o comportamento oportunista por parte do agente.

De toda sorte, verifica-se que é difícil para a parte contratante monitorar os hábitos dos indivíduos contratados. Gerando, dessa forma, ineficiência econômica, uma vez que a percepção dos custos e dos benefícios se torna diferente do que é normalmente percebido sem a realização do contrato.

Nas relações Agente-Principal, se o *Principal* não tiver condições de monitorar, efetivamente, o desempenho do *Agente* este tenderá a empregar menos esforços do que seria dado como aceitável pelo *Principal*. Assim, a expressão *Risco Moral* (ou ação oculta), refere-se ao risco associado a possibilidade de comportamento inadequado ou “imoral” por parte do *Agente* (MANKIW, 2007).

Perez Puente (2005), detalha o risco moral como a situação em que um Agente pode tomar decisões que não são totalmente observáveis (não a baixo custo) pelo Principal, de forma que o mesmo não esteja absolutamente motivado a realizar um “esforço ótimo” para promoção da sua produção.

## **2.2 Relação entre a Teoria da Agência com o Problema de Pesquisa**

Nosso estudo foca-se na identificação da agenda de atuação do Banco Mundial no financiamento ao Governo Brasileiro e se a mesma sofre influência dos problemas decorrentes da relação agente-principal procurando explicitar as respostas para a questão de pesquisa. Nossa proposta é identificar possíveis imperfeições que poderão advir da relação entre o Banco Mundial e Governo Federal Brasileiro quando o País utiliza-se de empréstimos junto ao Banco para alavancar sua capacidade de investimento.

O trabalho parte da análise da separação entre propriedade e gestão (Banco Mundial e do Governo Brasileiro) respectivamente, quando da realização de acordos de empréstimos,

nosso modelo de análise configura-se nas seguintes proposições:

- O papel de Principal é desempenhado pelo Banco Mundial no fornecimento de capital para seus países-membros por meio de acordos de empréstimos;
- O papel de Agente está configurado ao Governo Brasileiro no momento em que, como membro acionista do sistema Banco Mundial, recebe a responsabilidade de gerir, segundo as regras do principal, recursos decorrentes do empréstimo;
- A relação jurídica entre as partes é passada a termo por meio de um contrato entre as partes (acordo de empréstimo) cujos signatários são o Banco Mundial e o Governo Brasileiro;
- A remuneração percebida pelo Agente (não pecuniária): identificada pela possibilidade da utilização de créditos para financiamento a custos significativamente inferiores aos que são praticados no mercado; e
- O comportamento oportunista por parte do Agente: pode ser verificado na desvirtuação, ineficácia e ineficiência (não emprego de todo o esforço disponível) na utilização dos recursos de empréstimos. Maximização dos interesses individuais do Agente em contrapartida com os interesses do Principal.

### 2.3 Teoria Neo-Institucionalista

Cabe destacar, inicialmente, a existência de “diversos institucionalismos”: na Economia, na Teoria das Organizações, na Ciência Política, *public choice*, na História, e, na Sociologia. Segundo Paul DiMaggio e Walter Powell, “o institucionalismo tem sentidos variados dependendo das disciplinas”, (*apud* THÉRET, 2003).

No mesmo trabalho Théret (2003, p. 226), faz alusão a diversidades de correntes da teoria:

É possível, portanto, encontrar, tanto na Ciência Política como na Economia e Sociologia, um mesmo desenvolvimento básico do institucionalismo, que se dividem em três grandes correntes, cada uma possuindo sua própria genealogia.

As questões básicas para o Institucionalismo passam pela resposta as seguintes questões: porque surgem as instituições? Quais os incentivos? Quando e por que mudam? Quais as causas da variedade na sua eficiência? Para responder diremos que o

Institucionalismo parte do estudo do comportamento e das escolhas individuais e da forma como as instituições existentes modelam essas duas variáveis. Respondendo, preliminarmente, a primeira questão pode-se afirmar que instituições e normas nascem e permanecem para permitir que os indivíduos vivam e trabalhem em sociedade (ESPINO, 1999).

Da mesma forma, seguindo o raciocínio que indicou-se no início do tópico, busca-se nessa pesquisa abordar com mais profundidade, o novo Institucionalismo ou Neoinstitucionalismo.

Conceitualmente a instituição pode ser definida como organização ou o estabelecimento dedicado a promoção de um objetivo especial, bem como, um modelo estabelecido e estruturado de comportamento e de relações que são aceitas como parte fundamental da vida cultural, como a família, por exemplo.<sup>7</sup> Théret (2003), destaca que as instituições podem ser entendidas como as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, cuja finalidade é compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas.

Da mesma forma, um conceito tido como institucionalizado é algo “tomado como certo” (*taken for granted*) para determinada coligação social, tornando-se verdade universal. Ocorre quando há uma tipificação mútua de papéis e ações recorrentes, o efeito resultante dos nossos atos como atores individuais, no mundo social. No tocante a regras, por exemplo, o ato de institucionalizar refere-se a ação de torná-las usuais e rotineiras, ou seja, “a verdade”, a “solução correta e superior” a ser seguida por todos (MOTTA, 2008 p. 382).

Em nosso trabalho foca-se o institucionalismo sob a ótica do institucionalismo econômico, com fulcro no que se refere a teoria das organizações.

As origens do neoinstitucionalismo passam pelas seguintes escolas de pensamento: economistas clássicos, pelo historicismo alemão, a escola austríaca e o marxismo (ESPINO, 1999 p. 29).

Outra questão relevante na literatura é a distinção entre o velho e o novo Institucionalismo. No velho Institucionalismo, de Veblen, John Commons e Wesley Mitchel parte-se de uma linha analítica mais descritiva caracterizada pela realização de diagnósticos especulativos, descritivos e formalistas. Essa corrente de pensamento é marcada pela crítica a ortodoxia da teoria neoclássica (HALL & TAYLOR, 2003).

O novo Institucionalismo ou Neoinstitucionalismo, de Coase, Williamson, North está

---

<sup>7</sup> The Random House Dictionary, 1988.

mais voltado para a eficiência dos mecanismos de mercado; a formação de sistemas de mercado e das instituições que formam esses sistemas e o papel do Estado na melhoria da distribuição dos recursos. Abordam a questão de custos de transação, o papel do processo político e das estruturas de poder e os mecanismos de decisão. Possuem viés anti-intervencionista e tentam explicar a importância das instituições na compreensão do comportamento dos resultados econômicos e políticos (ESPINO, 1999).

Théret (2003, p. 226) destaca em seu trabalho a diferenciação dos novos institucionalistas.

Os novos institucionalistas se diferenciam a partir de duas grandes oposições: 1) o peso que atribuem na gênese das instituições aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos; 2) o papel que imaginam que desempenham na relação entre as instituições e no comportamento dos atores a racionalidade instrumental calculadora ou as representações e a cultura.

Em síntese, o velho e o novo Institucionalismo diferem basicamente pela evolução da abordagem normativa para uma abordagem mais cognitiva; do comprometimento para a rotina e da motivação para implementação do surgimento de regras (PECI, VIEIRA & CLEGG, 2004).

O Neoinstitucionalismo preocupa-se com as complexas relações entre a economia e as instituições, permitindo a introdução de temas e problemas que não foram objeto de interesse da economia convencional, inserindo a questão dos atritos sociais, dos conflitos distributivos e das estruturas de poder que surgem com o inter-relacionamento da economia com as instituições por meio de contratos, regulações e das Leis que regulamentam o intercâmbio. Faz também crítica a rigidez analítica da economia neoclássica (ESPINO, 1999).

Robert Coase, um dos precursores da teoria, cujos trabalhos mais destacados foram *The Nature of The Firm*, 1937 e *The Problem of Social Cost*, 1960, descreve a relação entre instituições, e detalha a existência de custos de transação. Coase faz ainda um comparativo com a teoria neoclássica. De forma sintética, defende a introdução do conceito de custos de transação no modelo de análise econômica.

Apesar da diversidade de conceitos na literatura sobre Custos de Transação cita-se a definição proferida por Arrow (1969), por acreditar ser a mais pertinente. Para ele, Custos de Transação são os custos associados à administração do sistema econômico como um todo. Segundo o autor, enquanto a Economia Neoclássica focou-se nos custos de produção, os neoinstitucionalistas tratam dos Custos de Transação como aqueles que ocorrem ao se colocar

em funcionamento o sistema econômico. Supõem que instituições ineficientes, ambíguas e sem autoridade declarada são propensas a elevação dos seus custos de transação.

Douglas C. North, outro precursor da teoria, foi também um crítico da Economia Neoclássica por sua falha em reconhecer o valor das limitações institucionais no processo de tomada de decisão econômica e sua incapacidade de explicar a continuidade de algumas instituições econômicas no mercado.

North (1990), estudou a formação de instituições econômicas e políticas e as conseqüências dessas instituições no desempenho econômico através dos tempos. Para ele as instituições podem ser sintetizadas como “as regras do jogo” de uma sociedade, isto é, os limites determinados pelo homem e sua interação. Ou seja, o conjunto de regras que articulam e organizam as interações econômicas, sociais e políticas entre indivíduos e grupos sociais. Abordagem esta que supõe estreito relacionamento entre a Economia, o Direito e a Política.

Cabe destacar que as instituições são diferentes dos agentes e das organizações que as criaram. A Teoria Neoinstitucional reforça a retomada do papel das instituições como contraponto às perspectivas behavioristas dominantes nas décadas de 60 e 70. Preocupa-se com o contexto do surgimento das instituições; seu processo de evolução e expansão em função da construção de relações formais e informais. Defende que as escolhas sociais podem ser moldadas e analisadas em função do arranjo institucional (HALL & TAYLOR, 1996). E que também se baseia no conceito de racionalidade limitada do comportamento das empresas e na conduta oportunista dos Agentes. Nesse modelo as organizações são tidas como “atores sociais” que interagem e moldam o ambiente.

O Neoinstitucionalismo destaca o papel das instituições como elemento mediador entre estruturas sociais e comportamentos individuais (HALL & TAYLOR, 1996), visto que as instituições são instrumentos econômicos e políticos de ação coletiva e possuem como finalidade o alcance dos propósitos fundamentais da sociedade moderna. Para o novo Institucionalismo, as instituições são consideradas como um tipo de convenção que assume o status de regra e podem ser descritas em diversas formas, por exemplo: o aperto de mão, o casamento, o departamento de planejamento estratégico, etc. (PECI, VIEIRA & CLEGG, 2004, p. 57).

As organizações buscam influenciar-se mutuamente, estabelecendo modelos e símbolos que predominarão em determinado ambiente e ao final tornar-se-ão institucionalizados, ou seja, habituais e rotineiros (MOTTA, 2008 p. 383).

Hall & Taylor (1996), descrevem que a Teoria Neoinstitucional pode ser segmentada em três escolas de pensamentos distintos que surgiram como reação aos ditames das

perspectivas behavioristas, porém, salienta que todas possuíram incubação e desenvolvimento realizados de forma isolada, são eles: o Institucionalismo Histórico; o da Escolha Racional; e o Sociológico. Os autores constroem a distinção entre os três institucionalismos a partir de duas grandes questões: como essas três perspectivas encaram a relação entre instituições e comportamentos individuais? E como elas vêem o processo de formação e transformação das instituições?

Em nosso trabalho, verifica-se que a visão do Banco Mundial será representada por conjunto uniforme de idéias que apontam para a direção de que para se alcançar e sustentar o crescimento econômico e a redução da pobreza não basta a adoção de políticas macroeconômicas corretas; é necessário assegurar a montagem e o funcionamento de instituições fortes e cada vez mais adequadas. (RACHED, 2010).

### **3 INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS DE CRÉDITO – BANCO MUNDIAL**

Verifica-se que as IMC's, desde os anos 50 até os dias atuais, estão no centro das mais relevantes questões econômicas mundiais responsáveis pela oferta de crédito, tanto para governos nacionais e locais, como para iniciativas privadas, influenciando na disseminação de ideologias desenvolvimentistas para todos os países (MELLO, 2008). Atuam de forma especial, em ações as correlatas a mitigação dos efeitos de crises financeiras internacionais e na promoção do desenvolvimento econômico das nações menos desenvolvidas.

Vale salientar que empresas e outras organizações da iniciativa privada contam com o apoio da Corporação Financeira Internacional (IFC) que não é o foco desse estudo.

O financiamento ao desenvolvimento econômico das nações da América Latina, sobretudo o voltado a países periféricos, está geralmente associado às três maiores instituições internacionais de fomento: Banco Mundial (BM); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

Porém, na maioria das vezes, tal auxílio vem associado a imposição de condicionalidades por parte dessas instituições, majorando o seu papel na condução das políticas de governo dos países financiados. Neste tópico procura-se repassar os mais relevantes aspectos das três instituições multilaterais de crédito delineadas acima, que se autointitulam promotoras do desenvolvimento mundial em que o Brasil configura-se como membro.

#### **3.1 Fundo Monetário Internacional – FMI**

Constituído em 1945, com o objetivo inicial de fornecer recursos para a promoção da estabilidade socioeconômica, fiscalizar as políticas cambiais dos países-membros e favorecer a reconstrução e o desenvolvimento das economias do pós-guerra, o FMI participou da consolidação do novo arranjo institucional para promoção das relações econômico-financeiras internacionais com a adoção do padrão ouro-dólar estipulado no acordo de Bretton Woods<sup>8</sup> de 1944.

O Fundo Monetário Internacional foi concebido com o objetivo de prover a cooperação de crédito internacional, de forma a facilitar a expansão e o crescimento

---

<sup>8</sup> Nesse acordo os governos nacionais se comprometiam a adotar medidas econômicas que favorecessem a manutenção da paridade cambial que foi estipulada na reunião.

econômico, por meio de auxílio financeiro de curto prazo. Segundo sua política de atuação, procura combater crises e desequilíbrios financeiros, em especial, no auxílio ao equilíbrio das contas dos balanços de pagamentos e no monitoramento das taxas de câmbio dos seus países-membros. O Fundo pretende, por meio das suas ações, assegurar o bom funcionamento do sistema financeiro mundial (MELLO, 2008).

O núcleo de decisão do FMI é composto por uma Diretoria Executiva, uma Junta de Governadores e de um Comitê para o Desenvolvimento. A Diretoria Executiva é formada por 24 diretores, dos quais, oito são diretores permanentes nomeados pelos países com as maiores quotas na instituição ou eleitos por grupos de países associados por proximidade geográfica ou linguística.

Salienta-se que o Brasil também é membro da Corporação Interamericana de Investimentos (CII) e do Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), que são fundos autônomos que atuam em parceria com o BID na promoção o crescimento do setor privado e o desenvolvimento das pequenas empresas na região. Apresentam como foco de atuação, empresas de pequeno e médio porte, em especial aquelas que encontram dificuldade na obtenção de financiamento de outras fontes em termos razoáveis.

Notadamente, no decorrer da história, verifica-se que a assistência do FMI foi extremamente relevante, em especial, no período compreendido entre os anos 50 até os 70. Nesse período foi essencial a participação do FMI no apoio a países em desenvolvimento, sobretudo, na superação das recorrentes crises inflacionárias e de balanço de pagamentos que caracterizaram o período.

A década de 70 foi marcada por um cenário de forte crise internacional: (i) derrocada do padrão monetário internacional vigente, padrão dólar-ouro; (ii) sucessíveis aumentos do preço do petróleo; e (iii) forte recessão nos Estados Unidos. Como consequência, verifica-se a ampliação do endividamento externo dos países latino-americanos. Nessa época, a disponibilidade de recursos do FMI foi reduzida de forma significativa, demonstrando total incapacidade do organismo em cumprir seus objetivos básicos.

Nesse período ocorre o colapso do padrão-ouro e a imposição de um novo sistema cambial baseado no dólar norte-americano, e o papel do FMI foi manter a liquidez internacional para o funcionamento do novo Sistema Financeiro, provendo empréstimos financeiros para os Estados conseguirem manter o novo padrão cambial adotado.

Nos anos 80 e 90, verifica-se que a doutrina econômica internacional predominante é marcada pelo neoliberalismo. Como consequência, o FMI deixa o posto de principal instrumento de auxílio para administração de crises financeiras, passando esse papel a ser

exercido pelo Banco Mundial.

