

BANCO MUNDIAL E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO ÓRGÃO NO PRIMEIRO GOVERNO FHC.¹

João Antônio dos Santos Lima (UEPB) – ja_joao@hotmail.com

RESUMO

Após um forte período de inflação galopante e impacto das políticas liberalizantes do começo da década de 1990, principalmente devido ao “Consenso de Washington”, o Brasil alcança um período de estabilidade monetária através da implantação do Plano Real. Nesse contexto de mudança de atitude do Estado e liberalização dos mercados, este estudo pretende avaliar as estratégias inseridas nos projetos do Banco Mundial, um dos principais organismos internacionais na área de desenvolvimento econômico e combate à pobreza, para a formulação das diretrizes políticas do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Para avaliar essas estratégias, utiliza-se uma literatura composta por análises macroeconômicas e políticas da situação brasileira no período, relatórios da instituição sobre o Brasil, avaliações da sociedade civil e um banco de dados, disponível no *site* do órgão, com os projetos do Banco Mundial para o Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Banco Mundial; Desenvolvimento econômico; Fernando Henrique Cardoso.

ABSTRACT

After a strong period of rampant inflation and the impact of liberalizing policies of the early 1990s, mainly due to the "Washington Consensus", Brazil reaches a period of monetary stability through the implementation of the Real Plan. In this context of change of the State's attitude and market liberalization, this study aims to evaluate the strategies included in World Bank projects, one of the major international organizations in the field of economic development and fight against poverty, in the formulation of policy guidelines of the first government of Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). In order to evaluate these strategies, a literature composed of macroeconomic and political analysis of the situation in Brazil during the period, institution reports on Brazil, evaluations of civil society and a database, available at the agency, with the World Bank projects for Brazil, are used.

KEYWORDS: World Bank; Economic Development; Fernando Henrique Cardoso.

¹ Esse trabalho consiste numa versão reduzida do Relatório Final da pesquisa realiza no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UEPB), cota 2008/2009, sob orientação da Prof^a. Dra. Cristina C. Pacheco.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para os países da América Latina, a década de 1980 simboliza uma era de grandes dificuldades na equalização de gastos sociais e pagamentos de dívidas, devido às sucessivas crises do petróleo ocorridas na década anterior, à elevação das taxas de juros feita pelo governo dos Estados Unidos e a incapacidade dos governos em pagar seus compromissos. Durante o período, as instituições financeiras internacionais, a citar, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, estabeleceram uma série de diretrizes consideradas aptas a trazer o equilíbrio macroeconômico da região, os lucros devidos para pagar os empréstimos e enquadrar o continente na economia mundial. Através de uma reunião ocorrida em Washington, membros dessas instituições estabeleceram metas comuns, denominadas posteriormente por John Williamson como “Consenso de Washington”. Dentro dessas metas, as instituições indicavam como ações eficazes para seguir no desenvolvimento econômico de forma sustentável a disciplina fiscal, a priorização dos gastos públicos, a reforma tributária, a liberalização financeira, o regime cambial, a liberalização comercial, o investimento direto estrangeiro, a privatização, a desregulamentação e a propriedade intelectual (NAÍM, 2000).

A presidência do governo de Fernando Collor (1990-1992) seguiu os postulados empregados pelas instituições de Washington, como a redução dos gastos públicos e seguindo uma linha de privatizações e abertura comercial do Brasil, porém, o país ainda sofria com marcas iniciadas desde o regime militar, como a desigualdade de renda e a instabilidade macroeconômica gerada pela hiperinflação.

Tabela 1 - Taxa de Inflação anual (1977-1996)

Anos	%	Anos	%
1977	38,80	1987	415,80
1978	40,80	1988	1.037,60
1979	77,20	1989	1.782,90
1980	110,20	1990	2.596,00
1981	95,20	1991	421,00
1982	99,70	1992	988,00
1983	211,00	1993	2.087,00
1984	223,80	1994	2.312,00
1985	235,10	1995	75,00
1986	65,00	1996	9,00

Fonte: REGO e MARQUES (2000)

Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso, que já havia sido Ministro das Relações Exteriores, assumiu o Ministério da Fazenda, e trouxe consigo, a responsabilidade de alcançar um nível inflacionário moderado, que naquele momento, já atingia a casa dos quatro dígitos, como se vê na tabela abaixo. O Brasil só conseguiu atingir uma estabilidade com o Plano Real, sob a orientação de Fernando Henrique, após várias tentativas de estabilização da moeda ao longo da década de 80.²

Diante do contexto de mudança na estrutura macroeconômica brasileira, da estabilidade na democracia nacional, das discussões sobre o fenômeno da globalização, a liberalização dos mercados e a nova participação do Estado nos âmbitos políticos e econômicos, o estudo se propõe a identificar as estratégias empregadas pelo Banco Mundial no Brasil, ao longo do primeiro mandato de Fernando Henrique (1995-1998).

BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial consolida-se há algum tempo como uma das maiores organizações a nível mundial, com escritórios espalhados por todo o globo, através de um âmbito de atuação que envolve os setores privados e públicos, nos níveis locais, regionais, nacionais e internacionais, diversificando e interagindo nas temáticas de desenvolvimento econômico e combate à pobreza.

