

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 102

Banco Mundial:
Um Memorando Brasileiro

Edmar Lisboa Bacha



PUC-Rio – Departamento de Economia

www.econ.puc-rio.br

Julho de 1985

Versão Revisada

1. Introdução¹

Discutem-se neste trabalho alguns problemas recentes no relacionamento entre o Banco Mundial e o Brasil².

Na seção seguinte, avalia-se a evolução dos empréstimos do Banco ao Brasil, no contexto da crise do endividamento externo e do subsequente programa de estabilização acordado com o Fundo Monetário Internacional.

A terceira seção considera pendências relativas à exigência de concorrência internacional para o suprimento de projetos de investimento financiados pelo Banco.

A questão dos cofinanciamentos do Banco Mundial com bancos comerciais é considerada na quarta seção, tendo como referência um vultoso financiamento ora em estudos para o setor produtor de energia elétrica.

O tema mais controverso de todos é considerado na seção 5, que discute a questão da introdução de condicionalidades macroeconômicas nos empréstimos do Banco ao país.

Sugestões para a condução da política do país em relação ao Banco são apresentadas na seção 6. A seção final sumariza o argumento e as conclusões.

2. O Banco e a Crise

Conforme se verifica no Quadro 1, nos últimos anos aumentou consideravelmente a participação do Banco Mundial nos financiamentos externos obtidos pelo Brasil. Os desembolsos brutos daquela instituição, os quais dobram de valor entre 1979 e 1982, multiplicam-se novamente por dois entre 1982 e 1983, estabilizando-se então no nível de \$1.2-\$1.3 bilhões de dólares em 1983 e 1984. Já os desembolsos líquidos do Banco Mundial passam de cerca de 3 por cento da entrada líquida de capitais externos em 1979-82 para cerca de 15 por cento em 1983-84. O valor dos contratos assinados também dobra entre 1979 e 1981-82, depois dobra novamente em 1983, quando supera a marca dos US\$2 bilhões. Entretanto, este valor foi extremamente pequeno em 1984, mal superando os US\$300 milhões, por motivos parcialmente explicáveis pela descontinuidade administrativa causada pela expectativa de mudança de governo em março de 1985.

Para os próximos dois anos, estima-se que o volume de empréstimos do Banco deva situar-se

¹ Preparado para um projeto do SELA sobre as relações entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional com a América Latina. O texto apoia-se em boa parte em estudo sobre as relações do Banco com o Brasil, preparado no final do ano passado por Marcelo José Braga Nonnenberg para a Comissão do Plano de Ação do Governo Tancredo Neves (COPAG). Eximindo-os pelo produto final, além de Nonnenberg agradeço a Marcelo de Paiva Abreu, Winston Fritsch, Maria Sílvia Bastos Marques e Maria Celina Arraes Vinhosa os comentários a uma versão preliminar.

² Por Banco Mundial entende-se o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), excluindo-se suas afiliadas, a Associação Internacional para o Desenvolvimento e a Corporação Financeira Internacional. Doravante, denominar-se-á o BIRD de Banco Mundial ou simplesmente Banco.

no nível de \$1.4 bilhão por ano, portanto num valor sensivelmente menor do que aquele alcançado em 1983. Um problema aqui reside em que os empréstimos desembolsados para o Brasil vem ultrapassando o valor de 10 por cento da carteira do Banco, estabelecido por sua Diretoria como o teto de empréstimos para um só país. Portanto, além dos problemas que discutimos a seguir, coloca-se para o futuro também a questão de como aumentar a capacidade de empréstimos do Banco ao país.

Obteve-se a aceleração de desembolsos através da aprovação pelo Banco, de um Programa de Assistência Especial, visando compensar parcialmente a perda de acesso do país ao mercado internacional de capitais a partir do 2º semestre de 1982³.

Este programa consistiu, em primeiro lugar, da aprovação de empréstimos setoriais para a agricultura e as exportações, sem a necessidade da apresentação de projetos de investimento específicos. Paralelamente, providenciou-se a suplementação de créditos anteriormente obtidos, aumentou-se temporariamente a participação do Banco no financiamento de projetos em andamento, e acelerou-se de modo geral o desembolso dos créditos existentes.

Fica clara a caracterização dessas medidas como um apoio direto ao balanço de pagamentos a partir do fato que se abriram contas especiais no Banco Central para todos os projetos financiados pelo Banco. Os depósitos em dólares eram feitos, mas a contrapartida em cruzeiros ficava bloqueada em nome do executor de cada projeto. Sua liberação passava então a depender de um acerto posterior entre o executor, o Banco e o Ministério do Planejamento.

Essas medidas do Banco, se por um lado vier ao encontro da necessidade do país de contar com divisas livres numa situação de penúria cambial, por outro lado cumpriram dois papéis úteis, do ponto de vista do Banco. E que situações econômicas parecidas com a do Brasil repetiram-se em diversos outros países em desenvolvimento, causando um encolhimento acentuado da fila de espera dos projetos candidatos a empréstimos do Banco. Deste modo, a falta de investimentos fixos e face a recusa da maior parte dos países membros em aceitar as condições estabelecidas pelo Banco para a concessão de Empréstimos de Ajuste Estrutural, os Empréstimos Setoriais tiveram a função de garantir a manutenção do nível de atividades do Banco, assegurando, assim, sua presença no processo de ajuste dos países em desenvolvimento^{4 5}.

³ Os princípios para os Programas de Assistência Especial foram aprovados pela Diretoria Executiva do Banco em fevereiro de 1983, tendo o propósito de ajudar os países em desenvolvimento a restaurar seus esforços de desenvolvimento a despeito das circunstâncias externas adversas.

⁴ Os Empréstimos de Ajuste Estrutural do Banco tiveram início em 1980. Trata-se de empréstimos para programas – ao invés de empréstimos para projetos – os quais provêm recursos livres em divisas para países em desenvolvimento com problemas ‘estruturais’ no balanço de pagamentos. Para se candidatar a esses empréstimos, os governos dos países membros devem “reconhecer a necessidade de formular e introduzir, com urgência, um conjunto de medidas integradas destinadas a ajustar a estrutura das atividades produtivas de suas economias a situação externa marcadamente deteriorada. Em essência, o objetivo dos empréstimos de ajuste estrutural tem sido o de apoiar um programa de mudanças específicas de política e de reformas estruturais com o objetivo de se conseguir um uso mais eficiente de recursos...” [Relatório Anual de 1982 do Banco Mundial, pag. 39].