De acordo com próprio FMI, suas principais metas estão vinculadas a promoção dos seguintes aspectos: (i) Cooperação monetária internacional; (ii) a expansão equilibrada do comércio internacional; (iii) balanceamento das relações cambiais; e, por fim, (iv) a correção de desequilíbrios nos balanços de pagamento (MELLO, 2008). Para ser membro de qualquer Banco Regional de crédito, o país deve ser, primeiramente, membro do Fundo Monetário Internacional. Essa condicionalidade favorece o poder da instituição no mercado de crédito internacional evitando o risco sistêmico.

Atualmente o FMI age de forma pontual, trabalhando no fornecimento de crédito para países em dificuldades no fechamento das suas contas internas atuando como uma cooperativa internacional de crédito, realizando transferências de recursos dos países desenvolvidos, não-socialistas, para países em desenvolvimento promovendo, dessa forma, a necessária estabilidade financeira internacional (WORLDBANK, 2009). Contudo, em função das mais diversas crises vivenciadas na economia internacional, imagina-se que, em algum ponto, a instituição pode estar falhando na execução das suas práticas voltadas a estabilização macroeconômica.

Os empréstimos do FMI possuem como característica a vinculação dos seus recursos a imposição de condicionalidades. Essas exigências costumam estar associadas a ajustes de natureza macroeconômica e política, condicionando à liberação dos empréstimos a adoção de medidas estruturantes que passam por políticas anti-inflacionárias rigorosas, somadas a regimes de austeridade fiscal e monetária. (VIANA, 2009).

Pela ótica Essas práticas liberais possibilitam a apresentação de uma “boa imagem” do país no mercado financeiro internacional, vindo a aprimorar a possibilidade de processos de privatização e de desregulamentação, cedendo lugar ao “equilíbrio natural do mercado”.

Dessa forma, o FMI corrobora com o disposto no “Consenso de Washington” no que se refere a adoção de estabilidade econômica, associada a liberação dos mercados,volvendo seus empréstimos aos países “em desenvolvimento”, incentivando a adoção de políticas neoliberais. Em diversos casos, os países tomadores de empréstimos são obrigados a aplicar os recursos segundo ditames estabelecidos pelas agências. (VIANA, 2009).

De modo geral, quando um país solicita ao Fundo auxílio financeiro, é enviada delegação de agentes para analisar a situação financeira em que se encontra o país. Após a análise são indicadas as melhores práticas (*best practices*) a serem adotadas. Essa sistemática é implementada com o objetivo de evitar a propagação dos efeitos nocivos de forma que os mesmos não venham a se alastrar por outros países e tomem proporções maiores na economia

internacional.

Trata-se de políticas de ajuste estrutural que condicionam às operações de crédito a forma de atuação do Estado. Políticas que devem ser adotadas para que o credor continue mantendo um bom relacionamento com a instituição e com mercado internacional. Em alguns casos, há a imposição de metas a serem atingidas como condicionante a continuação de acesso ao crédito.

O Brasil possui um longo histórico de envolvimento com o FMI, sobretudo decorrente de empréstimos de ajustes nas contas externas na década de 1980 e, mais recentemente, no auxílio concedido em decorrência da crise cambial vivenciada no final dos anos 1990, após a estabilização inflacionária conseguida com o plano real.

Novamente em 1998 a participação do FMI é fundamental na superação da crise externa assegurando um “colchão” de liquidez externo para que a economia brasileira sobrepujasse a fase de turbulência da economia mundial. As IMC`s foram responsáveis por empréstimos na ordem de US\$ 41 bilhões ao Governo Brasileiro afastando os riscos imediatos de insolvência externa, criando condições para execução do processo eleitoral culminando na reeleição de Fernando Henrique Cardoso.

Não obstante o valor de sua missão a atuação de agências internacionais vêm sendo questionada sob o aspecto da replicação de melhores práticas em detrimento da inovação e, conseqüentemente, do negligenciamento dos aspectos locais onde atuam. Dessa forma, estão, sucessivamente, sob o alvo de inúmeras críticas quanto ao seu papel no auxílio ao sistema econômico contemporâneo, muitas vezes desenvolvendo certa conotação maléfica para a instituição, especialmente após os momentos de crise generalizada como a crise da dívida da década de oitenta.

### **3.2 Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID**

Diversas foram as IMC`s instituídas na década de 1960, no auxílio ao desenvolvimento regional dos países, das quais se destacam: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAFD). No início dos anos 1990, surge o Banco Europeu (BERD). Essas instituições foram criadas para atuar de forma regional na promoção do desenvolvimento (ESPÍNDOLA, 2008).

O BID, na sua concepção, surge em resposta à pressão para a criação de uma agência

internacional de financiamento como alternativa de crédito aos países latino-americanos, visto que o Banco Mundial possuía como centro focal a ajuda para os países prejudicados pela Guerra. Ressalta-se que, nesse período, havia uma bipolarização mundial entre blocos socialista e capitalista, com certa tendência de aproximação entre os países ditos como “em desenvolvimento”, com o bloco socialista. Assim, a criação de uma IMC, especificamente para voltada para os interesses da América Latina, reforçaria a esfera de influência dos países capitalistas, no que tange aos países em desenvolvimento.

Nesse ambiente de contestação social e de disputas pela hegemonia entre os sistemas sociais é fundado, em dezembro de 1959, por ocasião da reunião dos ministros das relações exteriores da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID com status de instituição financeira regional. Seu principal objetivo é o fornecimento de recursos financeiros para o desenvolvimento na América Latina e do Caribe.

A forte influência do regime capitalista, comandado pelos Estados Unidos, é explicitada pelas imposições aos seus membros que determina que para um país consiga ser membro regional do BID a necessidade, em primeiro lugar, de ser membro efetivo da OEA; além disso, verifica-se que para ser membro extra-regional do BID é necessário ser também membro do FMI.

A linha de atuação do BID circunda pela promoção do auxílio aos seus clientes na elaboração de projetos, oferecendo financiamento, assistência técnica e conhecimentos para apoiar o desenvolvimento auto-sustentável. É identificado hoje como maior banco regional de desenvolvimento, e principal fonte de financiamento multilateral para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional na América Latina e no Caribe.

O BID possui atualmente 48 países-membros, sendo 26 membros mutuários da América Latina e do Caribe e os restantes membros não mutuários (possuem cotas, porém, não fazem empréstimos são apenas acionistas). Da mesma forma como outras instituições de crédito, o Grupo BID também é composto por diversas instituições distintas: O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a Corporação Interamericana de Investimentos (CII), que atua no financiamento a médias e pequenas empresas; e o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), que investe na promoção do crescimento do setor privado, em especial no segmento de microempresas (ESPÍNDOLA, 2008).

O BID possui como órgão máximo uma Assembléia de Governadores representando seus países-membros, cujo poder de voto é proporcional ao capital do Banco subscrito por seu país. Os 26 países da América Latina e do Caribe, que são membros do Banco, detêm 50,02%

do poder de voto. O maior acionista são os Estados Unidos, com 30,01%. Segundo o próprio BID as metas de atuação da instituição passam pelas seguintes características: (i) promover a redução da pobreza; (ii) auxiliar na promoção do desenvolvimento via setor privado; (iii) preservação do meio-ambiente via desenvolvimento auto-sustentável; e (iv) promoção da integração regional.

Fazendo uma breve retrospectiva, temos que o Brasil obteve seu primeiro empréstimo aprovado pelo BID no Governo Jânio Quadros, em 1961, com o objetivo de financiar a construção de uma fábrica de celulose. Em 1968, o Brasil viveu o que a literatura vem a chamar de “milagre brasileiro” com a verificação de expressivas taxas de crescimento econômico explicado, em grande parte, pela a expansão do comércio internacional e pela abertura ao capital estrangeiro como estratégia para o desenvolvimento nacional.

Nesse período, o país beneficiou-se da favorável situação internacional, como também da grande quantidade de empréstimos concedidos pelos organismos internacionais de financiamento. Contudo, com a elevação vertiginosa no preço do petróleo, na primeira metade da década de 70 e pelo aumento dos juros internacionais em 1979, o cenário financeiro se torna desfavorável para a economia brasileira. Nesse contexto, embora o BID tenha reduzido o número de empréstimos, a estratégia de desenvolvimento para o Brasil ainda é concentrada no setor de infra-estrutura. (VIANA, 2009).

Na década seguinte, tratada por muitos como “década perdida” em função da ocorrência PIB’s negativos para a economia brasileira, com o país se preparando para a reabertura política, temos que os acordos internacionais com as IMC’s foram retomados, em especial com o FMI.

### **3.3 O Banco Mundial**

O Banco Mundial é uma organização internacional multilateral que representa uma das principais fontes de assistência para o desenvolvimento dos países (WORLDBANK, 2009). A instituição denominada Banco Mundial é, na realidade, um grupo formado por cinco organizações financeiras que agem em conjunto e coordenadas entre si e para consecução de objetivos maiores em comum: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)<sup>9</sup>, a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Organismo Multilateral de Garantia

---

<sup>9</sup> O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) foi a primeira instituição

de Investimentos (MIGA), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) e o Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais (ICSID). Todas as instituições são subordinadas ao mesmo presidente (Banco Mundial), porém, possuem competência jurídica e financeira independentes (ESPÍNDOLA, 2008). O orçamento disponível pelo Banco para financiamentos em todo o mundo, estão na ordem de 58,7 bilhões de dólares no ano fiscal 2010 (julho de 2009 a julho de 2010). (BANCO MUNDIAL, 2010).

**Tabela 1 – Resumo das Atribuições das Instituições que Pertencem ao Banco Mundial**

<b>Nome</b>	<b>Criação</b>	<b>Atuação</b>
BIRD	1944	Financiar projetos para países de renda média e para países pobres com capacidade creditícia com vista a redução da pobreza. Realizam empréstimos a juros baixos, sem juros e doações para países em desenvolvimento.
IFC	1956	Viabilizar o financiamento de longo prazo a empresas privadas dos países em desenvolvimento, incentivando a atividades produtivas sem a necessidade de garantias governamentais.
IDA	1960	Suprir a necessidade de financiamento de países mais jovens, com o fornecimento de empréstimos de longo prazo, 35 a 40 anos para liquidação. Volta suas ações para os países mais pobres, e os pagamentos podem ser realizados na moeda corrente do devedor.
ICSID	1966	Possui como objetivo principal o fornecimento de mecanismos para conciliação e arbitragem de disputas sobre investimentos internacionais. Auxilia a OMC na solução de controvérsias.
MIGA	1988	Estimular a realização de investimentos estrangeiros com a oferta de garantias contra prejuízos causados por riscos não comerciais. Aumentar a atratividade das economias dos países subdesenvolvidos na divulgação sobre oportunidades de investimento.

Elaboração: autor, fonte: Banco Mundial.

Nesse trabalho, quando se faz referência ao Banco Mundial, trata-se do conglomerado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), coletivamente conhecidos como Banco Mundial. (BANCO MUNDIAL, 2009).

O Banco Mundial, conta hoje com 185 países-membros, entre eles o Brasil. Segundo a própria organização, possui como objetivos à promoção do progresso econômico e social dos seus países-membros, mediante o financiamento de projetos de longo prazo com vistas a melhoria das condições de vida, de todos os habitantes desses países (WORLDBANK, 2009).

Trata-se também, de uma das mais importantes agências de reconstrução e assistência emergencial após catástrofes naturais e humanas no Mundo (Banco Mundial, 2010).

Os financiamentos do Banco Mundial são destinados a projetos identificados como

---

estabelecida pelo Banco Mundial. Alguns autores utilizam a sigla BIRD designando o próprio Banco. O BIRD Constitui a fonte dos empréstimos pelos qual o Grupo Banco Mundial é mais conhecido.

factíveis sob o ponto de vista da viabilidade econômico-financeira, propostos por Estados de renda intermediária dado ao valor dos juros dos financiamentos.

Operacionalmente o Banco é gerenciado por um Conselho de Administração, formado por 24 membros efetivos, cabendo a análise de políticas e das propostas de empréstimos, controle das operações financeiras. É responsável também pelas Estratégias de Assistências ao País (EAP).

O presidente do BM é nomeado para um mandato de cinco anos, via de regra é escolhido um cidadão norte-americano indicado pelo presidente dos EUA, em contrapartida o presidente do FMI é sempre um cidadão da comunidade européia.

A participação na gestão do banco é subdividida segundo o percentual de cotas detidos pelo país. Os acentos permanentes são ocupados por apenas cinco nações: Alemanha, Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido (MELLO, 2008).

O Banco Mundial, em contraponto aos bancos comerciais, atua no provimento de crédito aos países, em condições diferenciadas do que é encontrado no mercado, muitas vezes com carência para o início dos pagamentos. Atua também por intermédio de doações a “fundo perdido” para países em maiores dificuldades.

No relatório anual de 2009 (BANCO MUNDIAL, 2009), há a citação clara do atual propósito do Banco Mundial.

O propósito do Grupo Banco Mundial é avançar idéias sobre projetos internacionais sobre comércio, finanças, saúde, pobreza, educação, infraestrutura, governança, mudança climática, etc., de forma a beneficiar a todos nos países em desenvolvimento, principalmente as pessoas de baixa renda que buscam novas oportunidades.

Instituído em 1945, o Banco Mundial foi a resposta a necessidade de criação de um organismo internacional com vistas ao financiamento da reconstrução do pós-guerra, em especial, para os países Europeus (MELLO, 2008). Em seus primeiros anos, o Banco financiava projetos específicos para os países desenvolvidos com recursos oriundos das principais economias do mundo. Porém, a atuação do Banco, com esse objetivo, foi ofuscada pela necessidade de rápida implementação do plano Marshall<sup>10</sup> de auxílio econômico. Em comparação, os recursos disponibilizados pelo Banco Mundial, no período entre 1947 e 1953,

---

<sup>10</sup> Instituído em 1948, pelo então Secretário de Estado Americano George Marshall, visava à reconstrução de países da Europa destruídos pela segunda guerra. Objetivava auxiliar países com potencial de influência soviética, disponibilizando bilhões de dólares com intenção de fortalecer a relação com essas nações da Europa central ao modelo capitalista. Foram entregue aproximadamente 13 bilhões de dólares, os empréstimos foram realizados entre 1948 e 1951.

corresponderam a pouco mais de 5% (US\$ 753 milhões) do total aportado diretamente pelo governo americano por meio do Plano Marshall (VADELL, 2004).

Pode-se dizer que o plano Marshall proporcionou a primeira grande reflexão sobre o papel desempenhado pelo Banco Mundial, que passa a canalizar o seu capital ao financiamento e elaboração de políticas voltadas ao desenvolvimento e a promoção do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos.

Após o foco na reconstrução da Europa, o BM chega aos anos 60, como consolidada instituição econômica, voltada ao desenvolvimento dos países periféricos, atuando fortemente na promoção de princípios liberais e desenvolvimentistas. Na gestão do Presidente do BM Robert McNamara<sup>11</sup>, 1968 a 1981, ocorre uma expansão do conceito de desenvolvimento, recomendando que a assistência financeira abrangesse também dimensões sociais e os empréstimos se estendem para áreas identificadas como prioritárias. Nesse período, o Banco Mundial muda sua orientação política voltando seus esforços para financiamento de projetos que direta ou indiretamente atuem na erradicação da pobreza. A orientação era para o atendimento das necessidades essenciais. Defendia-se que a pobreza e a miséria dos países da Ásia, América Latina e África criavam as condições para o desenvolvimento do comunismo (VADELL, 2004).

Segundo as palavras do próprio McNamara.

Quando os privilegiados são poucos, os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral é também um imperativo político (McNamara, 1972, apud FONSECA, 1998, p.3).

Tal declaração explicita a preocupação dos países desenvolvidos com relação à possibilidade de perda dos seus domínios e com a estabilidade do mundo ocidental.

Com esse viés desenvolvimentista e somado ao ambiente externo favorável, verificase que na década de 60 os países aproveitam os recursos externos disponíveis gerando um passivo significativo.