Sua literatura é flexível, visto o grande número de trabalhos que abarcam sua participação em diversos setores da economia, ao longo dos anos e em diferentes países. Por um lado, Pincus e Winters (2002) apresentam a atuação do Banco Mundial como uma longa história de adaptação às mudanças nas circunstâncias e nas demandas globais, ao surgir com uma simples agência de fundos para a reconstrução no pós-guerra e tornar-se uma agência bancária ‘do’ desenvolvimento, contemplada diante de sua experiência, como um “Knowledge Bank”. Em um meio termo, Gilbert, Powell e Vines (1999) detalham a história e a funcionalidade do Banco em três etapas: a) o Banco Mundial como um ‘banco’ (comercial), ao atuar como intermediário financeiro; b) o Banco como uma instituição de pesquisas em desenvolvimento, que produz análises econômicas e demais pesquisas e; c) o Banco como uma agência de desenvolvimento, ao assumir sua

² Dentre eles, o Plano Cruzado I e II em 1986, o Plano Bresser em 1987, a *Política do Feijão-com-Arroz* em 1988, o Plano Verão em 1989, o Plano Collor I em 1990 e Collor II em 1991.

responsabilidade técnica na assistência ao desenvolvimento, no monitoramento dos empréstimos e da *performance* dos projetos.

Do outro lado da linha de pensamento, Griffith-Jones (2002) analisa as funções do Banco como a de um órgão que permaneceu estático no tempo, visto a manutenção de aparatos institucionais, como o sistema de votação e a distribuição deles, mesmo diante de mudanças nas suas atividades e da sua missão na economia global. Sobre esse mesmo foco, Coelho (2002) analisa a forma com que a estrutura organizacional do Banco foi moldada para assegurar o equilíbrio do sistema capitalista nos países subdesenvolvidos e manter a hierarquia no sistema de Estados.

Criado em 1944, a partir da Conferência de Bretton Woods, em New Hampshire, o Banco Mundial possui um vasto corpo técnico experiente nas temáticas de desenvolvimento econômico e combate à pobreza. As instituições criadas nessa conferência, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), são decorrentes de uma estratégia defensiva do bloco aliado, que antes mesmo do término da Segunda Guerra Mundial, já previa sua vitória. Logo, a reunião tinha como finalidade a criação de um mecanismo de apoio capitalista para que, após o fim da guerra, as nações não passassem novamente por um período de regimes autoritário-nacionalistas, como ocorreu após o fim da Primeira Guerra Mundial com a Alemanha de Hitler e a Itália de Mussolini.

O BIRD atua sobre assuntos de longo prazo, objetivando envolver os países na economia mundial, ao promover o crescimento econômico e a redução da pobreza. Assim, seu foco é voltado a setores específicos da economia de um país, o que o diferencia do FMI, que assume papéis econômicos mais voltados às políticas de curto prazo, como na estabilização da balança de pagamentos dos países em dificuldades financeiras.

Apesar da diversidade de nomenclatura que se refere ao Banco, há diferenças sobre qual instituição de fato está sendo comentada. Em 1944 foi criado o BIRD. Contudo, nos anos posteriores adicionou-se a este mais quatro órgãos, com algumas distinções entre si. Estas instituições, juntas, englobam a idéia do desenvolvimento econômico sustentável. Em 1956 foi criada a Corporação Financeira Internacional (CFI) considerada hoje a maior provedora multilateral de financiamento para o empreendimento privado nos países em desenvolvimento. Em decorrência de uma pobreza sem precedentes nos países da África e algumas ilhas remotas, sem perspectivas econômicas favoráveis, criou-se, em 1960, a Associação Internacional ao

Desenvolvimento (AID) que tem o objetivo de emprestar recursos de maneira mais facilitada para os países mais pobres, sem taxa de juros, com maturidades que chegam até 40 anos, entre outras facilidades. E, por fim, mais duas instituições foram criadas: o Centro Internacional de Arbitragem e Disputas Internacionais (CIADI), em 1966, com a função de encorajar os investimentos aos estrangeiros e promover facilidades nas conciliações, e a Agência Multilateral de Garantias Internacionais (AMGI), em 1988, para coordenar o ambiente de investimentos e reconhecer os riscos políticos que inibem os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE).

Logo, a expressão “Banco Mundial” (*World Bank*), utilizada inicialmente como apelido do BIRD, foi oficializada em 1975, e refere-se, conjuntamente ao BIRD e à AID. O termo “Grupo Banco Mundial”, por sua vez, é utilizado para envolver os cinco órgãos. Nota-se como difere as funções do BIRD e da AID e dos demais. Enquanto o Banco Mundial tem a sua operacionalidade voltada ao financiamento de governos, a elaboração de estratégias em setores em que a participação do público é essencial, a CFI viabiliza a estratégia de desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva do setor privado, fornecendo insumos, consultorias e análises que proporcionem os devidos resultados positivos, enquanto a AMGI e o CIADI se concentram em questões de investimentos internacionais privados e suas conseqüências.

Quanto às funções do órgão, como já retratado anteriormente, o Banco Mundial canalizou suas ações para vias diferentes das quais ela tomava antes da Crise da Dívida, ou seja, até o final da década de 1970. O Banco deixou de ser uma instituição que pregava um “liberalismo desenvolvimentista”, com foco no crescimento econômico e social dessas regiões, para se aliar à lógica liberalizante, de minimização das ações do Estado, do incremento das relações financeiras em todo o mundo sem a regulação do aparato estatal, da valorização do conhecimento para a ascensão do indivíduo, o foco na concorrência para a disposição dos melhores produtos, entre outras características.