⁵ Os Empréstimos Setoriais emergiram no início de 1983 como parte dos Programas de Assistência Especial. No Relatório

Quadro 1

Brasil: Financiamento Externo e Contribuição do Banco Mundial: 1979-1984 (US\$ milhões)

Item	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Déficit em Conta Corrente	10468	12793	11763	16310	6837	-166
Entrada líquida de Capitais	5048	8036	12244	11211	5030	7449
Banco Mundial	226	242	250	405	931	0988
(a) Desembolsos	302	343	387	623	1204	1300
(b) Amortizações	76	101	137	218	273	0312
Contratos assinados com Banco Mundial	566	930	1039	1090	2044	0315

Nota: “Entrada líquida de Capitais” é igual à soma dos itens 49-61, 66-68, 72-76, 80-83, 86-88, 90-92 e 95-97 da apresentação detalhada do balanço de pagamentos brasileiro em Fundo Monetário Internacional, Balance of Payments Statistics, 35 (Yearbook, Part 1), 1984: 81-83. As aplicações líquidas de capitais do Brasil no exterior não estão deduzidas desta soma. Outras fontes são: Banco Central, Boletim Mensal (vários números) e Relatório do Setor Externo da Economia Brasileira – 1979/1984 (Brasília, fevereiro de 1985). A fonte para os Contratos Assinados com o Banco Mundial e BIRD, Statement of Loans, 30 de novembro 1984. Os dados para 1984 são preliminares.

Por outro lado, esses empréstimos também serviram como uma porta de entrada, há muito procurada pelo Banco, para poder introduzir critérios de condicionalidade macroeconômica em sua atuação no Brasil. Neste sentido, a forma pela qual o Banco decidiu ajustar seus empréstimos às condições da crise do endividamento externo deu-lhe uma oportunidade como nunca antes teve de influenciar a formação da política econômica de médio e longo prazos no país. Obviamente, não se trata de um complô do Banco contra o Brasil. A justificativa dos funcionários do Banco para a macrocondicionalidade parte da observação de que eles vêm se preocupando de forma crescente com o fato de os projetos financiados pelo Banco não estarem atingindo os objetivos almejados, devido a distorções na estrutura básica de incentivos, não solucionáveis em nível dos projetos. Por exemplo, no caso do Brasil esses funcionários acreditam que os subsídios ao crédito agrícola causaram uma concentração da posse da terra maior do que aquela que poderá possivelmente ser desfeita através de reformas agrárias no contexto dos projetos de desenvolvimento para o Nordeste. O mesmo raciocínio se aplica em nível setorial. Pois é muito difícil melhorar os programas de saúde pública nas áreas rurais quando a estrutura de salários públicos e o sistema de financiamento de tais programas torna impossível o funcionamento apropriado dos postos e centros de saúde. Esses exemplos ajudam a explicar o movimento em direção a empréstimos setoriais e macrocondicionalidade, segundo funcionários do Banco. Na realidade, atualmente há muito pouca controvérsia no governo setores dentro do Banco, para dar prioridade a questões sociais.

Anual do Banco de 1983 [pág. 40], os Empréstimos Setoriais são assim apresentados: “Há situações em que reformas de política focalizadas em setores específicos são mais apropriadas do que programas de ajuste estrutural para todo o país. Estes empréstimos podem envolver desenvolvimento das exportações, reabilitação e modernização de estruturas existentes, e provisão de insumos agrícolas como parte de um programa para modificar a estrutura de incentivos”.

Conforme se discute na Seção 5, as diferenças do país com o Banco referem-se a questões relacionadas a manutenção do controle interno tanto sobre variáveis macroeconômicas críticas, como sobre os instrumentos básicos da industrialização do país.

Embora se tenha conseguido acelerar os desembolsos, o programa de empréstimos do Banco ao Brasil encontrou enormes percalços em sua implementação, tanto em 1983 como em 1984. O principal problema foi a deficiência crônica de recursos de contrapartida, numa situação de intensa austeridade fiscal e monetária.

O Banco Mundial financia apenas uma parcela dos custos dos projetos. No caso do Brasil, de acordo com Nonnenberg, esse percentual tem variado entre 30 e 40 por cento do total, embora chegue a 70 por cento em alguns casos. O restante deve ser obtido através do Tesouro, receita própria (no caso de empresas estatais), ou recursos de terceiros (externos e internos). Contudo, as restrições impostas ao dispêndio público, conjugada com a alteração das prioridades dos projetos ao longo de sua execução, fizeram com que os aportes de contrapartida fossem com frequência em ritmo inferior ao previsto. Em consequência, os recursos externos complementares também demoraram mais a entrar no país, causando um retardamento na execução dos empréstimos, como nos casos do Polo Nordeste e do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Não foram somente os cortes fiscais os responsáveis pela falta de recursos domésticos de contrapartida. Também a política de restrição ao crédito bancário impediu as aplicações do Banco Central em programas de valor elevado financiados pelo Banco Mundial – especialmente na área agrícola e na agroindústria. Deste modo, o programa de apoio a agroindústria (PRONAGRI), que foi objeto do maior empréstimo jamais concedido pelo Banco – US\$400 milhões – ficou mais de um ano sem recursos por causa da contração das operações de crédito do Banco Central.

Mesmo havendo recursos definidos, houve casos em que o Ministério do Planejamento impôs restrições específicas aos investimentos e as importações de empresas estatais, impedindo a consecução dos empréstimos do Banco Mundial. Também ocorreram significativas alterações das prioridades atribuídas pelo governo brasileiro a setores e projetos. Assim, projetos que anteriormente tinham sido prioritários, como o de desenvolvimento da siderurgia, deixaram de sê-lo. Não obstante, ainda que com um desembolso de recursos extremamente mais lento, continuaram sendo financiados pelo Banco. Ademais, setores como os de aço e de energia elétrica ficaram à míngua de recursos próprios, devido a uma política de reajustes de preços públicos a taxas inferiores as de inflação.

