

**Alfredo Eric Romminger**

**O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL:  
a ação do Banco Mundial no financiamento do setor energético**

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

**Brasília – DF**

**2003**

**Alfredo Eric Romminger**

**O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL:  
a ação do Banco Mundial no financiamento do setor energético**

Banca Examinadora:

---

Prof. Marden de Melo Barboza  
(Orientador)

---

Prof. Sérvulo Vicente Moreira  
(Membro)

---

Prof. Aloísio Tupinambá Gomes Neto  
(Membro)

---

Prof. Marco Antônio de Meneses Silva  
(Suplente)

**Brasília – DF**

**2003**

*À Sra. Raquel R. Mardegan.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço:

A Deus, pois sem Ele não haveria o que agradecer.

Aos meus pais, Romeo e Rosani, por sempre estarem ao meu lado.

Às minhas irmãs, Raquel e Stelamar, pela boa vontade em me ajudar.

Ao Professor Marden de Melo Barboza, por sua orientação dedicada que tornou este trabalho possível.

Aos amigos que sempre me apoiaram.

Aos colegas que leram meus rascunhos e ajudaram a melhorá-los.

A todos os professores que me ofereceram o necessário para que conseguisse completar esta jornada.

Às funcionárias da Coordenação de Relações Internacionais, por toda a paciência que tiveram comigo nesses quatro anos.

*“Se olhares demasiado tempo dentro de um abismo,  
o abismo acabará por olhar dentro de ti.”*

(Friedrich W. Nietzsche, 1844-1900).

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>viii</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>ix</b>
<b>LISTA DE SIGLAS, SÍMBOLOS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>x</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>xii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xiii</b>
<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Objetivos da Pesquisa.....</b>	<b>3</b>
<i>1.1.1. Objetivo Geral.....</i>	<i>3</i>
<i>1.1.2. Objetivos Específicos.....</i>	<i>3</i>
<b>1.2. Hipótese .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 2 – DEFININDO O PROBLEMA .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Conceitos Relevantes .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Breve Histórico .....</b>	<b>7</b>
<b>2.3. Os Atores Internacionais na Esfera Ambiental .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 3 – O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> <b>.....</b>	<b>20</b>
<b>3.1. As Instituições de Bretton Woods .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2. O Grupo Banco Mundial .....</b>	<b>22</b>
<i>3.2.1. Conhecendo o Banco Mundial .....</i>	<i>22</i>
<i>3.2.2. Como trabalha o Banco Mundial.....</i>	<i>25</i>
<b>3.3. O Banco e o Desenvolvimento Sustentável.....</b>	<b>28</b>
<i>3.3.1. Revisão crítica do trabalho do Banco.....</i>	<i>31</i>
<b>CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL NO SETOR ENERGÉTICO ...</b>	<b>34</b>
<b>4.1. As Estratégias do Banco no Setor Energético.....</b>	<b>34</b>
<b>4.2. Avaliação das Ações Adotadas .....</b>	<b>39</b>
<i>4.2.1. Metodologia.....</i>	<i>40</i>

4.2.2. <i>Evolução das ações do Banco Mundial no setor energético</i> .....	42
4.2.3. <i>O pós “Fuel for Thought”</i> .....	47
<b>CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO</b> .....	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>55</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1. 1 – Fontes de Eletricidade (2000) .....</b>	<b>6</b>
<b>FIGURA 3. 1 – Participação dos projetos por classificação .....</b>	<b>46</b>
<b>FIGURA 3. 2 - Totais em projetos financiados, pelo Banco Mundial, por classificação .</b>	<b>47</b>
<b>FIGURA 3. 3 – Financiamentos por Classificação (2000-2003) .....</b>	<b>49</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 3.1 – Distribuição do portfólio para o setor energético (1970-81) .....</b>	<b>43</b>
<b>QUADRO 3.2 – Setor Energético (1981-92) .....</b>	<b>44</b>
<b>QUADRO 3.3 – Setor Energético (1992-2003) .....</b>	<b>45</b>
<b>QUADRO 3.4 – Financiamentos por setor (1996-2003) .....</b>	<b>48</b>

## LISTA DE SIGLAS, SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
APL	<i>Adaptable Program Loan</i>
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
CAS	Estratégia de Assistência ao País
CFI	Corporação Financeira Internacional
CIADI	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CO <sub>2</sub>	Dióxido de Carbono
EMF	Empréstimo de Margem Fixa
EMV	Empréstimo de Margem Variável
EIA	<i>Energy Information Administration</i>
ESMAP	<i>Energy Sector Management Assistance Programme</i>
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEF	<i>Global Environmental Facility</i>
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
IEA	<i>International Energy Agency</i>
IFI(s)	Instituição(ões) Financeira(s) Internacional (is)
LIL	<i>Learning and Innovation Loan</i>
OIs	Organizações Internacionais
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas

OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PDs	Países Desenvolvidos
PEDs	Países em Desenvolvimento
PMDs	Países Menos Desenvolvidos
PNUMA	Programa as Nações Unidas para o Meio Ambiente
SFI	Sistema Financeiro Internacional
SIL	<i>Specific Investment Loan</i>
TAL	<i>Technical Assistance Loan</i>
UN	<i>United Nations</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
US\$	Dólar dos Estados Unidos da América

## RESUMO

ROMMINGER, A.E. *O Banco Mundial e o Desenvolvimento Sustentável: A ação do Banco Mundial no financiamento do setor energético*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Brasília: Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2003.

Esta monografia estuda a importância dos princípios do Desenvolvimento Sustentável para o Grupo Banco Mundial na execução de suas estratégias, que visam à eliminação da pobreza no mundo. Ela investiga a evolução do debate internacional sobre meio ambiente e como esse debate influenciou os empréstimos do Banco ao longo dos anos. Analisa, assim, as transformações ocorridas nas estratégias do Grupo no que concerne às preocupações com o desenvolvimento sustentável. A fim de verificar se essas estratégias são realmente aplicadas de maneira sustentável, este trabalho estuda os investimentos do Banco no setor energético, verificando, por meio de dados estatísticos, fornecidos pela instituição, como foram destinados seus financiamentos a projetos de 1970 a 2003. Pelos dados analisados, é possível observar como os investimentos do Banco, ao longo dos anos, foram direcionados cada vez mais a projetos ambientalmente sustentáveis, comprovando a importância dos princípios do Desenvolvimento Sustentável para o Grupo.

Palavras-chave: Banco Mundial, Desenvolvimento Sustentável, Energia, Combustíveis Fósseis, Combustíveis Renováveis, Instituições Financeiras Internacionais, Aquecimento Global.

## ABSTRACT

ROMMINGER, A.E. *The World Bank and the Sustainable Development: The action of the World Bank in the financing of the energetic sector*. Monograph (Graduation in International Relations) – Brasília: Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2003

This monograph studies the importance of the principles of the sustainable development for the World Bank Group in the execution of their strategies, which aim the elimination of the poverty in the world. It investigates the evolution of the international debate over the environment and how such debate influenced the Bank loans over the years. Analyses, therefore, the transformations occurred in the strategies of the Group concerning the preoccupations with the sustainable development. With the purpose of verifying if those strategies are really applied in a sustainable manner, this monograph studies the investments of the Bank in the energetic sector, verifying, through statistic data, provided by the institution, how their financing were destined to projects from 1970 to 2003. By the analyzed data, is possible to observe how the Bank investments, over the years, were directed to environmental sustainable projects, proving the importance of the principles of the sustainable development to the Group

Keywords: World Bank, Sustainable Development, Energy, Fossil fuel, Renewable fuel, International Financial Institutions, Global Heating

## **CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO**

Há quem considere a defesa do meio ambiente uma guerra do bem contra o mal. Para esses, quem luta pela natureza está do lado do bem enquanto que capitalistas, industriais, financistas e outros menos preocupados com a natureza, são os vilões. Esta monografia não se propõe a fazer tais julgamentos de valor, mas pretende jogar um pouco de luz na relação entre as Instituições Financeiras Internacionais e o Desenvolvimento Sustentável.

Compreender tal relação é um objetivo ambicioso. Ambos os conceitos abordados são muito amplos e juntos englobam grande parte dos problemas que a humanidade precisa sanar em relação ao meio ambiente. Dessa maneira, este estudo focalizar-se-á, principalmente, nas ações do Grupo Banco Mundial, pelo importante papel que esse Grupo tem na promoção do crescimento econômico mundial, que pode afetar positiva ou negativamente o meio ambiente.