Já no começo dos anos de 1990, o Consenso de Washington surgiu como um conjunto de idéias necessárias para organizar a economia e a vida política, afinal ocorria no período a queda do regime soviético e uma ascensão unilateral dos EUA no cenário mundial (NAÍM, 2000). De acordo com Vilas (2000), alguns críticos indicavam que as premissas do Consenso deveriam alcançar o mesmo nível de aceitação que os direitos humanos e a luta contra o racismo alcançaram, sem que estivessem na dependência de debates políticos internos. Desta forma,

vários governos utilizaram a propaganda do Consenso para lançarem candidaturas presidenciais, entre eles, o político brasileiro Fernando Collor.

Um fato que chama atenção durante o período é a mudança na postura do Estado. Uma vez que o modelo de substituição de importações é trocado pelo modelo mais liberal, com abertura de mercado, envolvimento do processo de globalização, o papel do Estado é modificado, passando a não interferir mais na economia. O erro ocorre na diminuição do poder do Estado em todas as áreas, sejam elas, econômicas, políticas e sociais. Assim, o Banco, através de experiências ao redor do mundo, percebe que um dos equívocos é não disponibilizar as forças necessárias para o Estado garantir a ordem e a propriedade individual.

Apesar de perder alguma de suas funções, a máquina estatal não deve ser enfraquecida, mas remodelada, reagrupada e fortalecida dentro de suas novas atribuições, com eficiência e transparência na descentralização de suas atividades. Nesse contexto, surge o tema da *Good Governance* no Banco que indica uma série de levantamentos feitos por estudiosos para a eficácia da ação do Estado. Nesse contexto, Kura (2008) avalia que a “boa governança” corresponde à reinvenção da governabilidade diante das dinâmicas e desafios do desenvolvimento frente à globalização. Dentro disso, vale ressaltar conforme Vivian Ugá que “ao mesmo tempo em que a governabilidade surgiu como necessária para as reformas, estas apareceram como o único caminho possível para evitar a ingovernabilidade” (UGÁ, 2004, p.57). Ou seja, durante a década de 1990, um importante vetor para entender a capacidade de alcançar o desenvolvimento econômico sustentável se concentra na função do Estado, seja direta ou indiretamente.

BANCO DE DADOS

Através do banco de dados utilizado na pesquisa³, foi possível traçar coordenadas de estudos, ao identificar quais os clientes que o Banco possui dentro do país, os órgãos que articulam o montante investido, a composição do processo, os períodos de adesão e finalização dos projetos, os locais de destino, sejam eles para o Brasil ou regiões específicas e os setores dos

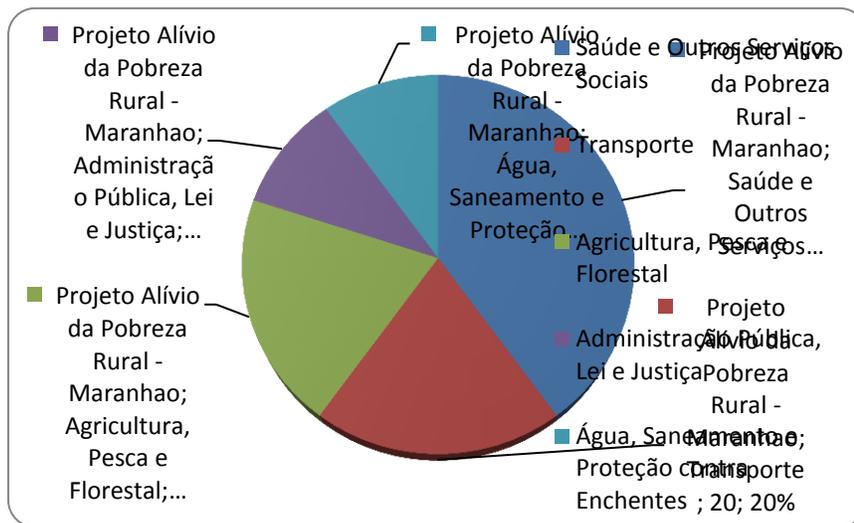
³ Em 1994, o Banco Mundial decidiu liberar o acesso aos documentos pois, reconhece que é de “importância fundamental da transparência e da responsabilidade no processo de desenvolvimento [...] manter a abertura acerca das suas actividades, e acolher bem e procurar oportunidades para explicar o trabalho que realiza a uma audiência tão vasta como possível” (BANCO MUNDIAL, 2002, p.4). Os arquivos se encontra no próprio site da organização: www.worldbank.org

projetos disponíveis para o Brasil. O presente trabalho, porém, se debruça sobre a articulação de vários setores num mesmo projeto.

De fato, durante a década de 1990, o Banco Mundial adota uma nova estratégia na elaboração e execução dos seus projetos, diversificando as devidas importâncias no repasse de recursos, com a finalidade tornar cada vez mais sustentáveis os projetos executados.

Se por um lado, anteriormente os projetos tinham seus recursos destinados em sua totalidade para determinada área de execução, a citar, projetos ligados ao setor energético tinha todos seus recursos voltados para os gastos operacionais, assim como os de transporte tinham seus gastos voltados para suas áreas, a nova elaboração traz uma diversificação, principalmente nos gastos como a administração pública, fato este ligado à importância dada ao tema da “boa governança”. Assim, há uma divisão de responsabilidades com sua devida receita, para auxiliar na execução. Essa divisão parte da premissa de que não adianta apenas tratar um objeto específico, mas sim, compreender que existe uma interdependência entre setores.