Todos esses impedimentos aos programas do Banco emergiram no contexto do programa de estabilização acordado pelo governo brasileiro com o Fundo. Isto deu origem a alguns atritos entre os funcionários das duas instituições, já que as políticas impostas por uma estavam impedindo os desembolsos da outra. Neste contexto, o caso mais extraordinário ocorreu em 1984, quando o comportamento inesperadamente bom das exportações brasileiras causou uma elevação inusitada no

nível das reservas internacionais do país, tendo por consequência um agravamento da dificuldade do Banco Central em manter a expansão monetária nos níveis acordados com o Fundo. O Banco Central passou então a dificultar a entrada dos financiamentos do Banco Mundial para impedir um estouro ainda maior das metas monetárias do programa de estabilização – fato que, por um lado, desagradou profundamente os funcionários do Banco e, por outro, fortaleceu as demandas do governo brasileiro para um relaxamento das rédeas do Fundo.

Embora agravados pelas deficiências do sistema de planejamento do governo brasileiro da época, os problemas acima relatados foram de natureza conjuntural, tendo a ver com as dificuldades da manutenção de uma política de desenvolvimento econômico – mesmo quando apoiada em recursos externos – quando a direção geral da política monetária e fiscal é contracionista. Neste sentido, nesta primeira fase do pós-crise, o Banco Mundial teve um papel essencialmente subordinado em relação às prioridades acordadas com o Fundo para a condução da política macroeconômica do país.

Não tem sido somente conjunturais, entretanto, as dificuldades recentes na execução dos programas de empréstimos do Banco ao país.

3. Concorrência Internacional

Há, em primeiro lugar, a questão da exigência de concorrência internacional para aquisições acima de certo valor em projetos financiados pelo Banco. A legislação brasileira permite a isenção de tarifas alfandegárias, sem a necessidade de comprovação da inexistência de similar nacional, para as importações para projetos específicos, adquiridas através de licitações internacionais e financiadas por organismos internacionais com prazos não inferiores a 15 anos⁶. Por sua parte, o Banco concorda em que, na comparação de custos entre as propostas domésticas e as estrangeiras, se de uma margem de preferência de 15 por cento, a favor das propostas nacionais. Na prática, reporta-se que as empresas brasileiras têm vencido mais de 70 por cento das licitações internacionais do Banco para projetos executados no Brasil, mas frequentemente ocorrem divergências a respeito dessas licitações, normalmente envolvendo setores considerados de interesse da segurança nacional.

O exemplo mais controvertido dessas dificuldades está no setor da microeletrônica, agora controlado pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia, através da Secretaria Especial da Informática (SEI). Esta Secretaria realiza o exame de similaridade do equipamento importado, proibindo sua importação desde que haja “alternativa nacional”, um conceito mais amplo do que o de “similar nacional”. Esta postura data do início dos anos oitenta, mas até recentemente era de legalidade discutível. A partir do final de 1984, entretanto, ela aparentemente encontra apoio numa lei aprovada pelo Congresso Nacional, estabelecendo, pelo prazo de oito anos, a competência da Secretaria para “manifestar-se previamente sobre as importações de bens e serviços de informática” (Art. 80, item

vi, da Lei 7232, de 29/10/1984).

Ao lado deste macroproblema, emergem outros que ilustram uma certa intransigência da atitude do Banco em relação a questão das licitações internacionais. Assim, recentemente estabeleceu-se um impasse na negociação relativa a um empréstimo para o desenvolvimento rural do Nordeste. Existem nesse projeto componentes de fotografias aéreas e de foto restituição. Pelas normas do Banco, esses componentes deveriam ser objeto de licitação internacional. O governo brasileiro, apoiado em legislação brasileira regulada pelo Estado Maior das Forças Armadas, não aceitou a posição do Banco. Este, entretanto, manteve-se intransigente, pressionando o governo a modificar os textos legais pertinentes, a fim de permitir a licitação internacional. Segundo funcionários brasileiros, a postura do governo brasileiro teria precedentes concretos. Assim, no Equador, existiria um projeto similar de aerofotogrametria na Bacia do Rio Guayas. No processo de negociação desses empréstimos com o governo equatoriano, o Banco teria levantado o mesmo problema, mas teria acabado por decidir-se a financiar o estudo, respeitando o monopólio exercido sobre essas atividades pelo Instituto Geográfico Militar daquele país. Raciocinavam, então, os negociadores brasileiros que aqui deveria ter sido ainda mais simples uma decisão do Banco de aceitar um processo de licitação interna, uma vez que as atividades de aerofotogrametria são realizadas por firmas particulares, fiscalizadas pelo Estado Maior das Forças Armadas. A posição negociadora brasileira era reforçada pela existência de questão análoga em negociação com o Banco Interamericano do Desenvolvimento, em que este propunha-se a respeitar a legislação existente.

O formalismo da atitude do Banco é acentuado pelo fato de que, na verdade, seus funcionários parecem estar convencidos de que firmas brasileiras serão muito provavelmente as vencedoras, na licitação internacional. O respeito a critérios de segurança nacional não implicaria, assim, em perda de eficiência econômica. Deste modo, menos do que uma defesa dos interesses dos exportadores dos países industriais (ou dos consumidores nacionais), aparentemente o que se manifesta neste caso é uma preferência apriorística por liberalização de importações inclusive na situação concreta de estrangulamento cambial por que vive o país. Conforme se discute na seção seguinte, esta atitude também emerge no sistema de macro condicionalidades que o Banco vem exigindo do país, no contexto dos projetos setoriais acima mencionados. Em defesa de sua posição, os funcionários do Banco argumentam que o apriorismo não é deles, mas dos lobbies exportadores nos países industriais que financiam o Banco. Ainda que para perder, o que esses lobbies querem é a garantia de que podem concorrer. Ademais, esses funcionários fazem notar o fato de que o Brasil vem se beneficiando de forma crescente dos critérios de concorrência internacional do Banco, especialmente em países africanos. Entretanto, deste raciocínio pode concluir-se tanto que o Brasil deva liberalizar seus critérios – como quer o Banco –, como que o Banco deva prover algum incentivo para as exportações nascentes do país para a África – como quer o governo brasileiro.