Ao se tratar da questão do crescimento econômico, o debate sobre a participação da energia no processo de desenvolvimento das nações é exemplar na demonstração da relação entre meio ambiente e economia. A energia é indispensável ao desenvolvimento econômico de um país, mas a utilização ineficiente da energia pode causar desastres ambientais gravíssimos. Na maioria das vezes, esses problemas são causados pelo consumo de energia sem preocupações com os danos que podem estar sendo causados ao meio ambiente. Isso ocorre porque grande parte dos países, em especial os Países em Desenvolvimento, não dispõe de tantos recursos para investir em matrizes energéticas ambientalmente sustentáveis.

Desse modo, as instituições como o Banco Mundial são imprescindíveis ao financiamento de fontes de energia sustentáveis. De fato, por ser a principal fonte mundial de assistência financeira ao desenvolvimento econômico (BANCO MUNDIAL, 2003a), o Banco não pode deixar de investir nesse setor, pois quanto mais se desenvolve uma nação, mais energia ela precisa consumir. Assim, a atuação do Banco é de extrema importância para a garantia de que os investimentos em energia, necessários aos Países em Desenvolvimento, contemplem aspectos ambientais.

A partir dessa preocupação, esta monografia visa estudar se a atuação do Grupo Banco Mundial respeita critérios ambientais, mais especificamente, verificar se sua

política energética é comprometida com os princípios do desenvolvimento sustentável. Pretende-se, dessa forma, analisar o investimento do Banco no setor energético, observando se tais investimentos se direcionaram a objetivos sustentáveis, financiando projetos que envolvam eficiência energética, energias renováveis, etc., ou se são direcionados a setores ambientalmente perigosos, como projetos que usem fontes fósseis, etc.

Para atingir tais objetivos, esta monografia foi dividida em cinco capítulos. O capítulo 1 é esta breve introdução. O capítulo 2 apresenta um histórico da questão energética, mostrando como ela se desenvolveu dentro do debate internacional sobre meio ambiente. Assim, nele serão abordados os primeiros conceitos relevantes ao tema, além do histórico do debate sobre meio ambiente e da análise dos principais atores envolvidos nesse debate.

O capítulo 3 se aprofundará no estudo do Grupo Banco Mundial. Nele será estudada a origem do Banco e de sua instituição irmã, o Fundo Monetário Internacional (FMI), dentro do contexto das instituições surgidas com a Conferência de Bretton Woods. Depois se buscará analisar como trabalha o Banco Mundial, como funcionam seus instrumentos financeiros ou não-financeiros. Dentro desse capítulo, em sua última seção, também se verificará como evoluiu o conceito de Desenvolvimento Sustentável dentro do Banco Mundial, realizando uma revisão crítica das ações do Banco nesse sentido.

O capítulo 4 será voltado para a análise da política energética do Grupo. Nele se estudará a estratégia do Banco para o setor, buscando verificar se suas propostas são ambientalmente sustentáveis ou não. Com este fim, serão analisados os investimentos do Banco Mundial no setor energético, desde 1970 até hoje, buscando entender como se desenvolveu os financiamentos do Banco para o setor, sob uma ótica ambiental. Utilizando-se dos dados do Banco Mundial sobre seus projetos para o setor, se verificará se tais projetos possuíam características de sustentabilidade ambiental e se ao longo dos anos a participação de projetos sustentáveis aumentou.

Por fim, o último capítulo trará a conclusão desta monografia, onde será revisto tudo o que foi realizado, com uma breve análise sobre as informações obtidas ao longo deste trabalho. Além disso, serão traçadas algumas conclusões sobre as perspectivas futuras, considerando a importância do desenvolvimento sustentável para o Banco Mundial. Lembrando apenas que o Grupo também está sujeito a falhas, mas obteve grandes progressos na esfera ambiental, nas últimas décadas.

## **1.1.Objetivos da Pesquisa**

Este trabalho busca ampliar as informações disponíveis sobre a participação do Sistema Financeiro Internacional (SFI) na realização do desenvolvimento ambientalmente sustentável. Como ator do SFI, o Banco Mundial é o alvo central do estudo, pela análise de sua evolução pretende-se entender como as diretrizes de desenvolvimento sustentável transformaram as políticas e ações o Banco.

### *1.1.1.Objetivo Geral*

Analisar a influência das diretrizes de desenvolvimento sustentável sobre o Grupo Banco Mundial.

### *1.1.2.Objetivos Específicos*

- a) Realizar um estudo sobre os financiamentos do Banco Mundial para o setor energético;
- b) Verificar a participação de projetos ambientalmente sustentáveis no portfólio de investimentos do Banco ao longo dos anos;
- c) Verificar a importância do desenvolvimento sustentável ao Grupo.

## **1.2.Hipótese**

Por hipótese tem-se que, na medida que o conceito de desenvolvimento sustentável torna-se parte integrante do entendimento do crescimento econômico, o Banco Mundial passa a adotar diretrizes de desenvolvimento sustentável para os financiamentos de seus projetos, inclusive para os projetos do setor energético.

## **CAPÍTULO 2 – DEFININDO O PROBLEMA**

O debate sobre o futuro das fontes energéticas já foi abordado sob diversas perspectivas. Desde uma concepção Malthusiana, que previa o crescimento constante do consumo frente a reservas limitadas, até visões mais modernas que temem a má utilização das fontes atuais e o prejuízo que elas causariam ao meio ambiente.

Neste Capítulo, serão apresentados e discutidos os debates entre estas idéias, analisando a visão de vários autores, buscando entender o papel da Energia para o Desenvolvimento Sustentável. Além disto, tentar-se-á delinear os atores determinantes para a questão energética, aproveitando para realizar um primeiro reconhecimento do papel dos Bancos Internacionais de Fomento nessa área. Para tanto, serão analisados os conceitos relevantes e apresentado um breve histórico da questão sob a ótica das Relações Internacionais.

### **2.1. Conceitos Relevantes**

A questão energética está intimamente ligada às principais preocupações econômicas e ambientais da atualidade. Assume, portanto, grande peso nas discussões sobre Desenvolvimento Sustentável, retratado no Relatório Brundtland, de 1987, como o desenvolvimento que atenda as necessidades humanas das gerações presentes, sem afetar o bem estar das gerações futuras. O Relatório reforça que esse desenvolvimento não pressupõe “um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras” (CMMAD, 1991:10).

Em seu livro “Ecopolítica Internacional”, LE PRESTRE (2000:187-8) argumenta que esse conceito, proposto pelo Relatório, é muito amplo, cabendo a definição de como atingir tal desenvolvimento aos responsáveis pelas políticas ambientais e econômicas. Mas isso não é prejudicial ao conceito, apenas mostra como é relevante o debate constante sobre o Desenvolvimento Sustentável, em todas as esferas, para alcançá-lo.

Atualmente, Desenvolvimento Sustentável é visto como uma relação entre três fatores fundamentais: econômicos, sociais e ambientais. A questão da energia está intimamente ligada a esses fatores. Sem energia não é possível crescimento econômico, pois

ela é usada em todos os processos econômicos como, por exemplo, na indústria. Além disso, sem energia as pessoas têm dificuldades em suprir suas necessidades básicas, como se alimentar ou se aquecer (NAJAM & CLEVELAND, 2003:2-5).

Mas a energia, utilizada inadequadamente, também ameaça o meio ambiente. Os impactos ambientais causados pelo setor energético surgem já na extração e em toda a sua produção e utilização. Os problemas mais aparentes causados pela má utilização energética estão relacionados à poluição, mas atualmente a preocupação com o aquecimento global é o temor mais presente nos debates internacionais (SILVEIRA, REIS & GALVÃO, 2000:27-38).

Mesmo assim, percebe-se que a energia é vista como um bem essencial à humanidade. Tal bem provém de recursos naturais, as fontes energéticas que vão desde o petróleo até a luz solar. PILLET (1997:110-1) discorre que os recursos naturais, a princípio, não são recursos econômicos, por se encontrarem de forma abundante na natureza, de modo que não podem ser regidos pelos mercados. Mas é no momento em que o ser humano utiliza tais recursos, por meio da tecnologia, que eles se transformam em recursos econômicos e sua utilização pode ser gerida.