Gráfico 1 - Projeto de Alívio à Pobreza no Maranhão



Fonte: www.worldbank.org (Elaboração do Autor)

Os projetos da área de “Alívio à Pobreza Rural” são os que apresentam maior diversificação quanto aos setores envolvidos, demonstrando a preocupação em disponibilizar recursos de forma sustentável. Como exemplo, utiliza-se o gráfico 1 para expor o Projeto de Alívio à Pobreza no Estado do Maranhão. Nota-se a disponibilidade de recursos com a intenção de tornar sustentável o ambiente, utilizando a verba para diferentes áreas, como no caso exposto,

para áreas sociais, principalmente de saúde. Os gastos com transporte também aparece no mesmo projeto, devido ao fato de que se trata de áreas isoladas do país. Os investimentos na área da agricultura, por exemplo, na pequena lavoura e na consolidação do ramo se constituem como um gasto intermediário. Com pequena participação, os setores de recursos hídricos e da administração pública completam os rumos desses investimentos, ao auxiliar na sistematização dos resultados.

A análise está baseada nos dados contidos dos 45 projetos do Banco Mundial destinados ao Brasil, durante o primeiro mandato de FHC, correspondente aos anos de 1995-1998. Para essa pesquisa foi utilizado os empréstimos oriundos do Banco Mundial, com foco para Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Os outros órgãos⁴ envolvidos compõem um cenário de auxiliares do Banco, como braços que compartilham do mesmo ideal final, de desenvolvimento econômico sustentável, porém com meios, focos e recursos diferentes do Banco⁵. De um total de 45 projetos, 39 são de responsabilidade do BIRD, quatro do *Rain Forest* e dois da responsabilidade do *Global Environment Project*.

Os projetos do *Rain Forest* fazem parte do *Rain Forest Trust Fund (RTF)*, em português, “Fundo Fiduciário de Florestas Tropicais”, criado em 1992 pelos diretores executivos e entidades doadoras. Toda a quantia que está no fundo é fruto de doações direcionadas para projetos integrados com a finalidade de amenizar o desmatamento da floresta Amazônica, proteger a biodiversidade, reduzir a emissão de carbonos e promover o desenvolvimento e uso sustentável da região Amazônica. Os quatro projetos envolvem análise e monitoramento da região, prevenção à queimadas, gerenciamento dos recursos florestais e as terras indígenas.

Os projetos que compõem o *Global Environment Facility (GEF)*, o Fundo Global para o Meio Ambiente, são direcionados para promover a cooperação internacional e financiar ações que envolvam quatro ameaças graves ao meio ambiente global: a perda de biodiversidade, as mudanças climáticas, a degradação de águas internacionais e a redução da camada de Ozônio. Os dois projetos tratam da questão da biodiversidade nacional, o primeiro é o Projeto Biodiversidade

⁴ Neste trabalho tratamos como órgãos, mas no original, essa modalidade apresenta-se como *Product Lines*, traduzindo, Linhas de Produtos, ou seja, uma linha de financiamento com características próprias.

⁵ Explicamos aqui como meios, focos e recursos diferentes porque cada órgão do Banco trabalha para o mesmo “fim”, o desenvolvimento econômico. A diferença consiste na aplicação de seus projetos, pois o BIRD e a AID disponibilizam fundos para os órgãos públicos, ou seja, o Governo, seja ele Federal, Estadual ou Municipal. Já a CFI foca no setor privado, como forma de dar sustento ao capital das empresas. Outros dois órgãos que compõem o Grupo Banco, o AMGI e o CIADI agem mais como instituições de garantia e arbitragem para investimentos privados. Quanto aos recursos, alguns são de fontes próprias do Banco, enquanto outros são doações.

Nacional (PROBIO) e o segundo é relacionado com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO).

Apesar da linha de crédito ser diferenciada, utiliza-se o mesmo padrão de setores que o BIRD direciona em seus projetos, a citar: Administração Pública, Lei e Justiça (*Law and Justice and Public Administration*); Agricultura Pesca e Florestal (*Agriculture, Fishing and Forestry*); Água, Saneamento e Proteção contra Enchentes (*Water, Sanitation and Flood Protection*); Educação (*Education*); Energia e Mineração (*Energy and Mining*); Finanças (*Finance*); Indústria e Comércio (*Industry and Trade*); Saúde e outros Serviços Sociais (*Health and Others Social Services*); e Transporte (*Transportation*).⁶

Utiliza-se essa forma de classificação e explicação dos projetos do Banco, porque eles dão o direcionamento temático e/ou setorial do projeto. Em suma, ele identifica a porcentagem do volume investido do projeto para uma área já padronizada e reconhecida pelo Banco Mundial, permitindo-se então, diagnosticar como determinados projetos, de acordo com a área, montante ou estratégia de governo, recebe mais dinheiro para um único setor, ou se tem seu montante fragmentado em diversas áreas.