---

<sup>11</sup> Robert Strange McNamara, foi secretário de Defesa dos Estados Unidos de 1961 a 1968, durante a Guerra do Vietnã. Foi o quinto presidente do Banco Mundial no período de 1968 a 1981 e antes de assumir o Departamento de Defesa foi presidente da Ford.

Na década de 70 o mundo é assolado por reiterados choques do preço do petróleo, escalada dos juros internacionais e processo inflacionário resultando em substancial aumento do nível de endividamento dos países em desenvolvimento, em especial na América latina, promovendo na década de 80, a crise da dívida dos países periféricos gerando instabilidade no mercado internacional de capital acirrando as incertezas nas relações entre os países.

Nesse período, há nova mudança nos direcionamentos estratégicos do Banco Mundial voltando-se para agenda baseada no pensamento neoclássico focado no liberalismo econômico e na economia de mercado. Nesse contexto, realiza-se a ampliação dos Programas de Ajuste Estruturais (PAE)<sup>12</sup> voltados para apoiar reformas na política macroeconômica dos mutuários, o que ficou conhecido na literatura mundial como “Consenso de Washington”, cuja base está no apoio a programas monetaristas de estabilização da economia que previa políticas como: combate ao déficit fiscal, restrição a gastos públicos sociais, abertura comercial, favorecimento à entrada de capital externo, privatizações de empresas públicas com forte redução do papel do Estado na economia e desregulamentação da economia (VADELL, 2004). Nesse período, foi significativa a influência exercida pelo Banco Mundial e seu poder na área político-administrativa para a América Latina durante os anos 1990.

O Banco passa a adotar os *defensing lendings*, que são financiamentos desatrelados da área produtiva e destinados ao pagamento de empréstimos adquiridos anteriormente. Os empréstimos foram apontados pelo Banco Mundial como única forma de superação da crise. Dado seu caráter estritamente retracionistas, com foco no enxugamento da estrutura do Estado, as classes mais pobres acabaram sofrendo os impactos mais fortes do ajuste imposto (RACHED, 2010).

Dado o novo papel do BM no financiamento de ajustes macroeconômicos, os empréstimos são pautados pelas seguintes diretrizes: (i) investimentos para o mercado, (ii) crescimento sustentável, (iii) fortalecimento do desenvolvimento e (iv) melhoria do perfil das dívidas dos países. Para esse fim, o Banco utiliza-se basicamente de duas linhas de financiamento. Empréstimo para o investimento<sup>13</sup> e empréstimos para o ajuste<sup>14</sup>.

A partir de 2004 os empréstimos para ajustes foram substituídos por empréstimos para o desenvolvimento. A mudança visa proporcionar maior flexibilidade na construção dos

---

<sup>12</sup> Os programas de ajuste podem ser divididos em dois grupos: financiamentos associados às reformas de primeira geração (alcançar a estabilização econômica via adoção de políticas liberais) e de “segunda geração” reformas estruturais de caráter institucional - representando a tentativa de criar um ambiente normativo de preservação das “conquistas” em termos de liberalização e de desregulamentação.

<sup>13</sup> Financiar compra de bens, obras e serviços para apoio a projetos de desenvolvimento econômico e social nos mais diversos setores.

<sup>14</sup> Financiamento de rápido desembolso para apoio a reformas políticas e institucionais.

programas aos tomadores de empréstimos de forma a permitir que os mesmos desenvolvam seus próprios planos econômicos de forma mais abrangentes e voltados para o longo prazo (VADELL, 2004).

Vale salientar que o BM, seguindo os pressupostos da teoria neoliberal, utilizou-se de linhas de crédito específicas (Programas de Ajuste Estrutural - PAE), com o objetivo de assegurar pagamentos referentes aos serviços da dívida externa. Buscava a promoção da transformação das economias nacionais em direção ao padrão liberal.

De forma indireta o BM procurou também estimular o investimento privado por meio de diversos instrumentos: abertura comercial e financeira, desregulamentação da economia, privatizações e ajuste fiscal. Todos esses instrumentos com vistas a promoção da retomada do crescimento. As privatizações, ocorridas a partir dos anos de 1990, faz com que o Brasil utilizem do setor privado, em grande parte transnacional, para o controle de sua infraestrutura. As IMC, especialmente o Banco Mundial e o FMI, fizeram do endividamento dos países um instrumento para aprofundar as privatizações e as desregulamentações.

Outro aspecto relevante trata-se da forma como é negociado o direcionamento estratégico na instituição Banco Mundial uma vez que o mesmo não segue uma composição igualitária em sua distribuição de poder, cuja representatividade de cada país é proporcional ao número de cotas integralizadas no momento de sua incorporação como mutuário. Vale ressaltar que o governo dos Estados Unidos como maior cotista (acionista) é único país com direito a veto no processo de tomada de decisão da organização promovendo a hegemonia desse país no fornecimento de crédito da instituição (GILBERT; VINES, 2000 apud RACHED, 2010).

Tal situação desponta um aspecto diferenciado na relação entre Agente e Principal uma vez que os entre os acionistas/cotistas existem pesos diferenciados acarretando na possibilidade de maiores conflitos de interesses uma vez que cada país pode desejar utilizar o Banco como instrumento para os seus próprios interesses.

Dessa forma o Banco vem a atuar na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento de projetos para os países-membros que detém as maiores quotas-parte. Nesse sentido, o país com menor representação terá dificuldade na imposição da agenda de desenvolvimento tendo em vista a assimetria de poder existente.

Essa distribuição de forças desiguais, em que cada país possui o poder de voto proporcional ao número de cotas integralizadas, representa, na realidade, um paralelo da distribuição de riquezas entre as nações, favorecendo a perpetuação da relação de poderes entre os países e reduzindo a possibilidade de uma distribuição de renda mais equânime entre

as nações (RACHED, 2010).

O apoio do Banco Mundial a um país mutuário, desde algum tempo, é orientado por documento de planejamento de médio e longo prazo: “Estratégia de Assistência ao País - EPP”. A cada quatro anos, o Banco Mundial elabora uma nova estratégia para orientar a sua atuação. O objetivo é ajustar-se à evolução do contexto econômico. O documento é elaborado em parceria com o país, doadores, grupos temáticos e organizações da sociedade civil (BANCO MUNDIAL, 2008).

Cada EPP é considerada o veículo central, por parte do Banco Mundial, na estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos descrevendo a estratégia de assistência do Grupo com base na avaliação das prioridades no país, indicando o nível e a composição da assistência a ser proporcionada, com base na carteira do país e no seu desempenho econômico (BANCO MUNDIAL, 2008).

Trançando uma nova perspectiva de interferência da figura do Principal (BM) nas atividades a serem desempenhadas pelo Agente (Governo Federal), ressalta-se a obrigatoriedade que os projetos financiados com recursos do Banco Mundial possuem de utilizar, em seus processos de seleção e contratação, os dispositivos estabelecidos pelo Banco que são um conjunto de regras denominadas “*Diretrizes do Banco Mundial para Seleção e Contratação de Consultores pelos Mutuários do Banco*”.

Trata-se de um copilado de regramentos obrigatórios por parte do mutuário para utilização dos recursos do Banco. Tem por objetivo estabelecer normas e procedimentos para seleção e contratação junto aos projetos financiados no todo ou em parte por empréstimos ou por doações do Banco ou dos fundos fiduciários administrados pelo Banco e executados pelo beneficiário.

Pela ótica do Banco Mundial as diretrizes de contratação representam o aperfeiçoamento da experiência acumulada pelo Banco ao longo do tempo e representam práticas comerciais internacionalmente aceitas.

Porém, pode-se entender que as diretrizes do Banco são um valioso instrumento de imposição da vontade do Principal (BM) sobre o Agente (credor), dado que o mutuário não pode utilizar as regras nacionais para seleção e contratação<sup>15</sup> sob pena da nulidade do

---

<sup>15</sup>A lei nº. 8.666/93 em seu art. 42 § 5º permite a utilização das regras de organismos internacionais: Art. 42 - Nas concorrências de âmbito internacional o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes (...) § 5º - Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas

processo. A imposição dessas regras pode ser interpretada como condicionante a liberação dos recursos por parte do Banco em que poderão prevalecer interesses de algum país que possua mais força na condução da liberação dos empréstimos aos países-membros.

O Banco Mundial possui diferentes tipos de contratos padronizados a serem utilizados em aquisições e contratações por ele financiadas, dos mais simples aos mais sofisticados que devem ser aplicados conforme as específicas necessidades dos mutuários. O Banco procura continuamente novas maneiras de ampliar seus programas. Com vista a alavancar maiores impactos, trabalha com outras instituições e com seus parceiros na área de desenvolvimento, como o BID, o PNUD e o FMI. (BANCO MUNDIAL, 2005).

Apesar dos seus esforços, Mello (2008), nos lembra que o BM é atualmente uma instituição duramente contestada por ser considerada suporte ao capitalismo mundial em favor das nações mais ricas e em detrimento as nações mais pobres. Questionando a atuação do Banco na consecução do seu objetivo de erradicação da pobreza e de estímulo a boa governança. Tal afirmação instiga quanto a possibilidade de existência de conflito de interesses, presentes na relação Agente-Principal foco da nossa pesquisa.

No anexo I ao trabalho verifica-se os tipos de financiamento praticados pelo Banco Mundial com uma breve descrição das características dos financiamentos.

---

entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

### 3.4 Participação do Banco Mundial no Financiamento à Economia Brasileira

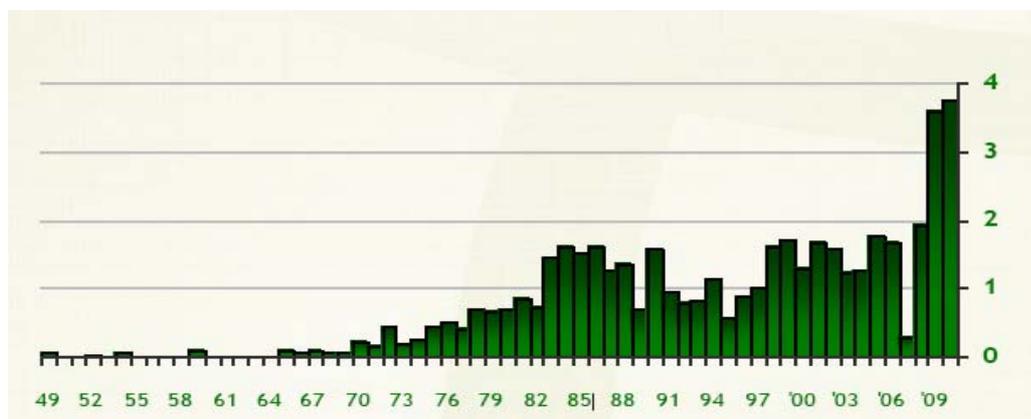
O Banco Mundial trabalha com os governos federal, estaduais e municipais, em coordenação com a Corporação Financeira Internacional (IFC), o braço do Grupo Banco Mundial para o setor privado (BANCO MUNDIAL, 2010).

Conforme detalhado anteriormente, a recorrente indisponibilidade de crédito no mercado financeiro internacional, proporcionou as IMC, assumir um papel especial na formação e no desenvolvimento das economias periféricas. Em alguns momentos atuando de forma discreta, em outros, de forma mais intensiva, porém, sempre presente no cenário internacional.

Banco Mundial auxilia o desenvolvimento do Brasil desde 1949, financiando um total de 49,2 bilhões de dólares para projetos governamentais no País, o que o torna o Brasil o segundo maior parceiro do Banco. Mais de 370 operações financiadas pelo Banco foram implementadas no Brasil. Até 2010 existem 66 projetos de empréstimo do Banco em atividade, totalizando mais de 10 bilhões de dólares em financiamentos, média de 3 bilhões de dólares em novos empréstimos por ano. Os projetos são implementados principalmente pelos governos estaduais e federal, que normalmente requerem contra-partida de igual ao valor do empréstimo. (BANCO MUNDIAL, 2010).

Abaixo, o gráfico 3, demonstra a evolução dos financiamentos contratados junto ao Banco Mundial pelo Brasil. Na série, estão contidos todos os financiamentos inclusive para entes subnacionais.

**Gráfico 3** – Financiamentos ao Brasil por ano em bilhões de US\$



Fonte: (Banco Mundial, 2010).

De forma abrangente, o auxílio do Banco Mundial ao Brasil foi pautado em alguns

princípios básicos, abaixo reproduzidos, cujo teor foi identificado em documentos do próprio Banco (BANCO MUNDIAL, 2005).

A assistência do Banco Mundial ao Brasil está dirigida a apoiar iniciativas de longo prazo que irão promover a redução da pobreza e o crescimento sustentável. Essa assistência implica investir nas pessoas (através de saúde, educação, melhores serviços públicos e transferências de recursos), promover a inclusão social (mediante o estímulo à participação e ao aprimoramento dos mecanismos de direcionamento dos programas), a administração dos recursos naturais, o aumento da produtividade e a estabilização da economia.

As atividades do BM, no Brasil, iniciaram em 1946 com a formalização da participação brasileira como membro do BM. Em 1949 foi assinado o primeiro acordo de empréstimo, no valor de US\$ 75 milhões, com o propósito de financiar a expansão de hidrelétricas e as instalações telefônicas. No mesmo ano é realizada a primeira missão para estudar a economia e as condições financeiras locais e avaliar nichos de atuação do organismo. Em 1965, em consonância com o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, o Governo Brasileiro firma empréstimo para financiar estudos nas áreas ferroviária, rodoviária e portuária com vistas a desenvolver o transporte nacional (BANCO MUNDIAL, 2008).

Vale salientar que o Brasil é um dos 15 maiores doadores da Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), a parte do Banco Mundial que faz créditos e empréstimos subsidiados aos países mais pobres (BANCO MUNDIAL, 2008)

Ao longo dos anos o BM concedeu mais de 370 empréstimos, sobretudo, relacionados a projetos de infraestrutura, resultando em um montante de mais de US\$ 49 bilhões. Porém, verifica-se nesses aportes, a presença significativa de empréstimos direcionados a ajustes estruturais e para o fechamento de balança de pagamentos (Banco Mundial, 2008).

A seletividade das aplicações é apregoada pelo Banco Mundial como diferencial no modelo de desenvolvimento. A média de investimentos do Banco no Brasil esta na ordem de US\$ 3 bilhões em uma economia de aproximadamente US\$ 1 trilhão. A seletividade dos investimentos defendida pelo BM baseia-se nos seguintes princípios (i) não investir em áreas que o Brasil detém forte conhecimento e capacidade de gestão; (ii) não atuar como governo paralelo engajando-se em todos os desafios do país; (iii) foco na interação de transmissão de conhecimentos; (iv) atuação em desafios estruturantes e de longo prazo em que o país ainda não tenha encontrado a solução (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 22).

Na direção da seletividade o banco busca financiamentos que atuem na eliminação dos

desequilíbrios financeiros, associados à degradação econômica, observado em vários países, fizeram com que o Banco volta-se seu empenho para o financiamento de programas de ajuste estruturais, com a imposição de metas macroeconômicas aos países assistidos.

Com relação aos empréstimos estruturais, verifica-se a utilização de duas linhas de crédito, a SIL (Linha de Investimento Específica), destinada a constituição de infra-estrutura econômica e manutenção das unidades produtivas; e a SIM (Linha de Apoio a Investimentos Setoriais), destinada diretamente ao setor público, na busca pela eficiência do gasto público mediante ajuste nos projetos e despesas.

No caso dos países subdesenvolvidos, o que se verifica, é a total negligência por parte do Banco, até finais da década de cinquenta. Somente a partir desse momento é que o Banco passa a atuar de forma expressiva no financiamento ao desenvolvimento da periferia do mundo. As razões das dificuldades são históricas e devem ser examinadas na conjuntura e nas decisões políticas e econômicas realizadas principalmente nas décadas de 1970 e 1980.

Dada à recessão da década de 1970, verifica-se uma escassez generalizada de recursos internacionais com a elevação dos juros internacionais, que somado aos choques externos, eleva a dívida externa brasileira, de US\$ 12,5 bilhões em 1974, para US\$ 46,9 bilhões em 1979 e para US\$ 61,4 bilhões em 1981. O que marca o esgotamento da estratégia de crescimento econômico baseado na captação intensiva de recursos externos.