A energia, como recurso econômico, precisa ser administrada. A utilização dela se dá de forma estratégica dentro de cada nação ao organizar-se uma matriz energética que, de acordo com o “Almanaque Abril 2003” (ED. ABRIL, 2003:115), “é o conjunto de recursos de energia e seu uso na sociedade”. Os recursos energéticos são definidos por sua origem, normalmente classificados como:

a) Combustíveis Fósseis – combustíveis originados do carvão ou do petróleo extraídos do interior da Terra, altamente poluentes e exauríveis, como o gás natural, o óleo diesel, o carvão, entre outros;

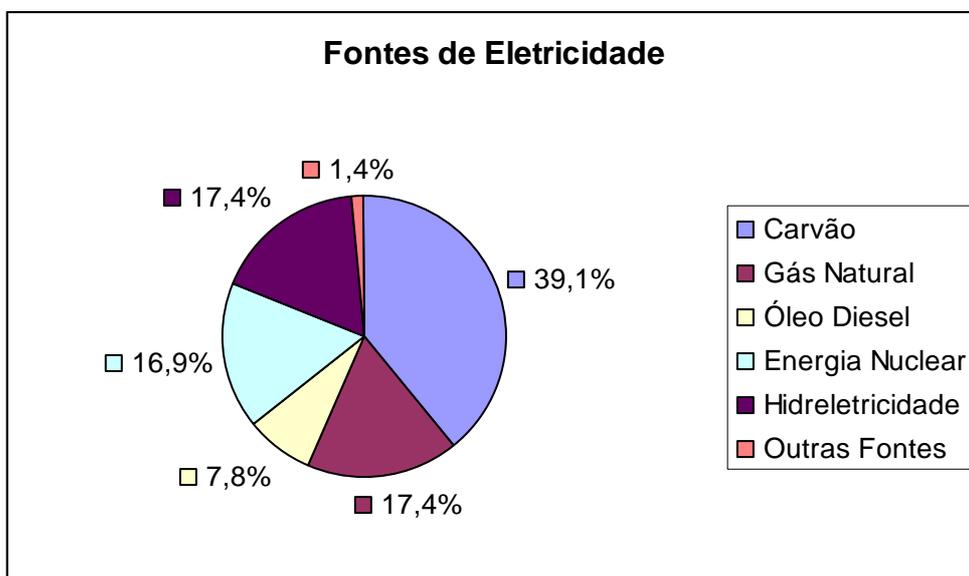
b) Energia Nuclear – originada da fusão ou, mais comumente, da fissão nuclear, salvo o risco de acidentes potencialmente graves, como o que ocorreu em 1986 em Chernobyl, é considerada uma fonte relativamente limpa, já existindo tecnologias que, inclusive, regeneram seu próprio combustível (LOMBORG, 2002:157-8);

c) Fontes Renováveis – segundo a *International Energy Agency* (IEA), são consideradas renováveis todas aquelas fontes energéticas que se restauram depois de prover energia, sem gerar muita poluição (IEA, 2003a:9). Costumam ser divididas em fontes tradicionais, como a lenha, tração animal, etc. e em novas fontes renováveis, com destaque

para o Sol, os ventos, a biomassa, além da hidroeletricidade, que costuma ser considerada em separado por ter um potencial muito grande de destruir mais do que poupar o meio ambiente.

Com base nesta divisão, a matriz energética fica definida pela quantidade de cada fonte utilizada pelo ser humano. Segundo dados do Banco Mundial, em seu “World Development Indicators 2003” (WORLD BANK, 2003a), pode-se visualizar um exemplo de como estaria distribuída a matriz energética mundial, no caso, para o fornecimento de eletricidade. A FIGURA 1.1, a seguir, representa tal matriz:

**FIGURA 1.1 – Fontes de Eletricidade (2000)**



Fonte: World Bank, 2003a:155.

Ao se considerar que os combustíveis não são utilizados apenas para fornecimento de eletricidade, LOMBORG (2002:158) mostra que mais de 80% da produção energética mundial de 1998 veio de combustíveis fósseis, enquanto menos de 1% veio das novas fontes renováveis como energia solar e biomassa. Isto ocorre principalmente porque os combustíveis renováveis ainda não são completamente viáveis economicamente, ou seja, é mais barato consumir derivados do petróleo do que usar baterias solares.

Apesar disso, documentos como o “World Energy Outlook” da IEA demonstram que existe uma tendência das fontes renováveis crescerem no consumo energético futuro (IEA, 2003:25-33), caso tal aumento no consumo seja suprido por fontes não-renováveis, o meio ambiente pode ser ameaçado no futuro. Essa visão é praticamente uma unanimidade entre os autores consultados para esta monografia. O motivo disso está nos dois grandes problemas aparentes que a utilização de combustíveis fósseis representa para a humanidade. O primeiro é por esses recursos serem esgotáveis e o segundo é por serem

grandes poluidores, sendo esse último mais relevante na atualidade por causa do debate sobre aquecimento global, constantemente presente na agenda internacional.

## **2.2. Breve Histórico**

Feita uma primeira caracterização do problema da questão energética, é preciso desconstruí-lo historicamente. Desse modo, pode-se entender quais os argumentos, contra-argumentos e a relevância do problema para determinar a melhor política de Desenvolvimento Sustentável e, também, compreender o papel dos atores envolvidos na definição de tais políticas.

LOMBORG (2002:151) afirma que manifestações quanto à preocupação de que os combustíveis se esgotassem existiam desde o século XIX. Segundo ele, o economista inglês Stanley Jevons já escrevia, em 1865, sobre a escassez do carvão no futuro próximo. Com o passar dos anos, esta preocupação inicial de escassez energética foi sendo apagada dos discursos modernos, apesar de ser freqüente nos primeiros debates sobre meio ambiente no último século.

Para LE PRESTRE (2000:159-66), as primeiras conferências internacionais sobre meio ambiente não tinham uma grande preocupação econômica. Os debates eram mais em torno da defesa de espécies ameaçadas, da proteção das paisagens naturais, etc. Essa visão mudou com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, sob os auspícios das Nações Unidas. Essa foi a primeira grande conferência sobre meio ambiente a reuniu diversos países, apesar de não ter sido universal, por motivo da ausência dos Estados socialistas. Nela se debateu sobre a responsabilidade humana na degradação do meio ambiente, relacionando o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.

No mesmo ano, de 1972, foi publicado o Relatório do Clube de Roma, formado pela reunião, em 1968, de 30 estudiosos, entre cientistas, economistas e industriais, que buscavam discutir “os dilemas atuais e futuros do homem” (MEADOWS *et al*, 1978:9). Esse relatório, publicado sob o título de “Limites do Crescimento”, trouxe o alarmismo ao criar um modelo que previa tendências de esgotamento dos recursos não-renováveis e de degradação ambiental caso se mantivesse o nível de crescimento econômico mundial da época. Nesse âmbito, a questão energética também foi enfocada, dentro da preocupação de aumento da poluição e esgotamento dos recursos.

Com essa perspectiva alarmista em mente, a Conferência de Estocolmo de 1972 foi ameaçada pelo embate entre os Países em Desenvolvimento (PEDs) e Países Desenvolvidos (PDs), por propor a desaceleração do desenvolvimento econômico mundial, uma proposta que não agradou os PEDs, pois esses argumentavam que também tinham direito a se desenvolver para sanar as dificuldades por que passavam. Para os PEDs, não era possível pedir que desacelerassem seu desenvolvimento para proteger o ambiente, pois os próprios PDs se desenvolveram graças a ação predatória sobre a natureza (LE PRESTRE, 2000:174-82). Desse debate, surgiram princípios importantes, como o de “Poluidor-Pagador”, determinando que aos mais poluidores cabia pagar o maior preço pela despoluição. Assim, foi afirmada a relação entre Desenvolvimento e Meio Ambiente, e se estabeleceu que a defesa ambiental não podia impedir a realização do desenvolvimento (BARBOZA, 2001:6).

A Conferência teve também outras realizações importantes, como a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Apesar disso, a questão energética foi pouco abordada na Conferência, de modo que em sua Declaração Final não existe qualquer citação direta ao problema. Pode-se apenas relacionar ao tema o 5º Princípio dessa Declaração, que traz a preocupação com o esgotamento dos recursos não-renováveis (NAJAM & CLEVELAND, 2003:6-7).