Outro fator importante na análise do banco de dados, ao comparar com outros períodos, principalmente anteriores, é que assim como os setores, que deixam de ser únicos, ou seja, voltados a finalidades únicas, acontece algo semelhante quanto ao mutuário. Como já foi explicado anteriormente, o BIRD é voltado para investir nos governos, ou órgãos públicos vinculados. A mudança ocorre ao nível de governo que assume a responsabilidade sobre o retorno, que basicamente se concentra na esfera da União. Por um longo período, a União foi responsável por negociar o empréstimo, aplicá-lo e pagá-lo, porém, desde o governo de Sarney (1985-1990), no período de redemocratização brasileira, os mutuários passam a ser os Estados da federação, como São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais, porém, não mais do que 10% de projetos entre 1985 e 1989. Já no primeiro governo FHC, o equilíbrio é visível, com a União presente como mutuário em 19 projetos e os Estados da federação como mutuários em 17 projetos. Nos projetos restantes, há outros mutuários presentes, como a Transportadora Brasileira de Gasoduto (TBG) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), nesse momento, sob o gerenciamento do Estado. Essa descentralização compõe parte da estratégia das Instituições

⁶ Esse padrão é utilizado para indicar qual parte da economia está sendo apoiada pela intervenção do Banco, além de elencar um conjunto de tipos de bens e serviços produzidos.

Financeiras Internacionais (IFI), como BID, BIRD e FMI, na tomada das políticas neoliberais. Essa estratégia teve como uma de suas bases de sustentação, o Estado mínimo, limitado para algumas áreas estratégicas, como o combate à corrupção, a justiça, a defesa dos direitos do cidadão, porém foi evitado ao máximo a participação do governo em assuntos econômicos. Por isso, o seu poder é fragmentado e os Estados e Municípios começam a participar mais ativamente de assuntos de caráter internacional, como forma de aliviar a burocracia estatal na tramitação das ações.

Dessa forma, analisa-se no quadro abaixo a disposição de projetos por setores, nos governos que antecederam ao mandato de Fernando Henrique, o período correspondente ao primeiro mandato e o segundo.

Tabela 2 – Composição Setorial dos Empréstimos do Banco Mundial (1990-2002)

Setores	1990-94	1995-98	1999-02
1 - Agricultura	6,1	26,3	10,3
1.1 - Pobreza Rural	0,7	24,7	7,4
1.2 - Outros	5,4	1,7	2,8
2 - Desenvolvimento Urbano	5,2	5,7	0,0
3 - Educação	22,1	5,2	8,2
4 - Finanças	6,3	4,5	13,8
5 - Gereciamento do Setor Público	0,0	10,0	20,1
6 - Infra-estrutura	40,2	34,0	16,4
6.1 - Água e Saneamento	16,6	3,6	0,5
6.2 - Energia	5,4	3,1	7,9
6.3 - Transportes	18,2	27,3	8,0
6.3.1- Urbano	5,3	10,2	7,0
6.3.1 - Outros	12,9	17,1	1,0
7 - Meio Ambiente	11,2	7,1	1,9
8 - Proteção Social	0,0	0,1	24,0
9 - Saúde	8,9	7,1	5,3
Total	100,00	100,0	100,0

Fonte: World Bank (2004)

A agricultura, com atenção especial para o tema da pobreza rural, representa grande participação durante o primeiro governo de FHC, através da grande gama de projetos nesse período voltado ao combate da pobreza rural e da participação da população e a descentralização da tomada de decisões. Não necessariamente, a diminuição no período 1999-2002 representa uma marginalização do tema, pois os projetos ligados ao alívio da pobreza contêm um prazo de 5 a 10

anos de operacionalidade, representando um intervalo maior do que os quatro anos de governo presidencial.

Apesar o setor educacional ter apresentado um decréscimo, vale salientar que houve o projeto Fundescola, que foi iniciado em 1998, com a renovação do contrato no segundo FHC. O gerenciamento do Setor Público, no caso a Administração Pública demonstra claramente a emergência desse tema na agenda do Banco Mundial no Brasil, inclusive com avanço gradual na segunda administração do governo. O setor de Transporte mostra aumento relevante de 1990-1994, para o 1º FHC, ressaltado pelo gasto oriundo da infra-estrutura de rodovias e ferrovias.

A tabela 3 revela o número de projetos em que os setores listados foram os prioritários, ou seja, foi o setor 1, além das incidências em que foram utilizados com a finalidade de complementar a funcionalidade do projeto proposto.

Tabela 3 - Projetos organizados por área, prioridade e montante investido no governo FHC (1995-1998)

MJSECTOR	SETOR 1	SETOR 2	SETOR 3	SETOR 4	SETOR 5	TOTAL EM US\$ mi (setor)
<i>Transporte</i>	9	6	6	2	1	\$ 1.533,30
<i>Saúde e Outros Serviços Sociais</i>	10	6	2	2	1	\$ 900,20
<i>Água, Saneamento e Proteção contra Enchentes</i>	6	2	2	4	1	\$ 496,72
<i>Administração Pública, Lei e Justiça</i>	4	19	8	6	9	\$ 379,22
<i>Agricultura, Pesca e Florestal</i>	7	1	6	4	0	\$ 245,55
<i>Energia e Mineração</i>	3	2	1	0	0	\$ 210,86
<i>Finanças</i>	2	2	0	0	0	\$ 146,05
<i>Educação</i>	2	1	0	1	1	\$ 133,13
<i>Indústria e Comércio</i>	2	1	1	0	0	\$ 132,08

TOTAL	45	40	26	19	13	-
<i>TOTAL EM US\$ mi (por prioridade)</i>	\$ 2.863,87	\$ 658,59	\$ 353,05	\$ 213,51	\$ 88,09	\$ 4.177,10