4. Cofinanciamentos com Bancos Privados

Antes de discutirmos a questão das macro condicionalidades, cabe analisar o tema dos cofinanciamentos com bancos comerciais privados. Na história passada do relacionamento do Banco com o Brasil encontram-se diversos casos de cofinanciamento, envolvendo outras instituições oficiais de crédito juntamente com bancos privados. Na verdade, um importante estágio na evolução das atividades de cofinanciamento do Banco Mundial com bancos comerciais privados deu-se em 1975, quando 16 bancos, liderados pelo Banco da América, levantaram um empréstimo de US\$55 milhões no mercado de eurodólares, paralelamente a um empréstimo de US\$ 95 milhões do Banco Mundial, um empréstimo de US\$63 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e US\$490 milhões em créditos de exportação, para apoiar um programa de expansão da Companhia Siderúrgica Nacional⁶.

Neste e noutros casos, tratava-se de empréstimos paralelos, com cláusulas opcionais de “cross-default”, e não de operações conjuntas do Banco com bancos comerciais. Enquanto teve acesso praticamente ilimitado ao mercado de eurodólares, o governo brasileiro sempre relutou em aceitar este último tipo de operações, por temer que elas tenderiam a combinar dois males: os maiores custos e menores prazos do mercado, com os desembolsos condicionais e mais lentos do Banco. Entretanto, a partir da crise de 1982, na falta de opções, o governo brasileiro vem-se manifestando disposto a estudar a participação de bancos comerciais privados em projetos financiados pelo Banco, desde que haja adicionalidade e não mera substituição de fontes. O problema agora e do outro lado, já que os bancos privados não se mostram dispostos a colocar “dinheiro novo” no Brasil, mesmo com as garantias oferecidas pelo Banco.

A partir de uma recente liberalização, por parte do Banco, de seus critérios para a concessão de garantias a empréstimos privados, de todos modos já se pode realizar pelo menos uma operação deste tipo. Conforme divulgado no Relatório Anual do Banco Mundial de 1984 (pág. 25), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) obteve a participação do Banco na garantia necessária para mobilizar US\$60 milhões de financiamento no merca do alemão para o projeto de Carajás:

“A participação do Banco Mundial facilitou a implantação do acordo de garantia numa situação de relutância do mercado em emprestar ao Brasil exceto sob arranjos coletivos, e melhorou as condições que a CVRD teria de outro modo obtido. Um benefício maior da garantia e do papel do Banco em sua obtenção é que ela agora irá permitir a liberação de recursos de cofinanciamento que não estavam sendo desembolsados, principalmente por causa da situação da dívida brasileira”.

⁶ Para maiores detalhes, veja-se o panfleto do Banco Mundial, Cofinancing. Washington DC, 1983.

De muito maior importância é, entretanto, uma operação que se encontra atualmente em negociação, visando prover US\$1.5 bilhão para um Projeto de Reabilitação do Setor Elétrico, a ser financiado por bancos comerciais com uma possível participação do Banco Mundial.

Trata-se, numa primeira fase, de recursos já internalizados no país, decorrentes dos acordos de renegociação global da dívida externa em 1984, e que estão depositados no Banco Central, a disposição dos tomadores finais, supostamente até o final de junho de 1985. A participação do Banco consistiria no financiamento de esquemas de capeamento e capitalização dos juros, visando estabilizar o serviço da dívida, e na garantia do pagamento das prestações finais do empréstimo. Em contrapartida, os bancos comerciais se dispõem a alongar os prazos e a reduzir as margens (“spreads”) e comissões.

Do ponto de vista do Banco, o maior atrativo da proposta é a possibilidade que ela lhe daria de ter acesso a renegociação da dívida externa brasileira com os bancos comerciais provinciais até agora de domínio exclusivo do Fundo Monetário Internacional. Por um lado, a participação do Banco teria que ser discutida formalmente com o Comitê de Assessoramento Bancário dos bancos comerciais, sendo posteriormente negociada com os bancos participantes. Por outro, o Banco quer condicionar sua participação a aprovação pelo governo brasileiro de um Programa de Reabilitação Energética até 1988. Neste contexto, o Banco indubitavelmente ganharia uma posição de liderança na organização da reestruturação da dívida externa do setor de energia elétrica, o qual, incluindo Itaipu e Nuclebrás, responde por mais do que 15 por cento do total da dívida do país com os bancos comerciais.

O governo brasileiro, entretanto, reluta em aceitar essa ingerência do Banco Mundial no processo de renegociação da dívida externa, pois teme que, a condicionalidade macroeconômica de curto prazo do Fundo, agora se alie a condicionalidade macroeconômica de longo prazo do Banco. Esta posição é bem retratada por Nonnenberg (pag. 19), ao afirmar que “se as condicionalidades apresentadas pelo FMI, tão discutidas e polêmicas, valem apenas até o final de 1985, as do BIRD têm duração de mais de dez anos”. Quando confrontados com o fato óbvio de que são significativas as vantagens financeiras da participação do Banco (estabilização do serviço da dívida, possível aceitação por parte dos bancos privados do princípio da capitalização dos juros, maiores prazos, menores margens e comissões), setores do governo brasileiro se perguntam se iguais vantagens não poderiam ser obtidas sem a presença do Banco – através de negociações diretas com o Comitê de Assessoramento dos bancos comerciais, dependendo apenas da adoção de uma política econômica mais consistente e de uma posição negociadora mais firme do que no passado.