Mas essa preocupação com escassez dos recursos não-renováveis não parece ser tão grande, atualmente. São vários os estudos que demonstram que a escassez de recursos não dependerá apenas do aumento exponencial do consumo. Por exemplo, SILVA (2001) disserta que apesar da relação entre crescimento demográfico e escassez de recursos, fatores como desenvolvimento e tecnologia podem influenciar na capacidade de recuperação dos recursos. Quanto à escassez de combustíveis fósseis, LOMBORG (2002:148-51) questiona se um dia isso acontecerá ao indicar dados que mostram que as reservas desses combustíveis têm aumentado com a melhoria das técnicas de prospecção e é incerto o valor total que teríamos disponível para consumo. Além dele, outros cientistas, como ANDERSON e AHMED (1993), escrevem afirmando que as reservas de combustíveis fósseis são imensas.

Talvez, o primeiro momento em que a preocupação com a escassez de combustíveis tenha se tornado flagrante, ocorreu com o primeiro Choque do Petróleo, em 1973. GOODSTEIN (1995) explica que essa crise aconteceu porque a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) diminuiu a produção de petróleo, o que levou ao aumento exagerado do preço do bem, elevando os preços de US\$ 3,00 para US\$ 40,00 por barril. Mas isso não representou uma escassez natural do petróleo, na verdade foi uma escassez de oferta

do petróleo via preços. Para solucionar tal problema de oferta, GOODSTEIN (1995) argumenta que a utilização de “Políticas pelo Lado da Demanda” que visem principalmente à eficiência energética, por meio de novas tecnologias, precisam ser utilizadas.

Essa situação representou uma reviravolta na política energética, segundo ROVANI (1983:24-5), obrigando as nações a repensarem suas estratégias de desenvolvimento. Isso se deveu ao papel do petróleo na Balança Comercial, em especial nos PEDs importadores do produto<sup>1</sup>. O petróleo passou a representar um custo ainda maior no processo de produção, aumentando as dificuldades em para que os países dependentes do petróleo estabilizassem suas economias (TAMER, 1980).

Na década que seguiu ao choque houve pouco aumento no consumo de energia e no crescimento econômico, em especial nos PEDs. Mesmo assim, todos os países aumentaram seus investimentos no setor para compensar as perdas com a elevação dos preços (ROVANI, 1983:25-7). Isso permitiu que os países explorassem novas tecnologias de produção de energia que antes eram pouco viáveis economicamente, como o Pró-Álcool no Brasil.

O financiamento externo teve grande importância nesse processo. Nessa época, em especial no início dos anos de 1970, os Bancos Internacionais de Fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, passaram a financiar grandes projetos no setor energético (SWITKES, 2001:87;100-1). ROVANI (1983:27) explica que no caso do Banco Mundial a mudança de estratégia buscou não só financiar projetos, mas aconselhar os investimentos dos países e auxiliar na captação de recursos de outras fontes. Segundo esse autor, o aumento dos gastos do Banco no setor energético só foi limitado pela necessidade de se investir em outros setores fundamentais para desenvolvimento.

Outro marco para o debate sobre energia foi a Conferência das Nações Unidas sobre Fontes Energéticas Novas e Renováveis, realizada em Nairóbi de 10 a 21 de agosto de 1981. Apesar de ser pouco lembrada no debate internacional sobre meio ambiente, ela foi realizada num contexto de escassez energética, causado pela diminuição da produção internacional de petróleo e representou um dos primeiros posicionamentos da ONU sobre energias renováveis.

Tal conferência buscou reforçar a importância das energias renováveis para o desenvolvimento e incentivar a cooperação internacional no setor, buscando-se a criação de

---

<sup>1</sup> MARANHÃO e GOMES (1977:105-131) discordam disso no caso do Brasil.

novas tecnologias energéticas. Aproveitou, também, para ressaltar o importante papel das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) na promoção e financiamento desses objetivos. Apesar disso, a Conferência foi conservadora ao reforçar que a utilização e promoção de energias renováveis era responsabilidade principal dos países individualmente e não da comunidade internacional.

Até essa época, as preocupações em relação à energia foram basicamente quanto à escassez. Uma ameaça que não existiu por esgotamento de recursos, apenas pela ação cartelizada de diminuição da oferta. A partir da década de 1980, vários estudos mostraram ser exagerada tal preocupação, passando a ressaltar o problema da poluição como mais relevante, quando se falava sobre energia (LOMBORG, 2002:144-66).

Ainda na década de 1980, o mundo passou por um reaquecimento no debate sobre meio ambiente, depois de superada parte do nervosismo com a Guerra Fria e com a preocupação de que o ambientalismo impedisse o desenvolvimento dos PEDs (LE PRESTRE, 2000:182-94). Um novo debate surgiu nessa década, pois estudos mostravam o surgimento de problemas ambientais globais, com destaque à rarefação da camada de ozônio e ao processo de mudanças climáticas globais. Os debates sobre o tema foram acirrados, mas o resultado foi positivo graças à adoção de um novo princípio ambiental, o princípio de precaução quanto às questões ambientais. A pressão da sociedade civil foi fundamental neste processo e sua presença nos debates sobre meio ambiente passou a ser constante (LOMBORG, 2002:376-81).

Quanto à questão energética, outra publicação abordando questões ambientais precisa ser discutida. Elaborada em 1987 pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (CMMAD), o livro “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland em homenagem a sua presidente, consolidou o conceito de Desenvolvimento Sustentável, descrito anteriormente. O objetivo desse relatório foi rever as estratégias ambientais, mas garantindo o direito ao desenvolvimento e levando em consideração o papel da ciência e da tecnologia para se desenvolver de modo responsável com o meio ambiente (BARBOZA, 2001:8-9).

No tocante a energia, o Relatório Brundtland dedica um capítulo específico sobre o assunto. Ele apresenta um posicionamento bastante racional, apresentando críticas sem a postura alarmista dos estudos anteriores. O trabalho trouxe novas preocupações ao debate ambiental, como o uso de energia nuclear, fonte que o relatório afirma ter custos muito altos e ser muito arriscada para ser considerada sustentável (CMMAD, 1991:202-10).

O relatório foi também um dos primeiros a apresentar o problema do aquecimento global, caso não se adotasse medidas que diminuíssem a emissão de dióxido de carbono, considerado o principal gás de efeito estufa. Mas os principais problemas que o trabalho identificou, relacionados à energia, foram a ineficiência e a não-renovabilidade das fontes energéticas. Como o provável aumento de consumo no futuro exigiria mais produção energética, isso ampliaria os problemas ambientais e de saúde, por motivo da poluição, mudança climática, etc. (CMMAD, 1991:186-93).

Sobre a poluição causada pelo uso da energia, o relatório afirma ainda que nenhuma fonte está livre de poluir. Mas existem aquelas que poluem mais que outras, tornando-se responsabilidade da sociedade buscar fontes menos poluidoras. O motivo para isso seria o risco de custar mais caro sanar os problemas causados pela poluição no futuro, do que torná-la menos agressiva ao meio ambiente agora (CMMAD, 1991:215).

O relatório, quanto ao estabelecimento de estratégias, apresenta sugestões inovadoras. Reforça o papel das fontes renováveis, falando da tendência dessas tornarem-se competitivas frente às fontes tradicionais. Quanto à poluição, o trabalho sugere que a solução mais rápida seria a diminuição do consumo energético, por meio do uso eficiente da energia. Mas, além disso, seria essencial o constante investimento em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologias sustentáveis (CMMAD, 1991:223-5).

A visão proposta por esse relatório, de que desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente não são objetivos incompatíveis, acabou por ser aceita mundialmente (BARBOZA, 2001:8-9). Com o estabelecimento do conceito de desenvolvimento sustentável e a emergência de problemas climáticos globais, o debate internacional sobre o meio ambiente se reaqueceu, culminando, em 1992, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, 20 anos após a Conferência de Estocolmo. Nessa, o Desenvolvimento Sustentável foi reforçado e com a magnitude da Conferência e o alcance que teve no público internacional, aumentou significativamente a importância da questão ambiental perante o mundo (NAJAM & CLEVELAND, 2003:7-9).