Considerando que entre as estratégias de atuação do Banco, a partir da década de 1980, estava o de oferecer auxílio às economias com problemas de endividamento, o Banco Mundial avaliza o acordo firmado entre o Governo Brasileiro e um comitê de credores para resolver os problemas relacionados à dívida pública brasileira.

O suporte do BM foi de avaliar os esforços brasileiros para solucionar o problema. Em 1997 o Banco financia quatro grandes projetos de reforma do Estado destinado aos entes subnacionais.

O equacionamento das crises externas alterou o comportamento dos empréstimos externos concedidos pelas IMC, em particular, o BID e Banco Mundial. Entre 1998-1999, os empréstimos contratados junto a essas instituições quase que dobraram, aumentando de US\$ 3.754,5 milhões para US\$ 7.078,5 milhões (Tabela 3). Este maior volume de empréstimos contratados permitiu que o desembolso efetivo de recursos saltasse de US\$ 1.327 milhões, em 1995, para cerca de US\$ 4.500 milhões, entre 1999-2000. (WORLDBANK, 2009).

O aumento dos desembolsos, embora com importante participação do Banco Mundial, foi alavancado pelo BID. Entre 1998-1999, no auge da crise cambial, enquanto os desembolsos do BM aumentaram em aproximadamente 15%, os desembolsos do BID

criaram aproximadamente 80%. Em termos de transferência líquida de recursos (desembolsos menos amortizações e juros/comissões) essas agências, que mantinham um fluxo negativo de cerca de US\$ 1.100 milhões em 1995, fizeram um aporte líquido de aproximadamente US\$ 2.300 milhões, em 1999.

Em 1998, o Banco Mundial reforça as iniciativas do Governo Brasileiro em programar as reformas estruturais e fiscais por força de desequilíbrio do balanço de pagamentos, agravado pela crise asiática, e em seguida, de forma mais aguda, pela crise da Rússia, colocando o Brasil em curso da insolvência externa que agravava-se com o crescente desequilíbrio fiscal.

Observa-se que um dos termos recorrentes na documentação do Banco, equidade, que substituiu gradativamente a noção de igualdade. Na prática, “a equidade fundamenta-se numa justiça mais espontânea e corretiva, não se restringindo à letra da lei, podendo mesmo contrariá-la em respeito às circunstâncias e à natureza intrínseca do objeto jurídico considerado” (FONSECA, 1998, p.7).

O auxílio foi complementado em 1999 na revisão das políticas adotadas e na prospecção para a estabilidade fiscal. Na ocasião o BM demonstrou seu compromisso em colaborar com iniciativas nos campos de proteção social, reformas na previdência social, reformas administrativas e fortalecimento do sistema bancário (WORLDBANK, 2009).

Em 2004, verifica-se que um dos mais importantes instrumentos de empréstimo do BM, os empréstimos para o ajuste, foram substituídos paulatinamente pela nova política de empréstimos para o desenvolvimento. Pretendia-se adaptar a estratégia do BM à nova conjuntura política e econômica internacional, porém sem alterar os fundamentos e os princípios que norteiam a instituição desde os anos 80.

O sucesso do novo modelo de empréstimo é traduzido pela elevação, em 2006, dos desembolsos de empréstimos que atingiram volume superior ao dobro do alcançado em 2005.

Até 2008, o Banco Mundial apoiou o Brasil em mais de 370 operações de crédito, que somam mais de US\$ 33 bilhões. A União apresenta-se como avalista final das operações de crédito firmadas com o Banco junto aos entes subnacionais. O Brasil figura-se como um dos seus maiores mutuários, em 2008, contava com investimentos superiores a US\$ 5 bilhões e apoio a mais de 73 projetos em atividade. Suas principais áreas de atuação são: Ciência e Tecnologia, Educação, Meio-Ambiente e Saneamento Básico (BANCO MUNDIAL, 2010).

No entanto, temos que nos últimos anos, a adoção de políticas fiscais austeras, baseadas em cortes de gastos, melhoria da gestão da dívida pública e aumento das exportações, têm modificado consideravelmente a situação de dependência brasileira de

financiamentos externos, sobretudo, no fechamento das suas contas do balanço de pagamentos. Salienta-se que a melhoria dos fundamentos macroeconômicas do Brasil permitiu, entre outros avanços, a passagem do status de devedor para o de credor junto ao Fundo Monetário Internacional.

No entanto, a melhora das contas internas proporcionou um paradoxo com relação aos entes subnacionais (Estados e Municípios). Com a gradual melhora da situação fiscal desses entes abre-se espaço nos demonstrativos contábeis para a contratação de novos financiamentos. Dessa forma, enquanto o país está se tornando cada vez mais independente de recursos externos, os entes subnacionais estão cada vez mais se valendo dessas linhas de financiamento, de baixo custo, para alavancar os seus investimentos, sobretudo na área de infraestrutura.

No caso do Governo Federal, os financiamentos do Banco Mundial são coordenados pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Para financiamentos a Estados e Municípios, os primeiros passos ocorrem nas respectivas secretarias de fazenda, planejamento ou da área específica do projeto.

A tabela 3 reforça as argumentações da pesquisa indicando a evolução dos financiamentos acordados com o BM desde a década de 50 até os dias atuais.

**Tabela 2 - Recursos financiados pelo Banco Mundial para o Brasil**

<b>PERÍODO</b>	<b>Empréstimos em US\$ x 1000</b>
Década de 50	267.000,00
Década de 60	359.300,00
Década de 70	3.431.700,00
1980 – 1984	5.100.600,00
1985 – 2004	25.534.000,00
2005 – 2010	13.653.031,00
<b>Total</b>	<b>48.345.631,00</b>

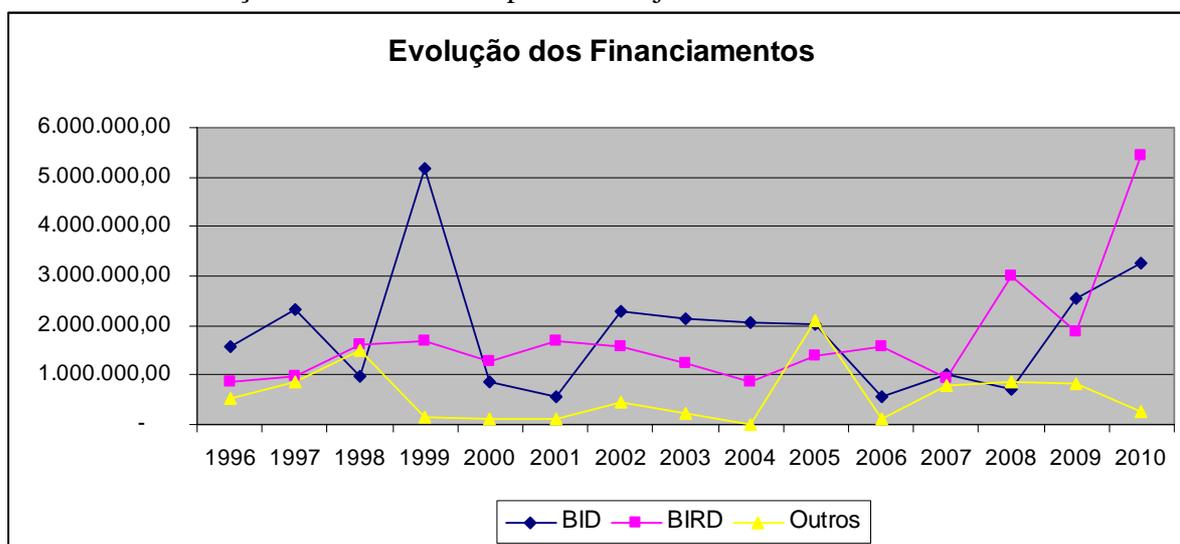
Fonte: World Bank: Annual Report.

**Tabela 3 - Empréstimos Contratados pelo Brasil junto a IMC 1996-2010 – em US\$ - x 1000**

ANO	BID	BIRD	Outros	Total
1996	1.573.000,00	875.000,00	517.900,00	2.965.900,00
1997	2.324.800,00	992.600,00	853.500,00	4.170.900,00
1998	980.500,00	1.617.500,00	1.483.500,00	4.081.500,00
1999	5.187.000,00	1.686.100,00	152.900,00	7.026.000,00
2000	877.000,00	1.290.000,00	100.000,00	2.267.000,00
2001	569.500,00	1.676.600,00	120.000,00	2.366.100,00
2002	2.299.000,00	1.566.200,00	447.600,00	4.312.800,00
2003	2.142.600,00	1.237.200,00	234.500,00	3.614.300,00
2004	2.070.500,00	860.900,00	-	2.931.400,00
2005	2.043.600,00	1.395.400,00	2.090.456,00	5.529.456,00
2006	577.700,00	1.556.831,00	128.720,00	2.263.251,00
2007	1.030.750,00	936.750,00	777.061,00	2.744.561,00
2008	719.621,00	2.982.190,00	864.104,00	4.565.915,00
2009	2.568.690	1.860.968	812.650,00	5.242.308,00
2010	3.249.657	5.440.218	266.866,00	8.956.741,00
Total	28.213.918,00	25.974.457,00	8.849.757,00	63.038.132,00

Fonte : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria

**Gráfico 4 – Evolução dos Contratados pelo Brasil junto a IMC 1996-2010 – em US\$ - x 1000**



### **3.5 O processo de Aprovação de Financiamentos.**

A fim de atingir o objetivo intermediário nº 02, descreve-se neste tópico, os principais atores envolvidos, no âmbito da Administração Pública, nas etapas de aprovação e no acompanhamento dos financiamentos obtidos junto as IMC's. Trata-se de uma tentativa de explicitar as particularidades do Agente (Governo Federal brasileiro) que é formado por diversos atores identificando suas principais características ressaltando a complexidade de suas relações.

Inicia-se a operação de crédito pela autorização do Senado Federal, cuja instrução do processo de autorização é de competência do Ministério da Fazenda, que o fará após análise prévia (art. 28 da Resolução nº. 43/2001-SF). Destaca-se a atuação do Governo Brasileiro nos papéis de mutuário junto a IMC e na função de avalista de empréstimos para entidades subnacionais.

As atividades de avaliação são coordenadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, que conta com a Comissão de Financiamento Externo - COFIEX como instância decisória e com a Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN que avaliam e selecionam projetos ou programas de interesse do setor público, a serem financiados por operações de crédito externo.

A contratação de operações de crédito, por Estados e Municípios, incluindo suas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes subordinam-se às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Resoluções números 40 e 43 do Senado Federal de 2001. Competência estipulada pelo art. 52, incisos VI, VII e IX da Constituição Federal, e os disposto no art. 30 da LC 101/2000 - LRF.

De acordo com o Manual de Financiamento Externos (BRASIL, 2005), cabe à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEAIN/MP as seguintes atribuições:

- (i) coordenar operacionalmente todo o processo de negociação para a obtenção de financiamentos externos relativos a Projetos pleiteados pelos órgãos ou entidades do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito; (ii) acompanhar a execução dos Projetos, observando o cumprimento das cláusulas contratuais; (iii) avaliar a performance da carteira de projetos e, se necessário, recomendar medidas que conduzam a um melhor desempenho da carteira; e (iv) na qualidade de Secretaria-Executiva da COFIEX, entre outras incumbências, adotar todas as providências administrativas relativas às atividades da COFIEX.

As atribuições da - COFIEIX<sup>16</sup>, conforme disposto no Decreto n.º 3.502, de 12 de junho de 2000, são as seguintes:

(i) identificar, examinar e avaliar pleitos de apoio externo de natureza financeira (reembolsável ou não reembolsável), com vistas à preparação de projetos ou programas de entidades públicas; e (ii) examinar e avaliar pleitos relativos a alterações de aspectos técnicos e financeiros de projetos ou programas em execução, com apoio externo de natureza financeira, nos casos em que requeiram modificações nos respectivos instrumentos contratuais que resultem em assinatura de aditivo, especialmente prorrogações de prazo de desembolso, cancelamentos de saldos, expansões de metas, inclusão de novos componentes e reformulações dos projetos ou programas.

O GTEC – Grupo Técnico da COFIEIX, instituído pelo Decreto n.º 3.502, de 12 de junho de 2000, com a missão de assessorar a COFIEIX no desempenho de suas funções, é composto por representantes dos respectivos membros titulares daquela Comissão e possui como objetivos:

a) subsidiar com análises técnicas os pareceres dos membros titulares da COFIEIX, com relação aos pleitos de órgãos e entidades do setor público, interessados em obter, dos organismos internacionais, apoio financeiro – reembolsável ou não – para implementação de Projetos; e b) examinar e avaliar pleitos relativos a alterações de aspectos técnicos e financeiros de projetos ou programas em execução, com apoio externo de natureza financeira, nos casos em que requeiram modificações nos respectivos instrumentos contratuais que resultem em assinatura de aditivo, especialmente prorrogações de prazo de desembolso, cancelamentos de saldos, expansões e reduções de metas, inclusão de novos componentes e reformulações dos Projetos.

Segundo rito estabelecido pela COFIEIX o processo de aprovação das propostas de financiamento inicia-se com o recebimento de documento intitulado Carta-Consulta<sup>17</sup>. Este documento contém todas as informações referentes ao financiamento, que é registrado e

---

<sup>16</sup> A COFIEIX é composta, em sua estrutura regimental, pelos seguintes membros: Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Presidente da Comissão; Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretário-Executivo da Comissão; Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores; Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda; Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda e o Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil.

<sup>17</sup> Documento que descreve ações e custos previstos na execução do Projeto com recursos externos e de contrapartida local. Deverá ser elaborada segundo o modelo constante do Manual de Financiamentos Externos, atendendo às orientações do Manual de Preenchimento.

distribuído aos membros da COFIEIX, para posterior apresentação formal do pleito pelo proponente mutuário ao Grupo Técnico da Comissão (GTEC), cujos integrantes são os mesmos da COFIEIX.

Em seguida, é definida a data e a pauta de projetos a serem submetidos à consideração da COFIEIX cujos membros discutem, entre outros assuntos: (i) experiência do proponente mutuário com organismos internacionais; (ii) a capacidade de pagamento; (iii) o limite de endividamento; e (iv) o arranjo institucional entre outras alterações e ressalvas para a melhoria do projeto (Brasil, 2005).

Para os projetos já em execução, o grupo técnico da COFIEIX, GTEC-Execução, reúne-se, mensalmente, com o propósito de avaliar as solicitações administrativas propostas pelos projetos como, por exemplo, alterações de prazo, encerramento de projetos e cancelamento de valores, etc.

A SEAIN, como membro da COFIEIX, atua na formulação de diretrizes, no planejamento e na coordenação das ações referentes à captação de recursos financeiros destinados a programas e projetos do setor público junto as IMC's. Destacam-se, nas atribuições da SEAIN, ações inerentes ao processo de preparação, negociação, execução e avaliação de projetos. Além disso, também atua na avaliação de impactos e na recomendação de medidas que permitam obter o máximo desempenho para as carteiras de projetos. Realiza missões técnicas de acompanhamento, a fim de avaliar riscos eventuais e os efetivos impactos das propostas de financiamento, além de proferir recomendações que possibilitem o desempenho esperado dos projetos junto à COFIEIX e aos organismos financiadores.

Outro ator de relevo é a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), integrante da estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que tem como suas principais atribuições: negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Para desempenhar sua missão, a ABC se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo.

Pela perspectiva do Banco Mundial os projetos passam por um ciclo comum. O ciclo busca assegurar que o projeto tenha a máxima qualidade e potencial de atingir os seus resultados. Abaixo temos um resumo esquemático do ciclo de projetos, com as responsabilidades em cada etapa no âmbito do BM.

**Figura 1** – Ciclo de avaliação e aprovação de projetos de empréstimos no âmbito do Banco Mundial.



### 3.5.1 Custos referentes a financiamentos externos por IMC.

Apesar da diversidade de peculiaridades apresentada pelas instituições financiadoras, procura-se, neste tópico, destacar os principais custos envolvidos na contratação de empréstimos junto a IMC's destacando os mais relevantes custos inerentes a empréstimos do Banco Mundial.