Esta postura esbarra no fato de que, a prevalecerem os exemplos das recentes reestruturações das dívidas do México e da Venezuela com os bancos comerciais, por muito tempo ainda os países latino-americanos estarão sujeitos a batuta do Fundo – desta vez através das chamadas consultas ampliadas do Artigo IV, que serão levadas a efeito duas vezes por ano, enquanto durarem os acordos

de reestruturação. Nestas consultas se prevê o estabelecimento de metas quantitativas para as principais variáveis monetárias e fiscais, embora não se fixem critérios de desempenho como nos acordos de stand-by. Dessas consultas, entretanto, poderá resultar um “event of default”, no caso de a maioria dos bancos comerciais concluir, com base nos comentários e conclusões expressos nos relatórios do Fundo (os quais lhe serão fornecidos pelos países em causa), que as programações financeiras desses países são incompatíveis com a manutenção do serviço da dívida. Deste modo, através de uma sucessão de curtos prazos, a supervisão do Fundo tende a fixar-se também sobre o longo prazo. Assim, o que eventualmente poderá restar ao governo brasileiro, na reestruturação de sua própria dívida com os bancos, seria escolher entre as condicionalidades do Fundo e as do Banco.

5. Condicionalidade Macroeconômica

Para a adoção de uma estratégia de negociação brasileira com o Banco, é importante conhecer as condicionalidades macroeconômicas que este demandaria do país, bem como delimitarem que medida elas restringiriam o raio de manobra do governo, tanto na concepção como na execução de sua política econômica de longo prazo.

A história do relacionamento do Banco com o Brasil, infelizmente, não oferece razões para otimismo. Conforme relatam Mason e Asher (pag. 657 e seguintes), desde a constituição do Banco até 1952, o Brasil era considerado um candidato muito promissor para seus empréstimos. Entretanto, no período 1949-54, tais empréstimos foram destinados quase exclusivamente para o setor de energia elétrica e, nele, para a Brazilian Light and Power Company, de propriedade canadense. O governo brasileiro serviu apenas para dar a garantia requerida pelos Estatutos do Banco para essas operações. Nos dez anos seguintes – com a exceção de novas operações beneficiando empresas de eletricidade em 1958-59 –, o Banco decidiu suspender seus empréstimos ao Brasil, sob a alegação de que a política econômica do governo colocava sob suspeita a solvabilidade externa do país. A atitude do Banco foi a de que não poderia haver mais empréstimos ao Brasil até que o governo se dispusesse a rever uma ampla lista de políticas domésticas, indo do controle da inflação à forma de exploração dos recursos petrolíferos nacionais⁷.

Sobre a impertinência desta atitude do Banco, basta citar a conclusão insuspeita de Mason e Asher (pag. 662):

"As one looks back on the relations of the Bank and Brazil in the 1950s from the vantage point

⁷ Na realidade, em 1958 o Banco parecia disposto a voltar a emprestar ao país. Mas quando o governo brasileiro decidiu não aceitar as condições propostas pelo Fundo para um acordo de stand-by em meados de 1959, o Banco decidiu solidarizar-se com sua instituição-irmã e voltou a interromper seus empréstimos ao país. Para maiores detalhes, veja-se Malan.

of 1971, it seems clear that the Bank seriously overestimated its capacity to influence macroeconomic policies. Furthermore, its judgement of creditworthiness seems to have been rather static and limited. Brazil's gross national product grew at the rate of 6.8 per cent a year in real terms in the 1950s. And although the rate of inflation continued at 15 to 20 percent until 1959 and foreign exchange policies left much to be desired, Brazil would hardly have been judged not creditworthy by present standards".

A partir da instauração de um regime autoritário em 1964, o Banco voltou a emprestar ao Brasil, expandindo e diversificando seus empréstimos de forma considerável. No início da década de setenta, o Brasil já se havia tornado o terceiro maior cliente do Banco, emergindo no final da década como seu principal tomador de recursos. Paradoxalmente, à medida que o Brasil se tornava importante para o Banco, o Banco não se tornava mais importante para o Brasil. Pois nesse mesmo período, o país passou a ter um amplo acesso ao mercado de eurodólares, mantendo-se constante em termos relativos a contribuição financeira do Banco, apesar de ela se estar expandindo a taxas bem elevadas. Assim, a dívida com o Banco cresceu de US\$200 milhões para US\$2.2 bilhões entre 1969 e 1979, mas em ambos os casos esses valores representaram não mais do que 4,5 por cento do total da dívida externa de médio e longo prazos do país⁸.

A mudança das condições de negociação é ilustrada pelo fato de que um célebre discurso de McNamara em 1972, contendo críticas à distribuição de renda do Brasil, se causou irritação ao governo militar brasileiro, não parece ter tido qualquer consequência sobre a oferta de empréstimos do Banco ao país. De fato, Abreu e Fritsch sugerem que as quedas observadas no volume dos empréstimos imediatamente após 1972 e 1976 deveram-se a um retraimento da demanda brasileira, em virtude de os empréstimos do Banco se haverem tornado temporariamente mais caros do que aqueles disponíveis no mercado de eurodólares.

Atualmente, as condicionalidades que o Banco vem estabelecendo referem-se as seguintes áreas: transparência orçamentária, desrepressão financeira, privatização, preços relativos "corretos" e, principalmente, abertura comercial ao exterior.

Por exemplo, no empréstimo setorial para a agricultura de outubro de 1983, o Banco estabeleceu o seguinte ambicioso conjunto de condições:

- a) Reforma bancária, envolvendo consolidação dos orçamentos monetário e fiscal; transferência de administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda; eliminação das funções de fomento do Banco Central e das de autoridade monetária, do Banco do Brasil; e liberalização das aplicações dos bancos comerciais com a eliminação dos controles quantitativos sobre suas carteiras⁹;

⁸ Os dados são da Tabela A.2 de Abreu e Fritsch. As fontes originais são os Boletins do Banco Central do Brasil.

⁹ Essas condicionalidades estão sendo agora mais apropriadamente transferidas para o âmbito de um empréstimo em

- b) Liberalização da política comercial, incluindo a vinculação dos preços domésticos dos produtos agrícolas a seus preços internacionais, com a liberalização das exportações e importações do setor e a privatização da comercialização interna do trigo importado¹⁰;
- c) Desregulação do crédito rural, com o cancelamento dos controles administrativos ainda existentes, maior privatização e prosseguimento da eliminação dos subsídios creditícios; e
- d) Planejamento agrícola, com a formulação de um plano de médio prazo para o desenvolvimento agrícola e a criação de um Fundo para tal propósito, a ser repassado através dos bancos comerciais.