Dentre as realizações alcançadas pela Conferência, pode-se citar a criação da Agenda 21 e o estabelecimento de um acordo que viria a criar o *Global Environmental Facility* (GEF), fundo que visa incentivar o financiamento de projetos para o meio ambiente. A CNUMAD teve uma Declaração de Princípios, mas além desses resultados, foram também elaboradas duas convenções no contexto dos debates, a Convenção de Diversidade Biológica

e a Convenção de Mudanças Climáticas. Como em Estocolmo, nenhum desses resultados da CNUMAD se referia diretamente à questão energética, estando mais intimamente relacionado com o problema apenas a Convenção sobre Mudanças Climáticas. De fato, o que se encontra na Declaração de Princípios são apenas as relações entre energia e escassez de recursos (NAJAM & CLEVELAND, 2003:8).

A Agenda 21, que segundo BEZERRA (2000:11) é:

“Um plano de ação estratégico, que constitui a mais ousada e abrangente tentativa já feita de promover, em escala planetária, novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”.

Neste plano, também não se encontra nenhum capítulo específico para a questão energética, apesar de ser um documento muito abrangente dividido em 40 capítulos que são classificados como eixos de atuação para o desenvolvimento. Apesar disso, existem referências diretas a energia em vários desses capítulos, em especial no relacionado à proteção da atmosfera, mas também em outros capítulos, principalmente nos que abordam o impacto do uso da energia na natureza (NAJAM & CLEVELAND, 2003:9).

Quanto à Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, elaborada em paralelo à Conferência, é inegável sua importância no que se refere ao debate sobre a questão energética. Essa Convenção foi o que mais perto já se chegou de uma convenção sobre o uso de energia, havendo uma transformação do debate sobre mudanças climáticas para a política de utilização da energia (NAJAM & CLEVELAND, 2003:8), podendo-se considerar tal debate como um só.

Em LOMBORG (2002:311-3) é descrito que a principal preocupação com o processo de mudança climática seria o aquecimento global que ocorreria por meio do efeito estufa. O efeito estufa ocorre naturalmente na atmosfera e diz respeito à reflexão ou aprisionamento de calor por alguns gases atmosféricos, chamados de gases estufa. O principal gás estufa é o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), eliminado principalmente na queima de combustíveis fósseis. O temor dos cientistas é que o alto consumo destes combustíveis leve ao aumento da concentração CO<sub>2</sub> na atmosfera, o que causaria a mudança climática.

Apesar de haver certo consenso internacional quanto ao perigo da mudança climática, pois senão a Convenção sobre Mudanças Climáticas não teria entrado em vigor, como entrou, em 21 de março de 1994 (UNFCCC, 2003), ainda não existe consenso sobre quais soluções adotar. A tentativa realizada em Quioto, em 1997, de se adotar um Protocolo,

vinculado à Convenção, que trouxesse medidas para solucionar o problema, não foi bem sucedida. O Protocolo de Quioto demanda que os países do Anexo I (países industrializados) reduzam as suas emissões de CO<sub>2</sub> a pelo menos 5% abaixo do que emitiam em 1990 (UNFCCC, 1997: Art. 3º).

O grande problema que vem impedindo a concretização de tal protocolo é a dificuldade que os países industrializados encontrariam para alcançar tal meta. Diversos autores, como NOGUEIRA & GUIMALHÃES (1999), passaram a argumentar que ao se verificar que o nível das emissões, na data da elaboração do Protocolo, já eram muito superiores aos de 1990, os gastos para se reverter o processo seria muito elevado, sobretudo nos Estados Unidos, que cresceu a taxas espetaculares na década de 1990.

Além disso, ao se contrapor custos com resultados esperados, torna-se mais distante a possibilidade de se ver tal protocolo em vigor. Principalmente, por causa da incerteza do resultado desejado ser atingido, pois não haveria obrigação dos PEDs em diminuir suas emissões, que tenderiam a aumentar com o passar dos anos. Além dessas dúvidas, outros pesquisadores questionam ainda o peso que as emissões de CO<sub>2</sub> representam no aquecimento global, além de outros pontos, o que só vêm a aumentar o impasse (LOMBORG, 2002:320-9).

Assim, chega-se à Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também chamada de Rio + 10, realizada em Joanesburgo, entre 26 de agosto e 4 de setembro de 2002. Diferentemente das grandes conferências anteriores, essa não foi realizada com um ar de otimismo, pois havia grandes preocupações, em especial com a geopolítica mundial após os atentados ocorridos nos Estados Unidos da América, em 2001. Desse modo, a Conferência trouxe uma nova perspectiva para o debate sobre desenvolvimento sustentável, a da inclusão social (NAJAM & CLEVELAND, 2003:9-12).

Mas no que concerne à questão aqui estudada, encontra-se uma primeira referência à energia na Declaração de Princípios da Conferência de Joanesburgo. No Princípio 18 da Declaração, a Conferência “**identifies energy** as a human need at a par with needs such as clean water, sanitation, shelter, health care, food security and biodiversity” [sem grifo no original] (NAJAM & CLEVELAND, 2003:10). Apesar de não ter força mandatária, a referência à energia em tal princípio é fundamental para reforçar a questão energética no conceito de desenvolvimento sustentável, que depende da relação entre economia, sociedade e meio ambiente.

Nos demais produtos da conferência, a energia está principalmente relacionada à questão das mudanças climáticas, mas existem citações importantes no que se refere à necessidade de eficiência energética para o desenvolvimento sustentável, particularmente presente no Plano de Ação de Joanesburgo (NAJAM & CLEVELAND, 2003:11-12). Vale ainda comentar a proposta, apresentada pelo Brasil na Conferência, de que pelo menos 10% da energia gerada no mundo, até 2010, viesse de fontes renováveis (JURAS, 2002:5). Além da proposta duvidosa apresentada pelos Estados Unidos, que viriam a reduzir sua intensidade energética, sem levar em consideração seu crescimento econômico (GOLDEMBERG, 2002:90-93).

Assim, chega-se ao momento presente, onde se percebe o crescimento da importância da questão energética no debate internacional, não só pela preocupação com o aquecimento global, mas também pela necessidade de melhorias na matriz energética, aumentando a eficiência em seu uso, garantindo o acesso a todos e permitindo o Desenvolvimento Sustentável (NAJAM & CLEVELAND, 2003:12-13). Portanto, nos próximos capítulos serão novamente abordadas a atualidade da questão energética no tocante à necessidade de investimento no setor, para se alcançar o objetivo de desenvolvimento tão desejado internacionalmente. Mas antes, é preciso conhecer um pouco mais os atores envolvidos no processo, em especial os responsáveis pela definição da política energética nacional e mundial.

### **2.3.Os Atores Internacionais na Esfera Ambiental**

Desde o começo dos debates internacionais sobre meio ambiente, pode-se notar que a Teoria Realista das Relações Internacionais, na qual a relação interesse-poder é a única motivadora das ações do ator único, o Estado (MOREIRA, 1999:104-10), não explica todo o desenvolvimento dessa questão no Sistema Internacional. Pode-se argumentar que os Estados têm papel principal na questão (RIBEIRO, 2001), mas esses não são os únicos atores envolvidos nas negociações. LE PRESTRE (2000:160), por exemplo, relata que os primeiros debates sobre a questão ambiental foram incentivados por cientistas e por organizações civis.

Analisando o histórico da questão ambiental, percebe-se que, no âmbito da Teoria das Relações Internacionais, esse tema é o que mais foge às visões Realistas, sendo melhor interpretada segundo o Pluralismo de Keohane, que prega a interdependência e a cooperação entre os atores, que não são apenas os Estados (MOREIRA, 1999:120-1). Em sua

primeira grande Conferência, a de Estocolmo, em 1972, uma das maiores já realizadas até aquela época, nota-se tal perspectiva, pelas ações pouco convencionais adotadas, como a criação de um organismo internacional apenas para lidar com o meio ambiente. A Conferência de Estocolmo também inovou por contar com a presença paralela das Organizações Não-Governamentais (ONGs), que desde o princípio tiveram participação ativa no desenvolvimento do debate ambiental.

Compreendida a noção inclusivista do debate internacional sobre meio ambiente, cabe realizar a análise dos principais atores envolvidos, a começar pelos Estados. Apesar dos enfoques pluralistas, que enfatizam o papel de outros atores no cenário internacional, os Estados ainda mantêm a palavra mais importante na tomada de decisões na esfera internacional. Mas não mais de maneira exclusiva, principalmente ao se tratar da questão energética e ambiental.