Pelas suas características básicas os empréstimos junto a IMC são mais competitivos e flexíveis para a maioria dos mutuários, sobretudo, para países em dificuldades, do que as opções de financiamento disponíveis no mercado financeiro internacional. Também possuem como diferencial a possibilidade de customização dos termos de amortização: como o período de carência, o prazo de financiamento e o perfil de amortização, buscando atender às necessidades de gestão da dívida dos países mutuários.

A participação de um país como membro de uma IMC pressupõe a integralização de cotas (por analogia, a aquisições de ações de uma empresa) dessas instituições. Nesse contexto, compete ao mutuário a negociação dos termos gerais e das condições financeiras necessárias a adesão, bem como da possibilidade de sucessivos aumentos de capital naqueles organismos em que o país participa como membro.

Dessa forma, em nosso modelo de pesquisa temos o primeiro grande custo a ser computado na gestão dos financiamentos por IMC, ou seja, o capital inicial de integralização

de contas.

Os contratos firmados junto as IMC`s são, de modo geral, empréstimos de longo prazo com períodos de validade de dez a quinze anos, sendo que, em média, o país recebe de três a cinco anos de carência e de dez a doze anos para realizar amortizações. Os contratos são onerados, basicamente, por taxa de juros compatíveis com o praticado no mercado internacional que corresponde ao custo de captação da IMC`s acrescido de um “spread” médio de 0,5%.

Os financiamentos do Banco Mundial normalmente representam 50% do custo total dos projetos, exigindo do mutuário recursos de contrapartida para o restante do projeto. O Banco exige de seus mutuários o pagamento de uma comissão inicial (FEF), sobre o montante do empréstimo, cuja taxa é especificada em cada acordo de empréstimo. Em média, gravita na ordem de 0,25% do montante do empréstimo e pode ser financiada com fundos do próprio empréstimo. Da mesma forma, a taxa de juros paga ao Banco, sobre o montante desembolsado, é definido no acordo de empréstimo cabendo, inclusive, a indicação da possibilidade de modificação ao longo do contrato.

Nos projetos analisados verifica-se que a taxa média de juros dos empréstimos realizados nas principais moedas é reajustada semestralmente com base na LIBOR de seis meses mais uma margem variável ou fixa (BANCO MUNDIAL, 2008). No caso do BM, especificamente, há a revisão anual de diversos parâmetros: cargos dos empréstimos, da margem contratual, do custo por maturidade, e da Taxa Inicial Única, de modo a garantir que os termos do contrato venham a corresponder as necessidades da instituição e de seus acionistas.

Temos ainda uma “comissão de compromisso” que é uma cláusula que prevê a cobrança de uma taxa sobre o valor do total do empréstimo. Varia entre 0,5% e 1% sobre os saldos devedores não desembolsados. Exigida semestralmente, nas mesmas datas do pagamento dos juros, entrando em vigor, em média, sessenta dias após a assinatura do contrato. (BANCO MUNDIAL, 2008).

No Anexo 4 há um detalhamento dos encargos envolvidos nas diversas modalidades de financiamento de crédito por parte do Banco Mundial, correlacionada ao nível de desenvolvimento do país credor e da natureza do empréstimo a ser solicitado.

Destaca-se também, o elevado custo para operacionalização dos empréstimos que, em média, levam 30 meses entre a definição do conceito do projeto e a efetiva assinatura do acordo de empréstimo, como também da baixa efetividade de no fechamento dos acordos, no período de 2004 a 2008, apenas 53% dos projetos planejados se concretizaram (Banco

Mundial, 2008, p. 26 e 27).

Abaixo, a tabela 4 descreve, de forma sucinta, as características mais relevantes que são apresentadas como regras para os mutuários nos contratos de empréstimos realizados junto ao Banco Mundial.

**Tabela 4 - Condições de Financiamento do Banco Mundial.**

<b>Características dos Empréstimos</b>	<b>Banco Mundial</b>
Financiamento do Projeto	Até 50% do custo total
Moeda	Dólar, Euro ou Iene
Taxa de Juros	LIBOR de seis meses + spread
Outras Comissões	Comissão Abertura de Crédito: 1,0 % do valor do financiamento
Desembolso	Até cinco anos
Carência	De 3 a 5 anos
Comissão de Compromisso	Entre 0,75% a 1,0 % ao ano
Amortização	De 12 a 15 anos

Elaboração: Autor; Fonte: Banco Mundial.

#### **4 ALINHAMENTO DAS ESTRATÉGIAS DE LONGO PRAZO E DO APOIO DO BANCO MUNDIAL.**

Trata-se o presente capítulo da análise do alinhamento entre os objetivos estratégicos definidos no planejamento governamental e adotados nos Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal brasileiro e os projetos financiados com recursos do Banco Mundial, no período de 1996 a 2010, verificando a existência ou não, de uma coordenação entre as ações de planejamento e a execução, com vista ao melhor aproveitamento dos recursos financeiros externos disponíveis para o Brasil.

Como base, verifica-se que a Constituição Federal de 1988, tentando resgatar a importância do planejamento, instituiu um conjunto de dispositivos legais para a regulamentação do processo orçamentário brasileiro, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Desses instrumentos o Plano Plurianual é a principal ferramenta para formulação do planejamento de médio e longo prazo sendo, hierarquicamente, superior e vinculante às leis orçamentárias. Traduz a orientação política e imprime as diretrizes estratégicas para as atividades do governo. O PPA é elaborado sempre no primeiro ano do mandato do presidente eleito. É o instrumento que permite identificar o modo como o governo enxerga e procura construir o desenvolvimento do Estado. Abrange quatro exercícios financeiros, iniciando no segundo ano do mandato do chefe do poder executivo, concluindo-se no primeiro ano do mandato subsequente, com o objetivo de dar continuidade ao planejamento governamental e ações públicas. Seu papel está atrelado à coordenação das ações do Governo, estabelecendo diretrizes, metas e objetivos da administração pública para um quadriênio.

O PPA define, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para despesas de capital, para despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada do governo. É composto, basicamente, por dois grandes módulos: a base estratégica e os programas em que são alocados todos os recursos orçamentários para o período.

Os programas são identificados como a unidade básica de planejamento e instrumento da atuação governamental. São compostos por ações, que são subdivididos em atividades e projetos. Os programas são voltados para o alcance de objetivos definidos pelos formuladores de políticas públicas para resolução de problemas ou demandas da sociedade, refletindo em metas da ação pública para um período de quatro anos.

No planejamento a questão orçamentária é essencial para a compreensão do

desenvolvimento das políticas públicas. A orçamentação dos recursos públicos que, em termos monetários, corresponde às consequências esperadas de uma decisão que se pretende tomar em relação a ações futuras. Ou seja, quanto uma decisão que se pretende tomar irá custar e quais os resultados financeiros esperados.

Aaron Wildavsky (1964) define em seu trabalho, o processo orçamentário como um comportamento, uma ligação entre recursos financeiros e comportamento humano no alcance dos seus objetivos, trata-se simplesmente da representação monetária das atividades governamentais.

No Brasil, o MPOG é o órgão responsável, na esfera federal, pela coordenação do processo de elaboração do orçamento em parceria com os órgãos setoriais. Possui no PPA sua principal ferramenta de planejamento de médio e longo prazo, visto que trata da definição dos investimentos dentro do conjunto de programas de governo, e sua meta é a integração do Planejamento com o Orçamento e a Gestão.

Após a consolidação o PPA é submetido a apreciação do Congresso Nacional. As metas e diretrizes definidas pelo PPA e na LDO são utilizadas pelo Governo Federal na elaboração da Lei Orçamentária Anual, como forma de integração entre os instrumentos legais.

Especificamente tratando das operações realizadas entre o Organismo e o Governo Federal Brasileiro no período 1996 a 2010, sem considerar as operações realizadas entre estados, municípios e empresas privadas, foram contratadas 60 operações de crédito entre o Governo Federal Brasileiro e o Banco Mundial.

Dado o propósito da cooperação, que é o fortalecimento das alianças entre o planejamento do governo quando da elaboração dos Planos Plurianuais, pode-se afirmar que as operações em análise retratam de forma objetiva a forma como o Governo Federal utiliza-se do apoio do Banco Mundial na consecução dos seus objetivos de médio e longo prazo.

As políticas governamentais podem ser analisadas com base em seus dados orçamentários, que quando comparadas com a situação econômica do país, permite a consecução de certas analogias, pois se aumentam os investimentos em determinada área econômica ou social, pode-se ter um indicador de que a política de governo está incentivando o desenvolvimento da referida área.

Assim, procura-se investigar a coerência entre o que foi planejado e estabelecido nos PPA's, referente ao período em análise e o executado, que informa a validade do instrumento enquanto objeto de estudo. Nossa análise será dividida entre os quatro PPA's referentes ao período de 1996 a 2010.

O PPA é monitorado pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), instrumento de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas.

Conforme detalhado no Anexo III, os projetos foram subdivididos por finalidade e alocados em quatro grandes grupos: (i) gestão administrativa, contempla as iniciativas de mudanças no campo da administração pública; (ii) infra-estrutura, contempla investimentos em estradas, hidroelétricas e demais obras de engenharia; (iii) social, cujos investimentos estão direcionados a saúde, educação, redução da pobreza; e (iv) operações de ajuste, que tratam de apoio a mutuários com necessidades excepcionais de financiamento externo. Nosso objetivo é identificar as principais linhas de atuação do BM e sua aderência aos objetivos estratégicos definidos pelo Governo Federal na aprovação dos PPA de cada período em análise.

#### **4.1 PPA referente ao Período 1996-1999 – Brasil em Ação**

Trata-se da segunda experiência de utilização do PPA, cuja primeira não pode ser avaliada em sua plenitude dado ao contexto político da época, que culminou com o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Foi a primeira experiência de gerenciamento em um contexto de maior estabilidade econômica.

O PPA foi elaborado no primeiro mandato do governo do presidente FHC, período marcado pelas novas propostas de reformas do Estado por Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado, conhecida como reforma gerencial cujas bases foram lançadas com vistas a crença da ineficiência Estatal e da supremacia da eficiência do setor privado.

O Plano foi construído sob os alicerces dos ideais do Estado mínimo, com fortes tendências a transferência para a iniciativa privada de diversas atividades sob a responsabilidade do governo. Baseia-se na coordenação de um conjunto de quarenta e dois (42) empreendimentos estratégicos, distribuídos nas áreas sociais, de desenvolvimento econômico e de infraestrutura, lastreado em uma política de extrema preocupação com a questão fiscal.

Período de abundantes reformas institucionais, sobretudo, partir da década de 1990, especificamente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Essas reformas trouxeram novamente a aproximação entre o pensamento do Banco Mundial e o Governo Brasileiro.

Época da consolidação dos preceitos macroeconômicos estabelecidos pelo plano real.

No que se refere ao desempenho do Banco Mundial, a Tabela 5, demonstra que no período 1996/1999, 45,85% (US\$ 1.231.483.452,95) dos empréstimos concedidos pelo Banco trata de financiamentos voltados para áreas de infra-estrutura contra 54,15% de recursos para áreas que não exclusivamente de infra-estrutura ou sociais. No biênio 1995-1996 o Brasil teve um dos maiores fluxos de recursos estrangeiros da série histórica. A participação do BM foi extremamente relevante na condução de reformas para o Estado.

Em um período anterior que abrange os anos de 1989/1990 os investimentos em infraestrutura foram na ordem de R\$ 940.000.000,00 indicando um declínio dos recursos disponíveis para esse setor.

Verificou-se que o PPA 1996-1999 possuía como estratégias principais: a construção de um Estado moderno e eficiente com a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, ou seja, de forma diferente do que foi verificado em outros períodos cujo foco principal era, exclusivamente, o desenvolvimento estrutural.

Em função dessas informações verifica-se uma correlação positiva entre o crescimento de recursos disponíveis pelo Banco para área social e as diretrizes do PPA 1996-1999 que foca sua estratégia para ações não exclusivamente em infra-estrutura. Dessa forma temos que o BM está alinhado com as diretrizes de investimento brasileiras e que na relação Principal-Agente os interesses do Principal (Banco Mundial) foram sobrepujados pelos interesses do Agente (Governo Brasileiro).

#### **4.2 PPA referente ao Período 2000-2003 – Avança Brasil**

Período da introdução do orçamento por resultados, oportunidade para o aprimoramento da compreensão das diversas facetas do funcionamento do orçamento do Governo Federal, cuja finalidade estava em aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliando a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, com transparência na aplicação dos recursos.

Em relação ao período de 2000 a 2003, o foco estratégico do País foi direcionado para ações que preconizem a orientação para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional por meio da estabilidade econômica, geração de empregos e oportunidades de renda; o combate à pobreza, inclusão social, entre outros. Dados os objetivos, o foco dos investimentos foi: a universalização do ensino, o atendimento à saúde, o combate à fome, o

desenvolvimento do campo, a erradicação do trabalho infantil e a melhoria das condições de moradia, saneamento e transporte da população.

Os dados relativos à participação do Banco, nesses objetivos, mostram que o Governo Brasileiro utilizou-se dos instrumentos oferecidos pelo organismo para suportar e fomentar as iniciativas nas áreas sociais (educação, saúde e redução da pobreza), infra-estrutura (transporte), gestão (fiscal, previdência e meio ambiente).

Chama a atenção, no entanto, as operações classificadas como “operações de ajustes”. Essas operações eram firmadas com vistas a suportar ações já realizadas pelo País sem, entretanto, significar necessidade de investimentos ou ações adicionais. Dado ao momento econômico internacional e doméstico, as operações foram direcionadas à manutenção da estabilidade econômica, pois representaram um ingresso de divisas no valor total de US\$ 3,5 bilhões.

Esses grandes empréstimos foram estímulo a presença das grandes corporações internacionais, sobretudo as pertencentes ao setor bancário, vinculado aos países ricos. Essa prática resultou na imposição de superávits fiscais para o pagamento da dívida externa e por meio de empréstimos de ajustes para pagamento de compromissos junto a credores privados.

Não se pode afirmar, contudo, que essas operações vão ao encontro da missão ou da razão de existência do organismo. Pode-se, inclusive, sugerir que a aprovação dessas operações caracteriza-se como interferência do Agente sobre o Principal, uma vez que prevalece a necessidade do país cotista e, no caso do Brasil, atualmente um dos maiores tomadores de empréstimos do Banco.

### **4.3 PPA referente ao Período 2004-2007 – Brasil de Todos**

A estrutura do PPA 2004-2007 trouxe diversas mudanças em relação aos objetivos e as diretrizes. A consolidação da estabilidade econômica e o cenário internacional favorável beneficiam a mudança de foco. Dessa forma, as diretrizes voltaram-se para a inclusão social, a desconcentração de renda e a busca pelo crescimento econômico e do emprego.

Na prática verifica-se que o PPA foi desenvolvido voltado para uma política econômica contracionista e de inspiração liberal. Com baixos investimentos em infra-estrutura e na área de políticas sociais. Exceção se faz ao programa de transferência de renda “bolsa família” que em 2005 foi reforçado com empréstimos no valor de US\$ 572,2 milhões.

Pelo BM há a mudança dos “empréstimos para ajustes”, para os “empréstimos para o

desenvolvimento”, visando maior flexibilidade na construção dos programas pelos tomadores de empréstimos, de forma a permitir que os mesmos desenvolvam seus próprios planos econômicos mais abrangentes e voltados para o longo prazo.

A maneira com a qual o Banco é utilizado demonstra essa mudança, além de aproximar-se com a finalidade do organismo. A distribuição das operações mostra-se mais equilibrada já que os empréstimos voltados a área social e infra-estrutura, crescem em relação aos programas de gestão e ajuste. Deve-se ressaltar que a política de endividamento externa, nesse último período, mostrou-se oposta aos anos anteriores haja vista a mudança de posição de devedor para credor com o Fundo Monetário e a quase quitação da dívida externa. Outro fator que contribui para essa mudança é o crescente saldo das reservas internacionais.