Já no empréstimo setorial para as exportações, além de medidas destinadas a liberalizar o regime de drawback e a ampliar o acesso ao financiamento às exportações, a principal condicionalidade é um programa de liberalização paulatina das importações. Numa primeira etapa, de ações imediatas, propõe-se a eliminação dos controles quantitativos e das tarifas supérfluas, restringindo-se a aplicação da lei da similaridade as importações destinadas a projetos beneficiados por incentivos fiscais. A segunda fase, estendendo-se por um prazo de dois anos, incluiria a redução das tarifas nominais com vistas a alcançar maior uniformização e uma tarifa máxima não superior a 85 por cento (em contraste com os atuais 205 por cento), bem como a eliminação da incidência sobre as importações do Imposto sobre Operações Financeiras. Finalmente, haveria uma terceira fase, com metas quantitativas ainda não definidas, durante a qual se tomariam novas medidas visando uma liberalização adicional das importações¹¹.

A resistência às condicionalidades quanto a liberalização do comércio externo de produtos agrícolas e quanto a desgravação tarifária das importações em geral comprova haver muitas dúvidas no governo brasileiro, tanto sobre a filosofia como sobre a oportunidade da implantação dessas medidas. Mas a atitude negativa do governo brasileiro em relação às condicionalidades macroeconômicas do Banco também tem a ver com um problema mais amplo, a saber, o temor da perda de controle sobre decisões críticas para o país. Este receio é expresso adequadamente por Nonnemberg, ao discutir as condições estabelecidas pelo Banco para sua participação no programa quinquenal de investimentos do setor produtor de energia elétrica. Diz ele (pag. 16): “O grande custo, no entanto, está em o governo, em boa parte, perder autonomia decisória sobre um setor vital para a economia, cujos investimentos totais absorvem percentual elevadíssimo da poupança interna da nação. A serem aceitas todas as condições, cada alteração de cronograma de qualquer obra importante no setor deveria ser discutida previamente com o BIRD”.

negociação, para Reforma do Sistema Financeiro.

¹⁰ Segundo notícia na Gazeta Mercantil de 11-4-1985, o novo governo não deverá aceitar estas condições, que haviam sido negociadas pelo Banco com o governo anterior.

¹¹ Por decisão do governo brasileiro, as negociações sobre esse conjunto de condições estão temporariamente suspensas.

6. Sugestões de Política

Em face das dificuldades antes descritas, Nonnenberg chega a sugerir que se devessem reorientar os financiamentos do Banco para projetos de menor porte e com menor importância relativa para a política macroeconômica, tais como construção de estradas vicinais, expansão da rede escolar, controle da poluição, irrigação, saneamento básico, plantas industriais, extensão rural etc. Nestas atividades, em seu julgamento, a interferência técnica do Banco tem sido em geral benéfica, já que aí se lida com empresas ou órgãos de reduzida capacidade técnica ou então muito sujeitos a pressões políticas localizadas. Complementarmente, continuar-se-iam negociando empréstimos setoriais, com desembolsos mais velozes que os projetos tradicionais, desde que a natureza e a intensidade das condicionalidades fossem “adequadas à realidade nacional” (Nonnenberg, pag. 17).

Esta sugestão é inobjetable para a década de noventa, quando se espera que o país tenha ultrapassado a atual fase de penúria cambial. Mas até lá, o Banco será uma das poucas fontes de recursos externos de vulto com que o país poderá contar para financiar as importações necessárias para a retomada do crescimento econômico. Nos próximos anos, dificilmente o Brasil poderá utilizar as divisas do Banco para importações inessenciais, o que na verdade explica a resistência do governo brasileiro às propostas de liberalização das importações feitas pelo próprio Banco.

Deste modo, o mais provável é que os recursos do Banco serão aplicados em projetos que utilizem os bens de capital importados que o país necessitará para a expansão e modernização de sua capacidade produtiva. A alternativa a este curso de ação seria o Banco concordar em financiar em base permanente predominantemente os custos locais, liberando desta forma as divisas produzidas por seus empréstimos para outras importações. Isto implicaria expandir os financiamentos setoriais, ficando os recursos em dólares para livre uso do Banco Central, com a contrapartida em cruzeiros sendo repassada para que órgãos como o Banco Nacional da Habitação aplicassem, por exemplo, em projetos na área de saneamento.

Ocorre que, a prevalecerem as tendências atuais em Washington, os empréstimos setoriais deverão ter um futuro limitado na carteira de empréstimos do Banco. Isto porque as esferas de influência nesta instituição hoje em dia se movem entre dois polos. De um lado, aqueles que, vencida a atual etapa de dificuldades conjunturais, querem um retorno ao Banco do passado, financiam dor de aço e cimento, ou, como reza o Art. III, Seção 4, item (vii) de seus Estatutos, concedendo empréstimos “salvo em circunstâncias especiais, a projetos específicos de reconstrução e desenvolvimento”. E mais, financiando exclusivamente os gastos em moeda estrangeira desses projetos, exceto “em circunstâncias excepcionais”, conforme instrui o Art. IV, Seção 3, item (a) dos Estatutos. De outro lado, aqueles que, na pena influente de Stanley Please, ex-diretor do Banco, querem dar prioridade para os Empréstimos de Ajuste Estrutural, ou seja, não um banco para “financiar projetos de

desenvolvimento, mas para assistir na modificação de políticas e arranjos institucionais visando assegurar uma taxa mais rápida de crescimento do PIB e de alívio da pobreza nos países em desenvolvimento” (págs. 12-3).

Para ambas as correntes, os Empréstimos Setoriais são o mal pior, aceitáveis somente num contexto de crise, já que com eles o Banco não consegue produzir nem projetos específicos de investimento, nem um conjunto integrado de condicionalidades macroeconômicas.