LE PRESTRE (2000:124-35) apresenta um estudo bastante amplo do papel do Estado na Ecopolítica. Dele pode-se entender que o Estado é fundamental para a realização do debate ambiental, em especial porque a adoção das políticas aprovadas depende da vontade de cada Estado. RIBEIRO (2001), que defende a vertente realista da ordem ambiental internacional, argumenta que a defesa da soberania nacional está sempre presente no debate, quando se trata de adoção das práticas internacionais. Percebe-se como isso se faz presente, por exemplo, nos debates de Estocolmo, em 1972, quando os PEDs foram contra os argumentos de se desacelerar o desenvolvimento para proteger o meio ambiente.

Quanto às políticas energéticas, o Estado também tem um papel marcante. Até hoje, a definição da matriz energética depende da vontade dos Estados, seja pela inação, quando se prefere manter tudo como está, ou pela ação, quando se mudam as estratégias. O que se entende disso é que grande parte da mudança que pode ser realizada no setor energético depende da iniciativa dos Estados, principalmente quando se trata de políticas de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias sustentáveis (CMMAD, 1991:213-7), algo que fica óbvio no resultado das conferências, como a de Nairóbi em 1981 (UN, 1981).

Um ponto importante a ser abordado, ao se tratar do Estado, é que existem Estados mais ou menos capacitados para as transformações políticas e energéticas. Alguns Estados dispõem de mais recursos para investir em tecnologias energéticas, podendo adotar políticas mais eficientes. Normalmente, os Estados são classificados de acordo com seu nível de desenvolvimento.

Tal classificação sugere a existência dos chamados Países Desenvolvidos (PDs), com economias de escala, avançadas tecnologicamente com grande disponibilidade de capitais para investir em suas economias ou em novas tecnologias, além dos Países em Desenvolvimento (PEDs), ou economias em transição, que não dispõem de tantos recursos quanto os PDs, dependendo muito de capitais externos para financiar sua economia. Os países que não são desenvolvidos ou se encontrem numa situação que não possa ser considerada de transição, são considerados Países Menos Desenvolvidos (PMDs), países com economia precária dependentes de auxílios externos para subsistência.

No entanto, além dos Estados, a sociedade civil vem crescendo em importância no debate ambiental, em especial na última década, representada principalmente pelas ONGs. A definição de ONGs é ampla, abrangendo desde movimentos sociais até organizações intermediárias, mas normalmente diz respeito a organizações que sejam independentes de governos, caracterizadas por terem objetivos humanitários e não desejarem fins lucrativos (GARRISON, 2000:26).

Em LE PRESTRE (2000:135-50), é visível a evolução das ONGs no debate ambiental. Elas começaram no início do século passado atuando principalmente no âmbito nacional, mas já na década de 1960 atuavam internacionalmente na defesa ambiental, como se viu na Conferência de Estocolmo. Hoje sua presença é maior ainda, levantando fundos que superam, em alguns casos, a casa das centenas de milhões de dólares, mais do que os gastos anuais de algumas organizações internacionais, tornando-se inestimáveis na continuidade do debate ambiental.

LE PRESTRE (2000:135-50) escreve ainda que o papel das ONGs é crescente e suas atividades incluem pressões sobre os governos, participação na definição da agenda e nos debates internacionais, auxílio logístico e de pesquisa a organismos internacionais, além de financiamento de projetos ambientais, com seus vastos recursos. Na Conferência de Joanesburgo, de 2002, percebe-se uma concretização do papel das ONGs pelo surgimento dos “acordos tipo 2”, que são acordos informais realizados entre ONGs e Estados individuais, ou até entre elas mesmas, buscando resultados mais pró-ativos. Esses acordos contabilizaram, extra-oficialmente, cerca de US\$ 235 milhões, sendo que aproximadamente US\$ 26 milhões seriam direcionados aos problemas com energia (NAJAM & CLEVELAND, 2003:10).

RIBEIRO (2001:35) aponta ainda, em sua perspectiva realista, que o principal papel das ONGs “foi aumentar o interesse do grande público acerca das questões ambientais”. Isto não pode ser negado, mas é possível acrescentar que o setor privado também começou a

ser ativado ambientalmente pelas ONGs. Assim, pode-se analisar brevemente o papel do setor privado no debate ambiental.

BARBOZA (2001:12-5) escreve que a opinião pública é um dos principais motivos para a atual participação do setor empresarial em questões ambientais. No setor privado, percebe-se uma tendência crescente a adoção dos chamados instrumentos voluntários, que clarifiquem a preocupação com a gestão ambiental. LE PRESTRE (2000:150-3) conta que até a década de 1990, o setor privado era considerado opositor ao meio ambiente, pelos seus interesses econômicos. Mas a partir desse período houve uma mudança no comprometimento das empresas, principalmente por dois motivos. Algumas empresas passaram a visualizar oportunidades de lucro como, por exemplo, a Du Pont, que apoiou às medidas em defesa da Camada de Ozônio, principalmente porque já haviam desenvolvido uma tecnologia para substituir os produtos que ameaçavam tal camada. Enquanto que outras empresas passaram a defender questões ambientais por acreditarem que as ameaças ambientais prejudicariam seus negócios.

O setor privado também tem participação ao se relacionar com o Estado, que pode oferecer incentivos às atuações ambientalmente orientadas, sendo inclusive interesse das empresas adquirirem tais incentivos para se adaptarem às novas exigências do mercado (MORAES, 2002). Além disso, o papel das empresas pode ser fundamental no que concerne à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, algo que já se mostra como objetivo de grandes empresas, em especial algumas do setor energético, que investem grandes somas na procura de fontes alternativas para não dependerem tanto dos combustíveis fósseis no futuro.

Além do setor privado, os cidadãos também foram despertados pelas ONGs, como sugere RIBEIRO (2001). A participação dos indivíduos é pouco identificada quando esses atuam de forma desorganizada e o natural é que eles se unam as ONGs ou tenham suas opiniões descritas pela Mídia. Mas mesmo assim, no mundo globalizado o problema ambiental tornou-se mais aparente à sociedade (BARBOZA, 2001:12-5), de modo que podem ocorrer iniciativas individuais generalizadas que façam pressão em outros atores pela mudança nas políticas ambientais, como as “Políticas pelo Lado da Demanda”, sugeridas por GOODSTEIN (1995).

Além desses atores, é fundamental descrever o papel das Organizações Internacionais (OIs) quanto ao meio ambiente. Isso é óbvio ao se rever o histórico aqui apresentado. Praticamente todas as convenções ou trabalhos foram realizados no âmbito de

alguma Organização Internacional. As OIs, embora sejam organismos criados por meio de tratados pela vontade dos Estados, possuem personalidade jurídica própria, de certo modo concedida pelos Estados. Mesmo assim, elas não estão livres de seguir as vontades dos Estados, pois seu funcionamento depende do debate político constante, onde os ideais de todos as nações se encontram para definir uma estratégia única a ser seguida pelo organismo.

O Fórum principal para o meio ambiente no último século tem sido a Organização das Nações Unidas (ONU). Em sua evolução histórica, a ONU buscou não se limitar apenas a sua Assembleia Geral para discutir sobre tais questões, assim, foram criadas organizações subsidiárias às Nações Unidas, como o PNUMA e CMMAD, o que mostra a relevância da questão para as OIs. Portanto, é de se esperar que a participação das Nações Unidas não fique apenas como fórum, mas venha a assumir um papel de direcionadora dos debates em prol da questão. É o que se verificou com a publicação de relatórios que analisam a questão ambiental e a promoção de diversas conferências sobre os mais variados temas ambientais. Além dos organismos do Sistema ONU, outras organizações também discutem sobre a questão ambiental, como a Organização Mundial do Comércio, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual, entre outras (RIBEIRO, 2001).

Dentro das OIs, identifica-se uma estrutura especial de organizações internacionais preferencialmente denominada de Instituições Financeiras Internacionais, às quais esta monografia dedicará especial atenção. Frutos do Sistema Financeiro Internacional estabelecido no pós-Bretton Woods, estas organizações são particularmente representadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelos Bancos Internacionais de Fomento, sendo o Banco Mundial seu melhor exemplo, além dos vários Fundos Internacionais que organizam recursos exclusivos para o meio ambiente, como o GEF.