Muito do que se verifica na revisão do papel do BM, no processo de desenvolvimento ao longo das décadas, é dado pelo declínio dos financiamentos relacionados a área de infraestrutura e pela ampliação de projetos atrelados à área social. Este fato estaria relacionado, em princípio, ao maior envolvimento do setor privado em investimentos em infraestrutura (RACHED, 2010).

#### **4.4. PPA referente ao Período 2008-2011 – Brasil – Um país de Todos**

Traz como proposta a organização do governo em três grandes eixos: (i) o crescimento econômico, cuja principal linha de atuação refere-se a investimentos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujo foco está voltado para investimentos de infraestrutura e contemplando grandes projetos de “desenvolvimento” e de “integração regional”; (ii) uma agenda social com a continuação do programa de transferência de renda “Bolsa Família” e (iii) promoção de educação de qualidade com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, abrangendo desde a educação básica ao ensino superior para enfrentar os desafios definidos como prioritários o PPA foi organizado em 10 grandes objetivos de governo. O total de recursos previstos para o PPA 2008/2011 é de R\$ 3,5 trilhões, o que corresponde a US\$ 1,25 trilhão. Diferente do PPA anterior possui características um pouco mais desenvolvimentistas no planejamento para os gastos do governo federal.

O Plano também faz referência ao crescimento pela via da ampliação do mercado de consumo de massas, e da necessidade de investimentos em inovação, aumento da produtividade, com a distribuição dos ganhos de produtividade junto aos trabalhadores, de forma a promover o aumento da massa salarial e dos ganhos de escala em novos

investimentos

Os empréstimos do Banco Mundial nesse período concentraram-se nas categorias de gestão e social. Surpreende o fato de não termos grandes projetos nas áreas de infra-estrutura dado ao caráter prioritário estabelecido pelo governo federal na condução de recursos para o PAC. O fenômeno pode ser explicado em parte pela priorização de recursos orçamentários na condução de investimentos no setor como na priorização para financiamentos diretamente aos estados brasileiros.

Abaixo, nas tabelas de 05 a 08, há um demonstrativo do Perfil de endividamento com a evolução da carteira de financiamentos referente ao período de 1996 a 2010 – segmentado por períodos correspondente a cada PPA aprovado. As tabelas representam o percentual de execução nos quatro grandes segmentos definidos no estudo: Intra-estrutura, Área Social como um todo, Gestão e Empréstimos para ajustes.

**Tabela 05 - 1º período (1996 – 1999)**

<b>Categorias</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Infra-estrutura	1.231.483.452,95	17,16
Social	2.357.620.000,00	32,84
Gestão	3.589.103.452,95	50,00
Ajustes	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>7.178.206.905,90</b>	

**Tabela 06 - 2º período (2000-2003)**

<b>Categorias</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Infra-estrutura	1.277.000.000,00	31,05
Social	356.390.000,00	8,66
Gestão	0,00	0,00
Ajustes	2.479.760.000,00	60,29
<b>Total</b>	<b>4.113.150.000,00</b>	

)

**Tabela 07 - 3º Período (2004 – 2007)**

<b>Categorias</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Infra-estrutura	563.370.000,00	19,55
Social	671.700.000,00	23,31
Gestão	1.646.200.000,00	57,13
Ajustes	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>2.881.270.000,00</b>	

**Tabela – 08 - 4º período (2008 – 2010)**

<b>Categorias</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Infra-estrutura	50.000.000,00	2,55
Social	585.450.000,00	29,87
Gestão	1.324.300.000,00	67,57
Ajustes	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>1.959.750.000,00</b>	

## 5 CONCLUSÃO

Ao fim do trabalho observa-se uma nova frente de pesquisa até então pouco explorada. O tema da política externa brasileira e as diversas possibilidades de financiamento que estão à disposição dos governos representam um campo fértil para pesquisas nas diversas áreas da ciência.

Pelo que se verificou ao longo do trabalho o Banco Mundial atravessou grandes transformações no direcionamento de suas ações nas últimas décadas: cumpriu seu objetivo inicial de agente financiador da recuperação das economias do pós-guerra; passou, em um segundo momento, a focar seus esforços no auxílio ao combate a pobreza; e nos últimos anos, sem abandonar o discurso de combate à pobreza, tornar-se uma entidade disseminadora dos preceitos das políticas econômicas liberalizantes.

Conforme apresentado no problema de pesquisa, nosso objetivo trata de verificar se na relação entre Brasil e o Banco Mundial existe a presença das disfunções que são características das relações entre Agente e Principal.

Como resultado, percebe-se que na relação entre financiador e financiado há um jogo de forças no estabelecimento das diretrizes estratégicas para o direcionamento das ações do Banco Mundial, que muitas vezes atua em prol dos interesses dos países com maior representatividade no Banco e são, conseqüentemente, os países com maior poder econômico.

O Banco, dessa forma, atuando na orientação de políticas setoriais específicas, amplia cada vez mais suas funções de caráter técnico e financeiro, assumindo um papel cada vez mais político, dada a sua característica de formulador de políticas globais e setoriais, influenciando a formulação das agendas dos países mutuários.

A esse respeito, temos no Brasil, um retrospecto de atender aos postulados das IMC's e conviver, por longos períodos, com os nefastos efeitos colaterais desses "remédios". Hoje, no atual estágio de desenvolvimento em que se encontra o País, cujo crescimento do PIB em 2010 bate o recorde da série em 7,5%, com valor nominal de US\$ 2,194 trilhões e com projeção para 2011, ano de rescaldo de crises de endividamento, para um crescimento na ordem de 4,00%.

Assim, dado aos avanços conseguidos na estabilização dos fundamentos macroeconômicos e na consolidação de políticas fiscais austeras e de endividamento controlado, deve-se utilizar as fontes de financiamento externas com a devida parcimônia, procurando identificar os potenciais interesses envolvidos na liberação desses créditos.

Na análise dos resultados, utilizou-se da programação plurianual como balizador do

planejamento do Governo Federal brasileiro, verificando se a política externa empreendida no período, pelo Banco Mundial, guardou coerência com as orientações estratégicas estabelecidas nos planos plurianuais. Dessa forma, analisou-se que o caminho adotado pelo governo foi seguido, ou até impulsionado, pela participação do financiamento do Banco nos projetos junto aos Ministérios, as Autarquias Federais e as Empresas Públicas.

A análise das características do relacionamento foi realizada dividindo o espaço de tempo total (1996 a 2010), em quatro períodos distintos, correspondendo aos respectivos PPA's estabelecidos por lei. De modo geral, verifica-se que a atuação do BM guarda coerência com as diretrizes estabelecidas nos PPA's, sobretudo, após o abandono da utilização de recursos para na modalidade de "ajustes".

Vale salientar que os órgãos de planejamento do atual governo (presidente Dilma Rousseff) estão desenvolvendo uma nova abordagem metodologia para o planejamento governamental, implementando novos conceitos, que serão explicitados no PPA de 2012/2015, nosso trabalho utilizou-se dos preceitos estabelecidos até 2010.

Na análise dos dados verifica-se a gradual redução da participação do Banco Mundial no financiamento ao Governo Federal. No primeiro período, há uma forte concentração de recursos na área de gestão (50 %), o que não se verifica no segundo período, onde prevalecem empréstimos para composição de ajustes (60%). No terceiro e quarto período, há uma convergência na aprovação de projetos nas áreas de gestão e social com a redução de recursos no último período para o setor de infra-estrutura.

Ressalta-se, no estudo, o maciço ingresso de recursos para ajustes na balança de pagamento verificado no segundo período, que correspondem a uma necessidade específica, à época, do Governo Brasileiro. Como a forma de captação foi praticamente customizada para atender aos países em dificuldades financeiras, em especial o Governo Brasileiro, verifica-se uma forte influência do Agente. Neste caso, os países-membros em dificuldades financeiras, sofrem influências, devido a forma de atuação do Agente.

Pode-se afirmar também, que a cada período analisado, há uma menor participação do BM no fornecimento de recursos ao Governo Federal (7,17 bilhões no primeiro período, 4,1 bilhões no segundo, 2,8 bilhões no terceiro), para finalmente, encerrar o último período em menos de 2 bilhões e, parte dessa mudança, pode ser explicada pela melhoria nos indicadores macroeconômicos brasileiros, após 2003, que favoreceram o fim dos empréstimos na modalidade de "ajustes".

Outra explicação é a melhoria nos indicadores de endividamento dos estados e municípios, após os ajustes fiscais decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000

que, entre outros benefícios, promoveu a redução da assimetria informacional na relação entre as IMC's e mutuários, dada a imposição de parâmetros e a divulgação de indicadores que aperfeiçoaram a situação fiscal dessas entidades. O dispositivo legal facilitou o acompanhamento da situação fiscal dos futuros mutuários pelos agentes credores.

Um outro aspecto examinado foi que, em função da melhora nos índices de endividamento e na transparência das finanças de Estados e Municípios, verifica-se pelos dados colhidos, uma migração dos empréstimos antes repassados ao Governo Federal para as entidades subnacionais. Segundo o documento de divulgação da estratégia de parceria entre BM e Brasil para o período de 2008 a 2011, ao invés de grandes empréstimos federais, os estados receberão a maior parte (70%) dos financiamentos do Banco, baseado em suas prioridades de desenvolvimento e em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Banco Mundial, 2008).

Como detalhado no trabalho, verificou-se que uma das muitas formas de influência do Principal (Banco Mundial), sobre as atividades do Agente (países-membros), são estabelecidas pela imposição de regras de conduta (diretrizes), para a realização de licitações e contratos com a utilização de recursos do Banco.

Essa prática pode ser interpretada como uma forma de imposição dos interesses dos países dominantes (ou país dominante) que compõem a direção do Banco, em favor das grandes empresas estabelecidas em seus países. De forma a entender que o mote para a imposição de condicionalidades de caráter neoliberais por parte do Banco, na concessão de empréstimos aos países-membros, são formas veladas “abertura” do mercado para as empresas multinacionais pertencentes aos países com maior representatividade na direção do Banco, verificando assim, mais uma forma de conflito de interesses na relação entre as duas entidades.

Como resultado final, dada a identificação dos pressupostos da Teoria da Agência como objeto de estudo, temos que a contribuição do Banco Mundial, no financiamento ao Governo Brasileiro, poderia ser mais efetiva caso fossem observados os seguintes fatores:

(i) Redução da assimetria informacional por meio de mais transparência, em especial pelo Governo Federal brasileiro, quanto à utilização dos recursos, demonstrando indicadores que possam aferir a afetividade, eficiência e eficácia, tanto para o agente credor (Banco Mundial), quanto para a sociedade como um todo (redução de riscos);

(ii) Estabilidade nas instituições e no seu corpo técnico, ou seja, estabilidade das “regras do jogo” e, em particular, das políticas públicas destinadas à execução, acompanhamento e controle da utilização dos recursos oriundos de fontes externas de

financiamento; e

(iii) Redução dos custos de transação, cuja solução seria realizada por meio da maior especialização dos recursos humanos envolvidos na gestão e acompanhamento dos empréstimos, resultando na melhoria da utilização dos ativos postos a disposição.

Ao final, e dado a análise da trajetória histórica das IMC's, tem-se por conclusão que, embora os recursos disponíveis pelo Banco Mundial e demais instituições de crédito sejam economicamente viáveis, com custos relativamente aceitáveis para países de médio porte, em comparação com fontes de financiamento disponíveis no mercado financeiro, deve-se averiguar, na análise do custo benefício do processo, se há a garantia da preservação dos interesses nacionais, visto a possibilidade de intensificação dos conflitos de interesses verificados na relação entre o mutuário (agente) e fornecedor de crédito (principal).

Na avaliação dessa ordem, a Teoria da Agência postula diversas ressalvas que devem ser consideradas antes da utilização desses tipos de capitais, resultando em uma análise mais profícua dos potenciais resultados a serem obtidos com a utilização desses empréstimos à luz dos custos não diretamente envolvidos.

Concluimos que o relacionamento entre a Instituição Banco Mundial e o Governo Federal brasileiro foi extremamente vantajoso para ambas as partes. No caso brasileiro em razão de valer-se dos recursos disponíveis pelo banco, em grande parte da sua história moderna, e nas mais diversas condições econômicas e também para o Banco Mundial dado o seu viés de disseminador de ideologia das economias dominantes, que conseguiu, de forma direta e indireta, implementar as diretrizes estratégicas estabelecidas pelos países com maior poder de pressão junto a Banco.

Ao final verifica-se que os resultados alcançados instigam a realização de novas pesquisas com o objetivo de aprofundar a análise de assuntos correlatos. O que pode ser obtido em novas empreitadas acadêmicas.

## 6 REFERÊNCIAS

ALDRIGHI, Dante Mendes. **Algumas das Contribuições de Stiglitz À Teoria dos Mercados Financeiros**. Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia. Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia – ANPEC –Rio de Janeiro, 2004.

ARROW, K. The Organization of Economic Activity: issues pertinent to the choice of market versus no market allocation. In: **The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System**. *Comité Económico Conjunto de los Estados Unidos*, 91. Congresso, 1ª sesión, Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1969.

BANCO MUNDIAL, **O Banco Mundial no Brasil**, Publicação do Banco Mundial, 2005.

\_\_\_\_\_, **Estratégia de Parceria com o Brasil 2008 – 2011**. Publicação do Banco Mundial, 2008.

\_\_\_\_\_, Relatório Anual de 2009 do Banco Mundial. Publicação do Banco Mundial, 2009.

\_\_\_\_\_, **Uma Parceria de Resultado**. Publicação do Banco Mundial, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). Manual de Financiamentos Externos - Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Crédito. Brasília, 2005.

BRISOLA, J. Teoria do Agenciamento na Contabilidade – a contabilidade e o processo de comunicação. Ed. Contexto, Porto Alegre, Vol. 4 n. 7, 2004.

COASE, Ronald H., "The Nature of the Firm: Origin, Meaning, Influence" *Journal of Law, Economics, and Organization*, 4(1), 3-47, 1988.

EISENHARDT, K., **Agency Theory: An Assessment and Review**. *Stanford University. Academy of Management Review*, v. 14, p. 57-54, 1989.

ESPÍNDOLA, Adriana de Andrade. Contratação de Financiamento Externo Multilateral: recursos para o setor educação Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual de Campinas-- Campinas, SP: [s.n.], 2008.

ESPINO, J. Ayala. **Instituciones y Economía, una introducción al neoinstitucionalismo economic**. Mexico, 1999.

FONSECA, M. **O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro**. *Revista da Faculdade de Educação*, vol. 18 n° 1, jan/jun. p. 37-69, 1998.

HALL, P. A., & TAYLOR, R. C. R. **As Três Versões do Neo-institucionalismo**. *Lua Nova*, 58, p. 193-223, 2003.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo, Atlas, 1999.

JENSEN, M. C; MECKLING, W. H. **Theory of The Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics. October, 1976.

MANKIWI, N. GREGORY. **Introdução à Economia** – São Paulo: Thomson Learning. 2007.

MAS-COLELL, A. *et al* **Microeconomic Theory**. Oxford University Press, New York, 1995.

MATTOS, R. A. **Desenvolvendo e ofertando idéias: um estudo sobre a elaboração de proposta de políticas de saúde no âmbito do Banco Mundial**. Tese - (Doutorado em Saúde coletiva), Instituto de Medicina Social – UERJ, Rio de Janeiro – 2000.

MELLO, Paula Rocha Callado B. de. **O Banco Mundial e o Desenvolvimento no Brasil: uma análise da mudança institucional a partir do consenso de Washington**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.

MELO, Otávio de Moura e Reis de. **A Relação entre o Estado e a Indústria de Vinhos do Vale do São Francisco sob a Ótica da teoria do Principal-Agente**. Dissertação (Mestrado em administração), Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007.

MOTTA, Fernando C. Prestes; Vasconcelos, Isabella F. Gouveia. **Teoria Geral da Administração**. 3ª Ed. Rer. Cengage Learning. São Paulo, p. 428, 2008.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**. Publisher Brasil. São Paulo, 1998.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. 1990

PECI, A.; MILANO, Vieira Marcelo. M. F. e CLEGG, Stewart R. **A Construção do “Real” e Práticas Discursivas: o poder nos processos de institucionalização**. Revista RAC, Vol. 10, nº 3, Jul./Set. p. 51-71, 2006.