Fonte: www.worldbank.org (Elaboração do Autor)

Revela-se na tabela 3, a participação complementar, na maior parte dos projetos, feita pelo setor da Administração Pública, servindo como auxiliador na execução dos projetos, ao destinar parte dos recursos para a melhor administração, avaliação, informatização e modernização do aparato estatal. Em muitos casos, o setor está voltado para investimento dos entes subnacionais, como os Estados e os Municípios. Quando os empréstimos são da responsabilidade da União, os subsetores são relacionados à Lei e Justiça, ou seja, às reformas e treinamentos do Poder Judiciário e à administração e eficácia do Governo central. Esse tema surge na temática do Banco Mundial, como reação ao próprio Consenso de Washington e as considerações sobre a redução do poder do Estado. Segundo Araújo (2005, p.11), enquanto que à primeira vista, o Estado foi analisado como “irreformável”, diante do caráter “parasitário, ineficaz e predador”, a solução viável foi a minimização de suas atividades, porém os fatos demonstraram que a solução se tratava mais de reconstruir do que de eliminar. Assim, a necessidade e a própria ascensão da “*Good Governance*”, surge do

caráter incompleto das reformas estruturais na periferia e semiperiferia, que esbarraram em traços históricos como patrimonialismo, nepotismo, corrupção, desprofissionalização dos agentes públicos, instabilidade no marco regulatório para o consumo e acumulação, baixa capacidade infra-estrutural do Estado para implementação de políticas públicas[...] (e) desrespeito aos contratos (ARAÚJO, 2005, p.10).

O tema “Água, Saneamento e Proteção contra Enchentes”, tem como perspectiva inicial, a alocação de recursos para projetos de reforma ou privatização de áreas do aparato estatal, para projetos de modernização do Estado e privatizações, modernizações e gerenciamentos dos Recursos Hídricos da região. Nos setores restantes, o tema dos recursos hídricos se faz presente em alguns projetos de alívio à pobreza rural. As estratégias do Banco visaram os sistemas de água e esgoto para as favelas urbanas, como também para as áreas rurais do Nordeste. Logo, para aproveitar uma das maiores reservas de água doce do mundo, em contraste com a distribuição

desproporcional desse recurso, mostra-se necessário pelo Banco a descentralização dessa gestão para alocação mais eficiente dos recursos.

Na área de Educação um projeto merece destaque ao ser colocado pelo Banco como um dos exemplos de sucesso⁷: o Projeto de Melhoria Escolar - o Fundescola. O Fundescola foi um projeto iniciado em 1998, que atualmente já está em sua terceira fase, com o compromisso em garantir o ensino fundamental para todas as crianças, devido, principalmente, às altas taxas de abandono no sistema educacional brasileiro. As realizações do Fundescola são derivadas do empenho do governo brasileiro, a partir dos anos 90, em diminuir a taxa de evasão escolar, principalmente entre as crianças, enquanto que as matrículas no ensino primário aumentaram de 86% em 1990 para 97% em 2002. (BANCO MUNDIAL, 2005).

De fato, melhoras como essas não ocorrem em um curto prazo, mas através de políticas consistentes e duradouras, que ultrapassam os limites de tempo entre um governo e outro. Porém, destaca-se que a política educacional mudou o rumo e não mais trata do financiamento do “hardware”, entendidos como equipamentos e prédios, mas sim do “software”, as reformas. (KRUPPA, 2001, p.11). Segundo Zita Rodrigues, algumas mudanças ocorridas nas políticas educacionais,

parte da necessidade premente de implementação de reforma estruturais do Estado, sob o prisma administrativo, fiscal, previdenciário, econômico (privatista), nas formas de gestão e na questão das propostas de modelagem para a educação, a qual necessita atender aos ditames internacionais de cunho teórico e economista. (RODRIGUES, 2006).

Para a área de Energia e Mineração, os destaques são a participação da Companhia Vale do Rio Doce, que na época ainda era estatal solicitou empréstimo para a área de Conservação do Meio Ambiente e a Transportadora Brasileira de Gasoduto (TBG) na relação Bolívia-Brasil, que envolveu a criação de um gasoduto para abastecer o Sul e Sudeste do Brasil com o gás boliviano. Os projetos que possuem o setor Energia e Mineração como complemento são geralmente os Projetos de Alívio à Pobreza.

Sobre o setor Finanças, o único que chama a grande atenção é o Projeto de Modernização e Assistência Técnica do Banco Central, enquanto que os outros se voltam aos temas de Reforma Estatal e Gerenciamento de rodovias e recursos hídricos. Vale ressaltar que a estratégia financeira é mais concentrada nas ações do FMI, órgão que regula, analisa e presta consultoria e apoio

⁷ Ver o site www.bancomundial.org.br

macroeconômicos aos países que correm o risco de não pagar suas dívidas. Logo, ações voltadas para a área de finanças sempre estarão mais ligadas ao FMI, com ações de curto prazo para equilibrar a balança de pagamentos e a liquidação de dívidas no mercado internacional. Ao Banco, cabe uma estratégia mais abrangente, de longo prazo, atuando como um auxiliar macroeconômico na sociedade, enquanto que o FMI vai direto aos setores financeiros.

Para o setor de Indústria e Comércio, os projetos são das áreas de Reforma do Estado que envolve a modernização do aparelho estatal e os quando aparece nos Setores 2, 3 estão envolvidos em Projetos de Alívio à Pobreza Rural.