No próprio Relatório Brundtland (CMMAD, 1991:24), já era reconhecida a importância destas Instituições Financeiras para o levantamento de recursos que financiassem a realização de projetos ambientais. Desde a década de 1980, essas instituições passaram a levar em conta as questões ambientais na determinação de suas estratégias financeiras e passaram a exigir, dos países que auxiliavam, atitudes que levassem em consideração os riscos ambientais (LE PRESTRE, 2000:382-3).

Finalizado este capítulo, chega-se a um entendimento maior sobre a questão energética dentro da Proteção Internacional do Meio Ambiente, em especial quanto à participação de cada ator no desenvolvimento histórico da questão. Para esta monografia, porém, fundamental será compreender a atuação das Instituições Financeiras Internacionais,

mais especificamente, o papel dos Bancos Internacionais de Fomento na determinação das estratégias energéticas internacionais. Assunto que será analisado de forma mais concisa nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO 3 – O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Aprofundando-se no debate sobre o papel da energia para o desenvolvimento sustentável, nota-se que sua atuação foi determinante nos programas de desenvolvimento nacionais. A matriz energética de um país pode alterar toda sua estrutura produtiva e afetar suas condições ambientais, mas muitas vezes a aplicação de certas políticas energéticas podem ser caras ou inviáveis economicamente para um país, especialmente para os Países Menos Desenvolvidos (PMDs) ou para os Países em Desenvolvimento (PEDs). Para auxiliar esses países, o Sistema Financeiro Internacional (SFI) possui instituições específicas que buscam oferecer crédito a custos mais baixos.

Neste capítulo serão estudadas as instituições do Sistema Financeiro Internacional que surgiram com a Conferência de Bretton Woods, de 1944, bem como a participação delas no processo de financiamento do Desenvolvimento Sustentável no mundo. Para este trabalho, dentre as Instituições de Bretton Woods, tem maior importância a atuação do Grupo Banco Mundial, por ser o Banco Internacional de Fomento de maior presença global, de modo que se buscará focalizar este estudo principalmente nessa instituição.

### **3.1. As Instituições de Bretton Woods**

Em SALVATORE (2000:430), tem-se que o Sistema Financeiro Internacional representa os costumes, instrumentos e organizações que visam regulamentar as relações entre Estados, mercados e moedas. A definição das estratégias de investimento e financiamento é feita pelos atores desse sistema no qual se incluem os Estados, a iniciativa privada, os bancos e as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). As duas maiores representantes das IFIs, também conhecidas como Instituições de Bretton Woods, são as que surgiram em 1944, com a Conferência de Bretton Woods, são elas: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

A concepção do SFI atual desenvolveu-se a partir da Segunda Guerra Mundial, quando foi realizado, em 1944, a Conferência de Bretton Woods, nos Estados Unidos da América (EUA). Essa conferência foi realizada com o sentido de estabilizar o SFI que se encontrava desestruturado desde a Primeira Guerra Mundial quando o antigo Padrão-Ouro ruiu. Na conferência estavam presentes 44 países não-comunistas, que vieram a discutir várias propostas para a concepção de um novo sistema financeiro, dentre as quais estavam as do

economista inglês J. M. Keynes e do norte-americano Harry D. White (FOSCHETE, 2001:148).

A proposta escolhida foi a do Secretário do Tesouro dos EUA, H.D. White, que previa o estabelecimento de um sistema de paridade monetária, no qual o dólar norte-americano tinha sua paridade frente ao ouro fixada em US\$ 35,00, enquanto os demais países que aderissem ao Sistema deveriam determinar seu câmbio em relação ao dólar. Para auxiliar nesse controle foi necessário criar o FMI, que visava o auxílio monetário de liquidez, para os países que passassem por déficits no balanço de pagamentos, e a supervisão do cumprimento das regras estabelecidas pelo Sistema de Bretton Woods para as finanças internacionais (SALVATORE, 2000:392-3).

O FMI serviria para manter o novo Sistema Financeiro funcionando, provendo empréstimos para os Estados conseguirem manter o novo padrão cambial adotado. Esses empréstimos eram de curto prazo, para sanar problemas específicos do balanço de pagamentos, mas em vista das dificuldades que todas as nações passavam na época da realização da Conferência, foi requisitada também a criação de um organismo que financiasse o desenvolvimento econômico. Com esse fim seria criado o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), um organismo que ofereceria empréstimos de longo prazo para financiar projetos de desenvolvimento que no futuro, em conjunto com outros organismos, formariam o Grupo Banco Mundial (PILBEAM, 1992:282).

Mesmo com as instituições criadas em Bretton Woods, tal sistema durou apenas até 1971. Os constantes déficits no balanço de pagamentos dos EUA impediram que esse conseguisse manter a conversão de US\$ 35,00 do padrão ouro-dólar. Assim, o sistema veio a ruir e foi necessário encontrar novos modelos de paridade. Segundo SALVATORE (2000:398-9), o que aconteceu foi que com o fim de Bretton Woods um sistema de taxas de câmbio de flutuação administrada foi adotado, assim as nações passariam a atenuar flutuações no curto prazo, mas não a impedir tendências de longo prazo. Ou seja, seriam evitadas mudanças bruscas nas taxas cambiais, mas não se impediria que elas aumentassem ou diminuíssem no longo prazo, caso essa fosse sua tendência.

Apesar do aparente fim do sistema de Bretton Woods, parte do que surgiu com tal sistema continua existindo, pois, o que terminou foi apenas o padrão ouro-dólar. As instituições criadas com ele, o FMI e o Banco Mundial continuam em atividade. Entretanto, essas instituições precisaram sofrer algumas alterações, considerado as mudanças pelas quais passou o SFI ao longo desse período. Por exemplo, SALVATORE (2000:398) escreve que o

FMI, a partir de 1973, pára de adotar dólar ou ouro no cálculo de seus recursos e começa a utilizar uma moeda contábil que havia sido criada em 1968, os Direitos Especiais de Saques (DES), visto que com o novo padrão monetário internacional de câmbio flutuante o dólar norte-americano não poderia mais ser usado como referencial para uma possível unidade financeira internacional, era preciso fugir da “dependência” ao dólar.

Para ROBERTS (2000:101), as IFIs assumem novas responsabilidades após esse período. Segundo tal autor, as IFIs são “as principais instituições públicas que operam as finanças internacionais”, servindo de eixo para as relações entre os mercados financeiros internacionais. Apesar disso, ele comenta que essas instituições estão diminuindo suas atividades em vista do aumento das atividades dos mercados financeiros internacionais que, na verdade, só estão crescendo graças à ação bem sucedida das IFIs ao longo dos anos.

O mercado financeiro também está mais ativo devido ao sistema de câmbio flutuante administrado, que o FMI tenta implementar por meio de seus empréstimos que auxiliam países com dificuldades em seus balanços de pagamentos. Mas como os déficits desse balanço cresceram muitos em vários países, suas dívidas externas também cresceram. Assim, foram estabelecidos novas políticas para empréstimos e renegociação de dívidas e o processo de negociação dentro do Sistema Financeiro Internacional tornou-se ainda mais complexo, exigindo uma atuação mais cuidadosa dos diversos atores envolvidos.

### **3.2.O Grupo Banco Mundial**

Dentre as Instituições de Bretton Woods, o Grupo Banco Mundial assume especial importância para este trabalho. Como foi visto acima, o Sistema Financeiro Internacional começou a se estabelecer em Bretton Woods, no ano de 1944, e dele surgiram as principais IFIs, que perduram até hoje. Entre essas IFIs merecem destaque os Bancos de Fomento, ou Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, como o Banco Mundial. O papel desses bancos é “mediar entre os principais mercados de capitais e as necessidades de financiamento de projetos do terceiro mundo. Além disso, eles [...] proporcionam assistência técnica e assessoria na área de política econômica” (MAIA, 1999:48).

#### *3.2.1. Conhecendo o Banco Mundial*

O Banco Mundial surge com a criação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) durante a Conferência de Bretton Woods, em 1944, em resposta

às necessidades de promoção da reconstrução europeia no pós-guerra e o desenvolvimento das nações não desenvolvidas. Em 25 de junho de 1946, começava a funcionar o BIRD e suas primeiras ações tinham o objetivo de reconstruir a Europa. Com o estabelecimento do Plano Marshall, aos poucos esse objetivo foi deixado de lado pelo Banco. Assim, o BIRD concentrou suas atividades para o desenvolvimento econômico, em especial dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento (FOSCHETE, 2001:160-2).