PEREZ PUENTE, A. **Uma aplicação do Modelo Principal-Agente: a ANEEL e os concessionários de transmissão de energia elétrica**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: MAKRON Books, 6ª Ed., 1999.

RACHED, Daniel. **As Alterações na Política de Desenvolvimento do Banco Mundial no Contexto das Transformações Internacionais**. Revista OIKOS, ISSN 1808-0235, Rio de Janeiro, Vol. 9, nº 1, p. 41-65, 2010.

SILVA, Tarciso Gouveia da; ANDRADE, George Albin R. de. **Utilização de Modelos Microeconômicos para Previsão dos Efeitos da Teoria da Agência nas Organizações**. Internext, Revista Eletrônica de Negócios Internacionais, São Paulo, Vol. 3, nº 1, p. 1-15, jan./jun, 2008.

SIMON, H. A. A Behavioral Model of Rational Choice. **Quarterly Journal of Economics**. Vol. 69, p. 99-118, 1955.

\_\_\_\_\_ **Models of Man**. New York: John Wiley and Sons, 1957.

STIGLITZ, Joseph E. **The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics**. Quaterly Journal of Economics Vol. 463, 2000.

J. E. Stiglitz; A. Weiss. **Asymmetric Information In Credit Markets And Its Implications For Macro-Economics**. Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 44, nº 4, Special Issue on Financial Markets, Institutions and Policy. p. 694-724. Oct., 1992.

THÉRET, B. **As Instituições Entre as Estruturas e as Ações**. Revista Lua Nova nº 58, p. 225–256, 2003.

VADELL, Javier. **O Banco Mundial: dos empréstimos para o ajuste aos empréstimos para políticas de desenvolvimento**. Conjuntura Internacional. Cenários PUC Minas – Belo Horizonte – 2004.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: princípios básicos**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

WORLDBANK, **World Bank Group Historical Chronology**. W. B. G. Archives: World Bank Group Archives, 2009.

VIANA, Lúcio Hanai Valeriano. **A Influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento na Formulação de Políticas Públicas: análise das condições de financiamento do Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo**. Procentro, 2009.

WILDAVSKY, Aaron. **The Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little Brown, 1964.

## Anexo 1 - Relação dos tipos de empréstimos realizados pelo Banco Mundial

---

<b>Empréstimos de Investimento (normalmente envolvem contrapartida de 50%)</b>	
SIL - Specific Investment Loan	Empréstimos de investimento específico - criação e manutenção de ativos produtivos e infra-estrutura econômica, social e institucional.
TAL - Technical Assistance Loan	Empréstimos de assistência técnica - fortalecimento de instituições; construção de capacidade em agências ligadas a políticas, estratégias e reformas.
LIL- Learning and Innovation Loan	Empréstimos de aprendizagem e inovação - projetos piloto para preparar intervenções maiores. Até US\$ 5 milhões.
FIL - Financial Intermediary Loan	Empréstimos de intermediação financeira - reformas do setor financeiro, fundos usados por intermediários financeiros para empréstimos dirigidos ao mercado.
ERL - Emergency Recovery Loan	Empréstimos de recuperação de emergência - restauração de bens e níveis de atividade imediatamente após catástrofes; implementação rápida (2-3 anos).
SIM - Sector Investment and Maintenance Loan	Empréstimos de investimento e manutenção setorial - apóia um ou mais setores; busca a eficiência dos gastos do setor público, através de ajustes de políticas e despesas.
APL - Adaptable Program Loan	Empréstimo programado adaptável - série de empréstimos que visam um objetivo de investimento a longo prazo. A transição entre as fases do programa requer aprendizagem e adaptações baseadas nos resultados obtidos.

---

<b>Empréstimos de Ajuste (Normalmente Não Requerem Contrapartida)</b>	
SAL - Structural Adjustment Loan	Empréstimos de ajuste estrutural - para reformas que visam crescimento, uso eficiente de recursos, e uma balança de pagamentos sustentável no médio e longo prazo; normalmente trata de questões macroeconômicas multissetoriais; desembolso rápido.
SECAL - Sector Adjustment Loan	Empréstimos de ajuste setorial - mudanças de políticas e reformas institucionais em setores específicos; desembolso rápido baseado em condições predeterminadas.
SSAL - Special Structural Adjustment Loan	Empréstimos de ajustes estruturais especiais - apoio excepcional para reformas estruturais e sociais de mutuários sob ameaça de crise ou já em crise.
PSAL - Programmatic Structural Adjustment Loan	Empréstimos de ajuste estrutural programável - programa nacional de três a cinco anos em apoio a reformas de políticas ou capacidade institucional no médio prazo; cada empréstimo de um PSAL normalmente prevê projetos anuais, com uma ou mais parcelas.

---

PSECAL - Programmatic Sector Adjustment Loan	Empréstimos de ajuste setorial programável - como o PSAL, mas visa reformas setoriais.
RIL - Rehabilitation Loan	Empréstimos de reabilitação - apóia programas de reformas e necessidades cambiais urgentes, direcionadas a reabilitação de infra-estrutura necessária ao setor privado.

---

### Outros Instrumentos

DRL - Debt Reduction Loan	Empréstimos de redução de dívida - reduzir o serviço de dívidas comerciais como parte de programas de crescimento de médio prazo; racionalizar e converter dívidas, ou recomprar com desconto; normalmente associado a operações de ajuste.
Garantias	Promovem o financiamento privado ao cobrirem riscos políticos, de regulamentação ou de desempenho governamental; podem ser oferecidas por projeto ou baseadas em políticas.
SWAPs - Sector-Wide Approaches	São mecanismos que buscam apoiar programas de reformas setoriais baseados em objetivos de desenvolvimento de longo prazo. Representam uma abordagem em parceria em prol de programas amplos, executados pelo país. Eles normalmente abarcam um setor inteiro, especialmente as áreas sociais.

Fonte: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento obtidas no site <http://www.bancomundial.org>.

**Anexo 2 - Relação de todos os projetos financiados pelo Banco Mundial no período de 1996 a 2006.**

1996

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Alívio da Pobreza Rural e Gestão de Recursos Naturais	Agricultura e Des. Rural	27.06.96	2001-2011	175,0	Rep. Federativa do Brasil
Reforma do Setor de Saúde – REFORSUS	Saúde	20.06.96	2001-2011	300,0	Rep. Federativa do Brasil
Reestruturação e Privatização de Rodovias Federais	Transporte	20.06.96	2002-2011	350,0	Rep. Federativa do Brasil
Reabilitação e Conservação do Meio Ambiente	Meio Ambiente	11.07.95	2001-2010	50,0	Rep. Federativa do Brasil
4 Projetos				875,0	

1997

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Descentralização e Reabilitação de Rodovias Federais	Transporte	12.06.97	2002-2012	300,0	Rep. Federativa do Brasil
Programa de Privatização no Estado do Mato Grosso	Gestão do Setor Público	12.06.97	2001-2012	45,0	Estado do Mato Grosso
Gestão de Recursos da Água	Saneamento Básico	12.06.97	2001-2012	9,6	Estado do Ceará
Desenvolvimento Tecnológico Agrícola	Agricultura e Des. Rural	22.05.97	2002-2012	60,0	Rep. Federativa do Brasil
Gestão das Rodovias Estaduais/RS	Transporte	15.05.97	2000-2012	70,0	Estado do Rio Grande do Sul
Alívio da Pobreza e Reforma Agrária	Agricultura e Des. Rural	22.04.97	2000-2012	90,0	Rep. Federativa do Brasil
Alívio da Pobreza Rural e Gestão de Recursos Naturais	Agricultura e Des. Rural	22.04.97	2000-2012	100,0	Rep. Federativa do Brasil
Reforma do Estado do RS	Gestão do Setor Público	04.03.97	2000-2012	125,0	Estado do Rio Grande do Sul
Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana nos Municípios Baianos	Des. Urbano	04.03.97	2000-2012	100,0	Estado da Bahia
Alívio da Pobreza Rural - RN	Agricultura e Des. Rural	12.12.96	2002-2011	24,0	Estado do Rio Grande do Norte
Alívio da Pobreza Rural - PI	Agricultura e Des. Rural	12.12.97	2002-2012	30,0	Estado do Piauí
Alívio da Pobreza Rural – PE	Agricultura e Des. Rural	12.12.98	2002-2013	39,0	Estado de Pernambuco
12 Projetos				992,6	

1998

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Assistência Técnica para Reforma do Sistema Previdenciário	Assistência Técnica	30.06.98	2004-2013	5,0	Rep. Federativa do Brasil
Privatização do Estado – Minas Gerais	Gestão do Setor Público	28.04.98	2002-2013	170,0	Estado de Minas Gerais
Transporte Urbano Integrado – São Paulo	Des. Urbano	07.04.98	2003-2013	45,0	Estado de São Paulo
Melhoria Escolar	Educação	02.04.98	2001-2013	62,0	Rep. Federativa do Brasil
Gestão de recursos da Água	Saneamento Básico	02.04.98	2003-2013	198,0	Rep. Federativa do Brasil
Transporte de Massa – Rio de Janeiro	Des. Urbano	05.03.98	2001-2013	186,0	Estado do Rio de Janeiro

Modernização do Setor de Água	Saneamento Básico	05.03.98	2003-2013	150,0	Rep. Federativa do Brasil
Suporte à Reforma da Ciência e Tecnologia	Educação	18.12.97	2003-2013	155,0	Rep. Federativa do Brasil
Projeto Bolívia-Brasil de Desenvolvimento do Setor de Gás-Gasoduto	Energia	18.12.97	2001-2012	130,0	Rep. Federativa do Brasil
Alívio da Pobreza Rural – PB	Agricultura e Des. Rural	20.11.97	2003-2013	60,0	Estado da Paraíba
Alívio da Pobreza Rural – MA	Agricultura e Des. Rural	20.11.97	2003-2013	80,0	Estado do Maranhão
Assistência Técnica para Modernização do Banco Central	Assistência Técnica	18.11.97	2003-2012	20,0	Banco Central
Gestão da Terra III	Agricultura e Des. Rural	28.10.97	2003-2012	55,0	Rep. Federativa do Brasil
Gestão de Recursos da Água - Bahia	Saneamento Básico	11.09.97	2003-2012	51,0	Estado da Bahia
Privatização e Reforma do Estado – Rio de Janeiro	Gestão do Setor Público	17.11.97	2001-2012	250,0	Rep. Federativa do Brasil
15 Projetos				1617,5	

## 1999

U\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Transporte Urbano em Salvador	Des. Urbano	17.06.99	2005-2014	150,0	Estado da Bahia
Segundo Projeto de Melhoramento de Escolas	Educação	08.06.99	2005-2014	202,0	Rep. Federativa do Brasil
Proteção de Saúde de Animais e Plantas	Agricultura e Des. Rural	27.05.99	2004-2014	44,0	Rep. Federativa do Brasil
	Ajuste Setorial	07.01.99	2002-2004	252,0	Rep. Federativa do Brasil
Empréstimo Especial para Ajuste do Setor de Previdência e Seguridade Social	Ajuste Setorial	07.01.99	2002-2004	757,6	Rep. Federativa do Brasil
Vigilância e Controle de Enfermidades	Saúde	17.09.98	2004-2013	100,0	Rep. Federativa do Brasil
Segundo Projeto de Luta Contra a AIDS e as Enfermidades de Transmissão Sexual	Saúde	15.09.98	2004-2013	165,0	Rep. Federativa do Brasil
Prevenção e Controle de Incêndios na Região Amazônica	Meio Ambiente	10.09.98	2004-2013	15,0	Rep. Federativa do Brasil
8 Projetos				1686,1	

## 2000

U\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Desenvolvimento do Microfinanciamento no Nordeste	Finanças	30.05.00	2006-2015	50,0	Rep. Federativa do Brasil
Empréstimo Especial para o Ajuste Setorial da Reforma Administrativa e Fiscal	Ajuste Setorial	30.03.00	2003-2005	505,1	Rep. Federativa do Brasil
Segundo Empréstimo Especial para o Ajuste da Previdência e Seguridade Social	Ajuste Setorial	30.03.00	2003-2005	505,1	Rep. Federativa do Brasil
Assistência Técnica Para o Setor da Previdência e Seguridade Social	Assistência Técnica	07.02.00	2005-2015	5,1	Rep. Federativa do Brasil
Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Ceará	Meio-Ambiente	06.01.00	2005-2014	136,0	Estado do Ceará
Assistência Técnica para o Programa de Saneamento – PROSANEAR	Assistência Técnica	06.01.00	2005-2014	30,3	Rep. Federativa do Brasil
Segundo Projeto Nacional Ambiental	Meio-Ambiente	09.12.99	2005-2014	15,0	Rep. Federativa do Brasil

Promoção do Uso Eficiente de Energia Elétrica	Energia	05.10.99	2005-2014	43,4	Rep. Federativa do Brasil
8 Projetos				1290,0	

## 2001

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Luta Contra a Pobreza rural, no Piauí	Agricultura e Des. Rural	26.06.01	2007-2016	22,5	Estado do Piauí
Luta Contra a Pobreza rural, em Pernambuco	Agricultura e Des. Rural	26.06.01	2007-2016	30,1	Estado de Pernambuco
Luta Contra a Pobreza rural, no Ceará	Agricultura e Des. Rural	26.06.01	2007-2016	37,5	Estado do Ceará
Luta Contra a Pobreza rural, na Bahia	Agricultura e Des. Rural	26.06.01	2006-2016	54,3	Estado da Bahia
Primeiro Empréstimo Programático para Ajuste de Apoio ao Setor Financeiro	Ajuste Estrutural	24.05.01	2006-2013	404,0	Rep. Federativa do Brasil
Assistência Técnica sobre Gestão Fiscal e Financeira	Assistência Técnica	18.01.01	2007-2016	8,9	Rep. Federativa do Brasil
Empréstimo Programático para Ajuste da Reforma Fiscal	Ajuste Estrutural	20.12.00	2006-2013	757,6	Rep. Federativa do Brasil
Melhoria da Qualidade da Educação na Bahia	Educação	20.12.00	2006-2016	90,0	Estado do Ceará
Projeto de Educação na Bahia	Educação	30.11.00	2006-2016	69,6	Estado da Bahia
Primeiro Projeto para Reduzir a Pobreza, por meio do Acesso à Terra	Agricultura e Des. Rural		*-2014	202,1	Rep. Federativa do Brasil
10 Projetos				1676,6	

## 2002

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Redução da Pobreza Rural	Agricultura e Des. Rural	27.06.02	2007-2017	22,5	Rep. Federativa do Brasil
Reforma do Setor Energético	Energia	13.06.02	2012-2012	454,6	Rep. Federativa do Brasil
Segundo Empréstimo Programático do Setor Financeiro	Ajuste Setorial	13.06.02	2012-2012	404,0	Rep. Federativa do Brasil
Terceiro Projeto de Melhoria Escolar – FUNDESCOLA IIIA	Educação	13.06.02	2007-2014	160,0	Rep. Federativa do Brasil
Redução da Pobreza Rural e Gestão de Recursos Naturais	Agricultura e Des. Rural	25.04.02	2007-2017	62,8	Rep. Federativa do Brasil
Programa Adaptável de Extensão da Saúde da Família	Saúde	14.03.02	2007-2017	68,0	Rep. Federativa do Brasil
Redução da Pobreza rural de Sergipe	Agricultura e Des. Rural	29.01.02	2007-2017	20,8	Estado do Sergipe
Expansão do Metro de São Paulo	Des. Urbano	22.01.02	2007-2017	209,0	Estado de São Paulo
Transporte Metropolitano de Fortaleza	Des. Urbano	04.12.01	2007-2011	85,0	Estado do Ceará
Assistência Técnica para o Setor Financeiro	Assistência Técnica	04.09.01	2007-2016	14,5	Rep. Federativa do Brasil
Programa Adaptável de Gestão das Rodovias de Goiás	Transporte	23.08.01	2007-2016	65,0	Estado de Goiás
11 Projetos				1566,2	