No setor de Saúde e Outros Serviços Sociais, os carros-chefe são os projetos de alívio à pobreza rural, que possuem o tema da Saúde o setor majoritário 1, ou seja, a destinação de recursos para a área é a meta principal do projeto. Porém, entre os projetos, três deles são destinados para a área da Saúde brasileira, citando-os, um projeto de reforma do setor da saúde, denominado Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde (REFORSUS)⁸, um projeto de Controle e Vigilância à doenças, denominado VIGISUS⁹ e o terceiro que é motivo de destaque para o Banco Mundial, como exemplo de excelência, a segunda parte do projeto brasileiro de Controle à Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST). O VIGISUS compreende uma força tarefa que mobiliza as ações da Fundação Nacional de Saúde (FNS) no treinamento do *staff do* Município, do Estado e da União, o fortalecimento do Sistema de Vigilância Nacional, seja ele nos equipamentos, extensão, estudos e pesquisas e no sistema de comunicação das entidades. Outro foco do VIGISUS é o controle das doenças em áreas selecionadas, como na Amazônia e com as comunidades indígenas. De acordo com o Banco, o segundo projeto de Controle à AIDS e DST é considerado uma continuação de uma das estratégias mais agressivas e eficientes para diminuir a taxa de infecção do HIV/AIDS e o tratamento para as pessoas portadoras do vírus. Estimativas do Banco são da redução em quase 50% no número de óbitos causados pelo vírus, que em 1995 foram registrados 15.200, enquanto que em 2001, o número caiu para 8.400. Dentro do programa, a estratégia se concentra na

⁸ Entre os feitos do REFORSUS, destacam-se a compra de equipamentos, a modernização tecnológica dos hospitais, os investimentos em laboratórios centrais de saúde pública e o aumento considerável de leitos principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (QUINHÕES; DOS SANTOS, 2003).

⁹ “Entre as atividades do programa VIGISUS, destaca-se o aprimoramento da capacidade técnica e científica do sistema de vigilância epistemológica e do controle de doenças sexualmente transmissíveis, que não só subsidiam, mas, principalmente, dão sustentabilidade às decisões emanadas da Secretaria de Vigilância em Saúde, para a comunidade científica e demais instâncias do SUS” (BRASIL, 2004, p.27).

distribuição em massa de preservativos, a troca de seringas e o treinamento de professores e alunos sobre a prevenção do HIV/AIDS.

O último setor presente nos projetos é o Transporte, que aliás por sua própria natureza, remonta um gasto muito maior aos demais. Os projetos que assume o setor Transporte como o primeiro, são referentes à Descentralização Metropolitana dos Transportes Rodoviários (Recife e Belo Horizonte), aos projetos de Transportes Públicos (São Paulo e Rio de Janeiro), aos novos gerenciamentos de rodovias, como no Rio Grande do Sul, incluindo também, os transportes da malha ferroviária e projetos referentes à reforma do Estado. Como complemento, o setor de Transporte aparece novamente nos projetos de transportes públicos, porém com outros subsetores, ao variar no foco entre linhas férreas ou rodoviárias. Nos outros projetos, eles participam ao complementar os projetos de alívio à pobreza rural.

Tabela 4 - Análise dos Projetos de Alívio à Pobreza Rural no Nordeste (1995-1998)

PROJETOS	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4	Setor 5
BAHIA	Água	Transporte	Saúde	Água	Adm.Pública
SERGIPE	Energia	Água	Agricultura	Adm.Pública	Transporte
PARAÍBA	Saúde	Adm.Pública	-	-	-
PERNAMBUCO	Saúde	Agricultura	Energia	Transporte	Adm.Pública
RIO GRANDE DO NORTE	Saúde	Indústria	Transporte	Água	Adm.Pública
PIAUI	Saúde	Transporte	Água	Agricultura	Adm.Pública
MARANHÃO	Saúde	Transporte	Agricultura	Adm.Pública	Água
CEARÁ	Transporte	Energia	Água	Agricultura	Adm.Pública

Fonte: www.worldbank.org (Elaboração do Autor)

Como foi possível perceber, os projetos ligados ao Alívio da Pobreza Rural carregam grandes relevâncias durante o período. Sendo assim, percebe-se na tabela 4 a flexibilidade desses projetos, ao envolver vários setores, demonstrando assim, a real diversidade dos projetos e a busca pelo desenvolvimento sustentável.

Nota-se a participação complementar dos gastos com a Administração Pública, Lei e Justiça em todos os projetos da região, fato este que corresponde às preocupações do Banco Mundial em mobilizar a estrutura do Estado para melhor atender à demanda do mercado e da população. Com a exceção do projeto no estado da Paraíba, em que há investimentos apenas para as temáticas da Saúde e outros serviços sociais e para a Administração Pública, os demais projetos revelam a diversidade de gastos, que abarcam além dos gastos sociais, os gastos com

produção de insumos primários, como bem evidencia o setor de Agricultura, Pesca e Florestal, o setor de transporte, para melhorar o deslocamento de bens, pessoas e serviços nas áreas rurais do Nordeste e os gastos de infra-estrutura com os recursos hídricos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Banco Mundial é considerado uma das mais relevantes organizações internacionais e afirma sua legitimidade empiricamente, no processo de tomada de decisões dos governos, da sociedade civil e dos debates que cercam a vida acadêmica. Em consonância com os centros de pensamentos dos EUA, o Banco enquadra e promove a expansão das idéias em todos os planos e principalmente aos países em Desenvolvimento. Conforme o sistema econômico sofre alterações em seu funcionamento, o Banco surge como veículo de propagação de novas idéias, a citar, as diretrizes neo-liberais desde a década de 80, a oficialização do “Consenso de Washington” em 1990, a descentralização do Estado na participação das atividades econômicas, o reconhecimento do Estado como mínimo e não fraco para fazer valer as reformas e substratos necessários para o mercado ser auto-regulado, entre outros.