Não haverá uma solução satisfatória para este conflito latente entre o Banco e o país enquanto os países industriais não se dispuserem a alterar a estrutura de poder dentro do Banco, em benefício dos países em desenvolvimento, e a descentralizar regionalmente suas operações – conforme enfatizam Bacha e Feinberg neste volume. Entretanto, não se pode culpar exclusivamente os países industriais pela sensação de alienação do governo brasileiro em relação as novas políticas do Banco. Pois cabe reconhecer que o país tem até agora deixado de usar até mesmo sua limitada capacidade de influir no processo decisório do Banco. A falta de uma política de envio de pessoal para trabalhar em Washington reflete-se na inexistência de técnicos brasileiros em posições estratégicas no staff do Banco. Até princípios de 1985, o país não dispunha de nenhum representante entre os vice-presidentes do Banco, e apenas há alguns anos atrás moveu-se para ocupar um cargo de diretor-assistente¹². Embora as delegações brasileiras em governos anteriores primassem por sempre serem a segunda mais numerosa nos rituais das Assembleias Anuais do Banco e do Fundo, desconhecem-se suas contribuições para a discussão do Papel Futuro do Banco, embora o tema já esteja em discussão em Washington pelo menos desde 1983.

Internamente, por outro lado, entre 1979 e 1984 abandonou-se qualquer intento de planejamento governamental de médio e longo-prazos, priorizando-se uma política econômica curto-prazista, sem consistência interna ou sentido de futuro. Nestas circunstâncias, o país se viu forçado a adotar uma postura puramente reativa às proposições de política de longo prazo formuladas pelos técnicos do Banco, o que naturalmente só fez aumentar o receio de perda de autonomia decisória. O caminho neste caso é claro. Cumpre ao novo governo brasileiro voltar a tratar o planejamento a sério. Poderá assim formular políticas e estratégias econômicas e sociais consistentes, solicitando então o apoio financeiro do Banco para sua execução, ao invés de “deixar que o Banco faça suas propostas e, a partir daí, convença o governo do acerto das teses formuladas em Washington” (Nonnenberg, pag. 17).

Reforçado o sistema de planejamento, seria possível imaginar a introdução de alguns antídotos para os compromissos de política econômica que o país assumiria com o Banco. Por exemplo,

¹² O país não participa do rodízio para os cargos de Diretor ou Diretor Suplente do Banco devido a um acordo há muito tempo feito pelo governo brasileiro com outros países latino-americanos, para ocupar em base permanente uma das cadeiras de Diretor Executivo no Fundo Monetário Internacional.

cláusulas poderiam ser incluídas nos contratos de empréstimos setorial, condicionado a execução do programa de liberalização das importações a evolução favorável de variáveis macroeconômicas relevantes, como o investimento fixo, o nível de emprego e as reservas cambiais.

Ou seja, substituir-se-ia o esquema temporal incondicional de desgravação tarifária, conforme proposto pelo Banco, por um esquema mais pertinente à situação econômica do país, o qual poderia ser implantado a medida em que se fosse amenizando a atual situação de penúria cambial. Deste modo, o critério para a provisão de recursos financeiros do Banco seria sempre o crescimento econômico sustentado – conforme indicado, por exemplo, pela evolução do investimento fixo, do nível de emprego e das reservas cambiais. Desde que as variáveis-critério estivessem tendo um comportamento satisfatório, segundo valores previamente estabelecidos, o governo brasileiro se obrigaria a liberalizar as importações, de acordo com um esquema temporal pré-definido. Entretanto, caso as reservas cambiais, o nível de emprego ou o investimento fixo caíssem a níveis inferiores a valores previamente definidos, um “waiver” automático se aplicaria, podendo então o governo suspender unilateralmente a aplicação do programa de liberalização das importações previamente acordado com o Banco. Este, entretanto, continuaria obrigado a prover os recursos financeiros contratados, apesar desta suspensão temporária do programa.

Neste contexto de condicionalidades recíprocas, de pendendo do montante dos recursos envolvidos seria inclusive possível considerar a apresentação ao Banco de uma proposta para um Empréstimo de Ajuste Estrutural, definida a partir das prioridades de planejamento do país. Um dos atrativos desta proposta seria a possibilidade de romper-se a hegemonia até agora mantida pelo Fundo na supervisão da política macroeconômica brasileira. O risco seria a introdução de um sistema de condicionalidades ao quadrado, em que, as sucessivas exigências de curto prazo do Fundo, se somariam as demandas de longo prazo do Banco.

7. Sumário

O argumento e suas conclusões principais podem resumir-se nos seguintes itens:

- I. Nos últimos anos, aumentou consideravelmente a participação do Banco Mundial nos financiamentos externos do país. Os desembolsos brutos do Banco, que dobraram de valor entre 1979 e 1982, multiplicaram-se novamente por dois entre 1982 e 1983, estabilizando-se então no nível de \$1.2-\$1.3 bilhões de dólares em 1983 e 1984.
- II. O valor dos contratos assinados em 1984 foi de apenas US\$315 milhões. Para os próximos dois anos, estima-se que o volume de empréstimos do Banco deva situar-se em torno de US\$1.4 bilhão por ano, em contraste com o valor de US\$ 2.0 bilhões alcançado em 1983.

Portanto, coloca-se para o futuro a questão de como aumentar a capacidade de empréstimos do Banco ao país.