## 2003

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Empréstimo Adaptável para a segunda Fase do Programa de Educação na Bahia	Educação	27.06.03	2008-2018	60,0	Estado da Bahia
Terceiro Empréstimo para a Luta Contra a AIDS e Enfermidades de Transmissão Sexual	Saúde	26.06.03	2008-2018	100,0	Rep. Federativa do Brasil
Assistência Técnica ao Setor de Energia	Assistência Técnica	24.06.03	2008-2018	12,1	Rep. Federativa do Brasil
Segundo Empréstimo Programático para a Reforma Fiscal	Ajuste Estrutural	12.06.03	2009-2013	404,0	Rep. Federativa do Brasil
Empréstimo Programático para a Reforma do Sistema de Saúde da Bahia	Ajuste Setorial	12.06.03	2008-2017	30,0	Estado da Bahia
Empréstimo para a Melhoria da Qualidade de Vida em Recife	Des. Urbano	24.04.03	2008-2017	46,0	Estado de Pernambuco
Empréstimo Programático para a Reforma do Setor de Desenvolvimento Humano	Ajuste Setorial	25.02.03	2011-2013	505,1	Rep. Federativa do Brasil
Empréstimo para Modernização do Abastecimento de Água	Saneamento Básico	12.12.02	2008-2017	75,0	CAIXA
Assistência Técnica para Reforma da Previdência e Seguridade	Assistência Técnica	25.07.02	2007-2017	5,0	Rep. Federativa do Brasil
9 Projetos				1237,2	

## 2004

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Programa de Saneamento Ambiental	Saneamento Básico	--	--	36,0	Estado do Espírito Santo
Sistema Nacional de Vigilância em Saúde – VIGISUS II	Saúde	--	--	100,0	Rep. Federativa do Brasil
Revitalização Urbana e Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Betim	Meio-Ambiente	--	--	24,1	Prefeitura de Betim, Estado de Minas Gerais
Desenvolvimento Regional Sustentável do Tocantins	Agricultura e Des. Rural	--	--	60,0	Estado do Tocantins
Primeiro Empréstimo Programático de Ajuste para o Crescimento Sustentável com Equidade – Programa de Apoio Financeiro ao Brasil (PAFIB)	Ajuste Estrutural	--	--	640,0	Rep. Federativa do Brasil
5 Projetos				860,9	

## 2005

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Melhoria da Qualidade da Educação - PROESCOLA	Educação	--	--	31,5	Estado de Pernambuco
Apoio ao Programa Bolsa Família	Programas Assistenciais	--	--	572,2	Rep. Federativa do Brasil*
Assistência Técnica ao Programa de Apoio á Agenda de Crescimento Econômico, Equitativo e Sustentável (PACE)	Assistência Técnica	--	--	12,1	Rep. Federativa do Brasil*
Apoio à Inclusão Social	População, Saúde e Inclusão Social	--	--	149,8	Estado do Ceará
Programa de Combate à Pobreza	Agricultura e Des.	--	--	30,0	Estado do

Rural no Maranhão	Rural					Maranhão
Empréstimo Programático para o Crescimento Sustentável com Equidade – Política do Setor de Habitação	Ajuste Setorial	--	--	502,5		Rep. Federativa do Brasil*
Projeto de Combate a Pobreza no Interior da Bahia	Agricultura e Des. Rural	--	--	54,4		Estado da Bahia
Assistência Técnica para o Apoio à Agenda de Sustentabilidade Ambiental	Assistência Técnica	--	--	8,0		Rep. Federativa do Brasil*
Projeto de Combate a Pobreza Rural da Região Mineira do Nordeste	Agricultura e Des. Rural	--	--	35,0		Estado de Minas Gerais
9 Projetos				1395,4		

2006

U\$\$ milhões

TIPO DE PROJETO	SETOR	DATA	MATURIDADE	VALOR	CONTRATANTE
Minas Gerais Partnership for Development				170.0	State government of Minas Gerais.
BR - Road Transport Project				501.25	Federative republic of Brazil
Additional Financing for the Rural Poverty Reduction Project - Cear				37.5	State of Ceará
Second Programmatic Sustainable and Equitable Growth Loan				601.5	Brazilian federal government--mf
Additional Financing for the Rural Poverty Reduction Project - Piau				22.5	State of Piaui
Additional Financing for the Rural Poverty Reduction Project - Pernambuco				30.0	State of Pernambuco
Bahia Integrated State Highway Management Project				100.0	State of Bahia
BR APL 1 Para Integrated Rural Dev				60.0	Para state government
Additional Financing for the Federal Water Resources Management Project				50.0	Government of Brazil
9 projetos					State government of Minas Gerais

**Anexo 3 - Projetos Financiados pelo Banco Mundial para o Governo Federal Brasileiro, agrupados por categoria de investimento.**

**Período 1996-1999**

**Infra-Estrutura**

<b>PROJETO</b>	<b>EMPRÉSTIMO</b>	<b>VALOR (U\$D)</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>DATA</b>
RAILWAYS RESTRUCTURG	IBRD 40460	350.000.000,00	Infra-estrutura	22-apr-97
RAILWAYS RESTRUCTURG	IBRD 4046 <sup>a</sup>	151.483.452,95	Infra-estrutura	12-jun-97
Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project	IBRD 41470	90.000.000,00	Infra-estrutura	22-may-97
BR FED HWY DECENTR	IBRD 41880	300.000.000,00	Infra-estrutura	18-nov-97
Agricultural Technology Development Project	IBRD 41690	60.000.000,00	Infra-estrutura	18-dec-97
GAS SCTR DEV PROJECT	IBRD 42650	130.000.000,00	Infra-estrutura	18-dec-97
BR SALVADOR URBAN TRANS	IBRD 44940	150.000.000,00	Infra-estrutura	02-apr-98
07 projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>1.231.483.452,95</b>		

**Social**

<b>PROJETO</b>	<b>EMPRÉSTIMO</b>	<b>VALOR (U\$D)</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>DATA</b>
Federal Water Resources Management Project	IBRD 43100	198.000.000,00	Meio-ambiente	02-apr-98
Emergency Fire Prevention & Control Project	IBRD 43890	15.000.000,00	Meio-ambiente	17-sep-98
BR WATER S.MOD.2	IBRD 42920	150.000.000,00	Meio-ambiente	30-jun-98
BR- DISEASE SURVEILLANCE - VIGISUS	IBRD 43940	100.000.000,00	saúde	10-sep-98
BR: AIDS & STD Control II	IBRD 43920	165.000.000,00	saúde	15-sep-98
BR- HEALTH SECTOR REFORM - REFORSUS	IBRD 40470	300.000.000,00	social	5-mar-98
BR-Fundescola I	IBRD 43110	62.500.000,00	social	7-jan-99
BR SOCIAL PROTECTION	IBRD 44300	252.520.000,00	social	7-jan-99
BR SOC SECURITY REF I	IBRD 44310	757.570.000,00	social	17-jun-99
Second School Improvement Project	IBRD 44870	202.030.000,00	social	8-jun-99
BR- SC. & TECH 3	IBRD 42660	155.000.000,00	Ciência e Tecnologia	20-jun-96
12 Projetos				
<b>Valor Total</b>				

**Gestão**

<b>PROJETO</b>	<b>EMPRÉSTIMO</b>	<b>VALOR (U\$D)</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>DATA</b>
CENTRAL BANK TECHNICAL ASSISTANCE LOAN I	IBRD 42450	20.000.000,00	gestão	20-jun-96
BR PENSION REFORM LIL	IBRD 43690	5.000.000,00	gestão	20-jun-96
03 Projetos				
<b>Valor Total</b>				

## Período 2000-2003

### Ajustamento

Projeto	Empréstimo	Valor	Categoria	Data
Programatic Fiscal Reform I	IBRD 70460	757.580.000,00	Ajustamento	6-jun-01
First Programatic Financial Sector Adjustment Loan	IBRD 70530	404.040.000,00	Ajustamento	22-jun-01
2nd Programmatic Financial Sector Adjustment Loan	IBRD 71210	404.040.000,00	Ajustamento	25-jul-02
2ND PROGRAMMATIC FISCAL REFORM ADJUSTMENT LOAN	IBRD 71790	404.040.000,00	Ajustamento	12-aug-03
Municipal Pension TAL	IBRD 46730	5.000.000,00	Ajustamento	7-nov-03
BR ADMIN & FISC REF	IBRD 45430	505.060.000,00	Ajustamento	30-jun-00
06 Projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>2.479.760.000,00</b>		

### Infra-Estrutura

Projeto	Empréstimo	Valor	Categoria	Data
Low Income Sanitation Technical Assistace Project - Prosanear - TAL	IBRD 45320	30.300.000,00	infra-estrutura	19-dec-00
Land-Based Poverty Alleviation Project I	IBRD 70370	202.100.000,00	infra-estrutura	16-oct-01
Energy Sector Reform Loan	IBRD 71200	454.550.000,00	infra-estrutura	25-jul-02
FORTALEZA METROPOLITAN TRANSPORT PROJECT	IBRD 70830	85.000.000,00	infra-estrutura	09-sep-02
HD PRGM. SECTOR REFORM LOAN	IBRD 71590	505.050.000,00	infra-estrutura	04-apr-03
05 Projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>1.277.000.000,00</b>		

### Social

Projeto	Empréstimo	Valor	categoria	data
FUNDESCOLA IIIA (THIRD SCHOOL IMPROVEMENT PROJECT)	IBRD 71220	160.000.000,00	educação	27-nov-02
BR INSS REF LIL	IBRD 45370	5.050.000,00	gestão	24-may-00
Fiscal and Financial Management Technical Assistance Loan	IBRD 46040	8.880.000,00	gestão	19-feb-02
BR TA Financial Sector	IBRD 46370	14.460.000,00	gestão	23-jul-02
BR-AIDS & STD Control 3	IBRD 47130	100.000.000,00	saúde	12-dec-03
FAMILY HEALTH EXTENSION PROGRAM	IBRD 71050	68.000.000,00	saúde	13-dec-02
06 Projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>196.390.000,00</b>		

## Período 2004-2007

### Gestão

Projeto	Empréstimo	Valor	Categoria	Data
Brazil First Programmatic Loan for Sustainable and Equitable Growth	IBRD 72180	505.050.000,00	gestão	19-feb-04
First Programmatic Reform Loan for Environmental Sustainability Sustainable and Equitable Growth	IBRD 72560	502.520.000,00	gestão	24-aug-04
Technical Assistance Program	IBRD 72530	12.120.000,00	gestão	8-jul-04
BR ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY AGENDA TAL	IBRD 73310	8.000.000,00	gestão	15-sep-05
BR-Housing Sector TAL	IBRD 73380	4.000.000,00	gestão	10-nov-05
Brazil: Human Development Technical Assistance Loan (TAL)	IBRD 73240	8.000.000,00	gestão	28-jul-05
Second Programmatic Sustainable and Equitable Growth Loan	IBRD 73860	601.510.000,00	gestão	6-jun-06
State Pension Reform II TAL	IBRD 74280	5.000.000,00	gestão	13-feb-07
08 Projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>1.646.200.000,00</b>		

### Infra-Estrutura

Projeto	Empréstimo	Valor	Categoria	Data
Energy Sector Technical Assistance Project	IBRD 47080	12.120.000,00	infra-estrutura	24-jun-03
BR - Road Transport Project	IBRD 73830	501.250.000,00	infra-estrutura	6-jun-06
Federal Water Resources Management Project	IBRD 74200-002	0,00	infra-estrutura	19-dec-06
Federal Water Resources Management Project	IBRD 74200-001	50.000.000,00	infra-estrutura	19-dec-06
04 Projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>563.370.000,00</b>		

### Social

Projeto	Empréstimo	Valor	Categoria	Data
VIGISUS APL 2 - Disease Surveillance & Control	IBRD 72270	99.500.000,00	saúde	18-may-2004
BR Bolsa Família 1st APL	IBRD 72340	572.200.000,00	social	17-jun-04
02 Projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>671.700.000,00</b>		

**Período 2008-2010\***

Infra-Estrutura

<b>Projeto</b>	<b>Empréstimo</b>	<b>Valor</b>	<b>Categoria</b>	<b>Data</b>
Integrated Solid Waste Management and Carbon Finance Project	IBRD - 79640	50.000.000,00	Infra-Estrutura	02-nov-10
01 Projeto				
<b>Valor Total</b>		<b>50.000.000,00</b>		

Gestão

<b>Projeto</b>	<b>Empréstimo</b>	<b>Valor</b>	<b>Categoria</b>	<b>Data</b>
First Programmatic Development Policy Loan for Sustainable Environmental Management	IBRD - 76600	1.300.000.000,00	gestão	05-mar-09
Second National Environmental Project – Phase II	IBRD - 77820	24.300.000,00	gestão	22-sep-09
02 Projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>1.324.300.000,00</b>		

Social

<b>Projeto</b>	<b>Empréstimo</b>	<b>Valor</b>	<b>Categoria</b>	<b>Data</b>
QUALISUS-REDE Brazil Health Network Formation and Quality Improvement Project	IBRD - 76320	235.000.000,00	saúde	29-jan-09
AIDS-SUS (National AIDS Program - National Health Service)	IBRD - 79010	67.000.000,00	saúde	18-may-10
Second Bolsa Família	IBRD - 78410	200.000.000,00	social	16-sep-10
Second Family Health Extension Adaptable Lending	IBRD - 75450	83.450.000,00	social	25-apr-2008
04 Projetos				
<b>Valor Total</b>		<b>585.450.000,00</b>		

\* Não foi incluído o ano de 2011 que completaria o período correspondente ao PPA 2008-2011.

## Anexo 4 – Encargos Financeiros Referente a Empréstimos junto ao Banco Mundial

### Lending Rates for IBRD Flexible Loans For Loans Approved After June 30, 2010

	Variable Spread			Fixed Spread		
	As of July 1, 2011			For loans signed on or after May 6, 2011		
<b>Average Maturity (years)</b>	Up to 12	Greater than 12 to 15	Greater than 15 to 18	Up to 12	Greater than 12 to 15	Greater than 15 to 18
USD	LIBOR +0.29%	LIBOR +0.39%	LIBOR +0.49%	LIBOR +0.60%	LIBOR +0.80%	LIBOR +1.05%
EUR (6)	EURIBOR +0.29%	EURIBOR +0.39%	EURIBOR +0.49%	EURIBOR +0.60%	EURIBOR +0.80%	EURIBOR +1.05%
JPY	LIBOR +0.29%	LIBOR +0.39%	LIBOR +0.49%	LIBOR +0.50%	LIBOR +0.70%	LIBOR +0.95%
<b>Front-End Fee</b>	0.25%					

### Lending Rates for IBRD Flexible Loans For Loans Approved On/Before June 30, 2010

	Variable Spread		Fixed Spread		
	As of July 1, 2011		For loans signed on or after May 6, 2011		
<b>Average Maturity (years)</b>	Up to 18		Up to 12	Greater than 12 to 15	Greater than 15 to 18
USD	LIBOR +0.29%		LIBOR +0.60%	LIBOR +0.70%	LIBOR +0.85%
EUR	EURIBOR +0.29%		EURIBOR +0.60%	EURIBOR +0.70%	EURIBOR +0.85%
JPY	LIBOR +0.29%		LIBOR +0.50%	LIBOR +0.60%	LIBOR +0.75%
<b>Front-End Fee</b>	0.25%				

### Financial Terms for IBRD Special Development Policy Loans

<b>Lending Rate</b>	6-Month LIBOR + <i>minimum</i> of 2.00%
<b>Front-End Fee</b>	1.00% of the principal loan amount
<b>Repayment Terms</b>	5 to 10-year final maturity; 3 to 5-year grace period

The SDPL offers the same flexibility as the IFL to manage currency and interest rate risk with embedded risk management options. See Operations Policy (OP) 8.60 for further details.

Fonte: Em < <http://treasury.worldbank.org/bdm/htm/ibrd.html> > acesso em 20 de setembro de 2011.