Nesse estudo, foi perceptível a aplicação de projetos em áreas específicas, destinadas à privatização, modernização e/ou descentralização de diversas áreas, tais como os recursos hídricos, os transportes e o Estado em sua participação. No que se refere à Educação, durante o mesmo período e em adequação às prioridades do governo FHC, o Banco formulou diretrizes pedagógicas não na qualidade de projetos de financiamentos, mas como auxílio técnico, ao incentivar privatizações de forma a tornar o sistema educacional mais “eficiente”, a partir do pressuposto de um “Brasil competitivo”.

Em conformidade com essa idéia de competição e eficiência, o sistema de saúde também foi alvo de privatizações, porém o Sistema Único de Saúde se manteve público, aproveitando-se da eficiência no combate ao HIV/AIDS. O setor da Saúde e outros Serviços Sociais se faz presente nos projetos de alívio à pobreza rural, com alianças das várias esferas do governo, como forma de tornar esses projetos mais benéficos que os anteriores, que sofreram críticas quanto ao dinheiro investido, a aplicabilidade e os resultados poucos satisfatórios, quando não, geradores de mais desigualdades.

A privatização se faz presente até hoje, porém ele não se enquadra como projeto, mas como consultorias e participações das Instituições Financeiras Internacionais na constituição das políticas macroeconômicas não só do Brasil, mas de todos os países em desenvolvimento.

O setor da Administração Pública, Lei e Justiça traz um importante instrumento para debate, no que tange as discussões sobre a agenda da *Good Governance*, na busca pela sustentabilidade e eficiência das instituições, da sociedade civil e da legitimidade do governo na obtenção e aplicação de recursos.

Em suma, a análise dos projetos do Banco Mundial no Brasil se revela útil na análise de longo prazo, ao abrir espaços para entender como o organismo atua dentro do Brasil, como estas estratégias são perpetuadas ao longo dos anos, em diferentes planos e como estas se mostram como reflexo das mudanças no plano mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. (2005) A Governance como superlativo conceitual da reforma do Estado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, Nº 3, Set/Out/Nov, 2005, publicado em [direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br) [http://www.direitodoestado.com/revista/rere-3-setembro-2005-vin%20cdcius%20de%20carvalho%20ara%20dajo.pdf] Disponibilidade: 18/08/2009.

BANCO MUNDIAL. (2002) **POLÍTICA DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO BANCO MUNDIAL**. Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL. (2005) **O Banco Mundial e o Brasil: uma parceria de resultados**. Banco Mundial.

BRASIL. (2004) **Projeto VIGISUS II: Modernização do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde**.SVS. Publicado em: [http://dtr2001.saude.gov.br/editora/produtos/livros/pdf/04_0112_M.pdf] Disponibilidade: 07/08/2009

COELHO, Jaime César. (2002) **Economia, poder e influência externa: o grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

GILBERT, Christopher; POWELL, Andrew; VINES, David. (1999) Positioning the World Bank. **The Economic Journal**, Vol. 109, nº 459, nov., p.F598-633.

GRIFFITH-JONES, Stephany. (2002). **Governance of the World Bank**. Publicado em: [http://www.stephanygj.net/_documents/Governance_of_the_World_Bank._Paper_prepared_for_DFID.pdf] Disponibilidade em 2/10/2008.

KRUPPA, Sonia Maria Portella.(2001) O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. In: **24ª Reunião anual da ANPED**, 2001, Caxambu. 24ª Reunião anual da ANPED.

KURA, Sulaiman Balarabe. (2008) Towards ‘reinventing government’: the changing perspectives of democratic governance for development. **Public Administration and Development**. Nº 28, p. 234-238.

NAÍM, Moisés. (2000).Washington Consensus or Washington Confusion? **Foreign Policy**. Spring, p.87-103.

PINCUS, Jonathan R.; WINTERS, Jeffrey A. (2002) **Reinventing the World Bank**. Cornell University Press.

QUINHÕES, Trajano Augustus Tavares; DOS SANTOS, Gabriel Ferrato. (2003) **Transformações no processo de gestão da saúde no Brasil**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Outubro, p. 28-31.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. (orgs) (2000). Teoria da inflação inercial e políticas de estabilização. In: **Economia Brasileira**. São Paulo: Atlas, p.152-177.

RODRIGUES, Z. A. L.(2006) . As Políticas do Governo FHC (1995-2002) para a Educação. **Revista Eletronica Cesblu**, Blumenau-SC.

UGÁ, Vivian Domínguez. (2004). A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 23, Nov. p.55-62.

VILAS, Carlos M. (2000). Más allá del “Consenso de Washington”? Um enfoque desde La política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas. No. 18. Oct.

WORLD BANK. (2004) BRAZIL: **FORGING A STRATEGIC PARTNESHIP FOR RESULTS** – an OED evaluation of World Bank Assistance. The World Bank, Washington.