- III. Obteve-se a aceleração de desembolsos através da aprovação, pelo Banco, de um Programa de Assistência Especial, visando compensar parcialmente a perda de acesso do país ao mercado internacional de capitais. Essa atitude do Banco, se por um lado veio ao encontro da necessidade do país de contar com divisas livres numa situação de penúria cambial, por outro lado também serviu os interesses do Banco, primeiro, de manter sua presença no processo de ajuste dos países em desenvolvimento altamente endividados e, segundo, de ter uma porta de entrada para a introdução de critérios de condicionalidade macroeconômica em sua atuação no Brasil.
- IV. O programa de empréstimos do Banco ao Brasil encontrou enormes percalços em sua implementação, tanto em 1983 como em 1984. O principal problema foi a deficiência crônica de recursos de contrapartida, numa situação de intensa austeridade fiscal e monetária.
- V. Não têm sido somente conjunturais, entretanto, as dificuldades recentes na execução dos programas de empréstimos do Banco ao país. Há a questão da exigência de concorrência internacional para aquisições acima de certo valor em projetos financiados pelo Banco. Assim, num projeto envolvendo fotografias aéreas e foto restituição, o Banco forçou o governo a modificar os textos legais pertinentes, a fim de permitir a licitação internacional.
- VI. Outro tema são os cofinanciamentos do Banco com bancos comerciais privados. Da maior importância é uma operação que se encontra atualmente em negociação, visando prover US\$1.5 bilhão para um Projeto de Reabilitação do Setor Elétrico. A participação do Banco consistiria no financiamento de esquemas de capeamento e capitalização dos juros, visando estabilizar o serviço da dívida, e na garantia do pagamento das prestações finais do empréstimo. Em contrapartida, os bancos comerciais se dispõem a alongar os prazos e a reduzir as margens e comissões.
- VII. O maior atrativo para o Banco da proposta é a possibilidade que ela lhe oferece de ter acesso a renegociação da dívida externa brasileira com os bancos comerciais, província até agora de domínio exclusivo do Fundo. O governo brasileiro reluta em aceitar essa ingerência do Banco, pois teme que, a condicionalidade macroeconômica de curto prazo do Fundo, se alie à condicionalidade macroeconômica de longo prazo do Banco.
- VIII. Para adoção de uma estratégia de negociação do governo brasileiro com o Banco é importante conhecer as condicionalidades macroeconômicas que este demandaria do país, bem como delimitar em que medida elas restringiriam o raio de manobra do governo.
- IX. Atualmente, as condicionalidades que o Banco vem estabelecendo referem-se a transparência orçamentária, desrepressão financeira, privatização, preços relativos “corretos” e,

principalmente, abertura comercial ao exterior.

- X. Há muita resistência no governo brasileiro tanto a filosofia como a oportunidade da liberalização do comércio exterior requerida pelo Banco. Mas a atitude negativa do governo brasileiro em relação às condicionalidades macroeconômicas do Banco e melhor explicada por um temor de perda de controle sobre decisões críticas para o país.
- XI. Em face das exigências do Banco, tem sido proposto ao governo brasileiro que reoriente os financiamentos dessa instituição para projetos de menor porte e com menor importância relativa para a política macroeconômica. Nessas áreas 'sociais', admite-se que a interferência técnica do Banco tem sido em geral benéfica, já que aí se lida com empresas ou órgãos de reduzida capacidade técnica ou então muito sujeitos a pressões políticas localizadas.
- XII. Essa sugestão é inobjetable para a década de noventa, quando se espera que o país tenha ultrapassado a atual fase de penúria cambial. Nos próximos anos, entretanto, o mais provável é que os recursos do Banco tenham que ser aplicados em projetos que utilizem os bens de capital importados de que o país necessitará para a expansão e modernização de sua capacidade produtiva.
- XIII. A única alternativa seria que o Banco se dispusesse a expandir os seus Empréstimos Setoriais para o país, deslocando-os para as áreas sociais e para o financiamento de despesas locais. Com isso, ficariam os recursos em dólares liberados para serem usados em importações críticas para o crescimento do país. Ocorre que, a prevalecerem as tendências atuais em Washington, os Empréstimos Setoriais deverão ter um futuro limitado na carteira de empréstimos do Banco. Pois com eles o Banco não consegue produzir nem projetos específicos de desenvolvimento, como querem algumas forças, nem um conjunto integrado de condicionalidades macroeconômicas, como querem outras forças na administração do Banco.
- XIV. Não haverá uma solução satisfatória para este conflito latente entre o Banco e o Brasil enquanto os países industriais não se dispuserem a alterar a estrutura de poder dentro do Banco, em benefício dos países em desenvolvimento. Entretanto, não se pode culpar exclusivamente os países industriais pela sensação de alienação do governo brasileiro em relação as novas políticas do Banco. Pois o país tem até agora deixado de usar até mesmo sua limitada capacidade de influir no processo decisório do Banco.
- XV. Internamente, entre 1979 e 1984, abandonou-se qualquer intento de planejamento governamental de médio e longo prazos. Nestas circunstâncias, o país se viu forçado a adotar uma postura puramente reativa as proposições de política do Banco, o que só fez aumentar o receio de perda de autonomia decisória. Reforçado o sistema de planejamento governamental, seria possível imaginar a introdução de alguns antídotos para os compromissos de política que

o país assumiria com o Banco. Por exemplo, cláusulas poderiam ser incluídas nos contratos de empréstimo setorial, condicionando a execução do programa de liberalização das importações a evolução favorável de variáveis microeconômicas relevantes, tais como o investimento fixo, o nível de emprego e as reservas cambiais.

- XVI. Num contexto de condicionalidades recíprocas, dependendo dos recursos envolvidos o governo brasileiro poderia inclusive considerar a apresentação ao Banco de uma proposta para um Empréstimo de Ajuste Estrutural, definida a partir das prioridades de planejamento do país. O risco da proposta seria a introdução de um sistema de condicionalidades ao quadrado, em que, as sucessivas imposições de curto prazo do Fundo se somariam as restrições de longo prazo do Banco. Seu atrativo seria a possibilidade de romper-se a hegemonia até agora mantida pelo Fundo na supervisão da política macroeconômica do país, e que ameaça estender-se por um futuro indefinido, no contexto das chamadas consultas ampliadas do Artigo IV.

Referências

- A. B. Araújo e H. C. Moreira. “O sistema brasileiro de controle de importações – uma exposição”. Rio de Janeiro: INPES/IPEA, novembro 1984, processado.
- P. Malan. “Relações internacionais do Brasil no período 1946- 1979”, Em B. Fausto (org.), História Geral da Civilização Brasileira. Tomo II, Vol. IV. São Paulo: Difel, 1984.
- E. Mason e R. Asher, The World Bank Since Bretton Woods. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1973.
- M. P. Abreu e W. Fritsch, “Brazil’s foreign borrowing from multilateral and governmental agencies: an overview of past experience and the present challenge”. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUB/RJ, xerografado.
- M. J. B. Nonnenberg, “Banco Mundial – Relacionamento recente com o Brasil e perspectivas”. Documento preparado para a Comissão do Plano de Ação do Governo Tancredo Neves (COPAG). Brasília: setembro 1984, xerografado.