A definição do Banco Mundial é um pouco fora do convencional, já que ele não é um banco no sentido usual da palavra. Essa dificuldade conceitual foi identificada já na época dos debates em Bretton Woods. Naquela ocasião, os delegados dos 44 países não sabiam como nomear tal instituição, mas aparentemente todos achavam adequado omitir a palavra “banco”, pois o Banco tinha características mais comuns a um fundo<sup>2</sup>. O Banco Mundial não é realmente um banco, faltam a ele diversas funções ordinárias que cabem a um banco cumprir, como receber depósitos dos seus associados. O que ele faz é oferecer empréstimos a governos, ou a entidades privadas garantidas pelos governos, além disso, seus empréstimos são oferecidos a juros inferiores ao de mercado e não são direcionados a países com condições de fazer empréstimos em termos razoáveis de outras fontes (MASON & ASHER, 1973:11-2).

Existem ocasiões em que a atuação do Banco é confundida com as do FMI, pois, em certas condições, o Banco Mundial pode oferecer Empréstimos de Ajuste, dentro de termos parecidos com os dos empréstimos do Fundo. ROBERTS (2000:102) apresenta algumas diferenças básicas entre essas duas IFI, por exemplo, o Banco Mundial é uma Instituição de Desenvolvimento que busca promover o desenvolvimento econômico nos PEDs e só faz empréstimos a esses, que normalmente são de longo-prazo, enquanto que o Fundo é uma Instituição Monetária, que faz financiamento de curto-prazo aos déficits temporários dos balanços de pagamento, emprestando a todos os seus membros. O que justificaria tal ação do Banco de empréstimos de ajuste é que PEDs com problemas nos déficits de pagamento, têm seu crescimento econômico estagnado.

De fato, o Banco passou por várias dificuldades em definir sua identidade, buscando sempre rever seus atos e redefinir estratégias e políticas. MASON & ASHER (1973), por exemplo, são bem detalhistas ao descreverem os anos iniciais do Banco Mundial e os primeiros problemas que enfrentaram como instituição. Na época da criação do Banco

---

<sup>2</sup> Interessante comentar a posição de Keynes que dizia que o Banco deveria chamar de Fundo (FMI) e o fundo deveria chamar de Banco (BIRD) (MASON & ASHER, 1973:11).

havia a preocupação do grupo ser identificado com instituições financeiras mais comuns a Wall Street, ou seja, ao setor privado. Também houve a preocupação de o Banco ser confundido com um órgão assistente das Nações Unidas, mas isso foi superado e em 1947 o Banco começou seu relacionamento bem-sucedido com a ONU, sendo considerado atualmente uma agência especializada dessa Organização (BANCO MUNDIAL, 2003b).

Ainda segundo MASON & ASHER (1973:74-79), apesar das dificuldades enfrentadas para a definição do que seria o Banco Mundial, esse não passou por grandes alterações institucionais. Os autores apresentam apenas uma exceção. Em 1952, houve uma reorganização estrutural no modo de negociação e definição dos empréstimos que visou evitar conflitos entre os funcionários do Banco sobre a responsabilidade de aprovar projetos. Essa reforma criou novos setores organizacionais mais específicos em suas funções e obrigações, tornando mais eficiente o processo de financiamento dos países.

Assim, em seu desenvolvimento institucional, o Grupo Banco Mundial foi delineando suas estruturas e políticas, de modo a assumir, atualmente, o papel de promoção ao desenvolvimento dos PEDs e PMDs por meio de financiamentos a projetos que promovam o combate à pobreza e a utilização sustentável dos recursos das nações. Entre os tipos de projetos que financia, incluem-se projetos nas áreas: de educação, saúde, agricultura, infraestrutura, bem como praticamente todos os setores considerados sensíveis para países em desenvolvimento. Além dos auxílios oferecidos para ajustes no balanço de pagamentos, que criam a confusão entre as obrigações do Banco e as do FMI.

Atualmente, o Grupo Banco Mundial é composto de cinco agências, são elas: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). Para realizar seus objetivos, o Grupo utiliza-se dessas agências. Cada agência possui uma atividade específica, mas normalmente o BIRD é considerado o principal representante do Banco Mundial, por ter sido a primeira agência e por administrar praticamente todos os recursos do Grupo.

As funções do BIRD, retiradas de seu Estatuto, são a de captar e oferecer empréstimos a PEDs que sejam considerados bons pagadores (WORLD BANK, 2003b). O BIRD capta seus recursos pela venda de títulos nos mercados de capitais a taxas preferenciais, de modo que possa oferecer esses recursos em empréstimos para PEDs com taxas de juros menores que as de mercado (FOSCHETE, 2001:162). GRAHAM BIRD (1989:263-4)

comenta que o Banco também atrai recursos do setor privado oferecendo co-financiamento aos países, o que aumenta a disponibilidade de crédito aos PEDs.

Das outras quatro agências que compõe o Banco Mundial, vale citar ainda, por seu papel no financiamento internacional, a CFI que foi criada em 1951 com o objetivo de promover o setor privado nos PEDs por meio de empréstimo, e a IDA, criada em 1960 com o objetivo de conceder empréstimos de longo prazo, com juros muito baixos ou nulos, para projetos em países de baixa renda e com dificuldades em seus balanços de pagamentos (FOSCHETE, 2001:163-4), que normalmente se encontram entre os PMDs. O BIRD e a IDA juntos formam o que comumente é chamado de Banco Mundial, sendo a maior fonte internacional de recursos para o financiamento do desenvolvimento mundial (BANCO MUNDIAL, 2003a). O estudo de como esses recursos são utilizados é fundamental para o melhor aproveitamento dos mesmos, o que se buscará fazer a seguir.

### 3.2.2. *Como trabalha o Banco Mundial*

O Banco Mundial oferece diversos serviços aos seus associados pelos quais visa realizar sua missão de erradicar a pobreza no mundo. Entre esses serviços encontram-se os estudos sobre diversos temas de desenvolvimento, consultorias para governos oferecendo *know how* para a adequação de políticas que visem esse desenvolvimento, além dos serviços financeiros. Para esta pesquisa, é mais importante discutir a utilização dos vastos recursos do Banco nos projetos que financia, mas antes se pode discutir a utilidade dos outros serviços.

Não há dúvidas quanto à importância das análises e estudos realizados pelo *staff* do Banco. Nesse sentido, MIKESELL (1966:61-70) comenta que desde seus primeiros anos o Banco buscou não ser apenas uma agência voltada para financiamento de projetos, tentando oferecer outros serviços que promovessem o desenvolvimento econômico.

Por exemplo, os estudos realizados pelo Banco permitem delinear suas estratégias para atingir seus objetivos desenvolvimentistas. Já seus relatórios permitem averiguar o andamento dos trabalhos e projetos realizados e as pesquisas estatísticas servem de base para a melhor alocação dos recursos mundiais. Tudo isso também serve de fonte para outros trabalhos, como esta monografia. Sem falar que cria o *know how* necessário para o estabelecimento das consultorias junto aos governos interessados, muito importantes para os

PMDs que freqüentemente estão com suas instituições estatais em condições precárias e necessitam desse auxílio institucional.<sup>3</sup>

As operações não-financeiras são também muito úteis ao Banco na definição de suas operações financeiras. Apesar das operações financeiras do Banco terem uma estrutura própria, as estratégias para a definição de empréstimos e financiamentos vêm das operações não-financeiras. Para saber se tais estratégias são realmente aplicadas, o melhor meio é verificar como foram utilizados os produtos e serviços financeiros do Banco.

Com esse fim, é importante saber quais são os serviços e produtos financeiros do Banco, como eles são utilizados, por quem e para o quê. Os empréstimos realizados pelo Banco são definidos segundo dois itens, os instrumentos de financiamento e os produtos financeiros. Os Instrumentos de Financiamento (ou empréstimos) são os definidores do formato do empréstimo. De acordo com o instrumento utilizado define-se como será o empréstimo e para que fins. São dois os tipos básicos de Instrumentos, os Empréstimos de Investimento e os Empréstimos de Ajuste. Os empréstimos passam por diversas fases antes de se tornarem efetivos, sendo negociados, entre o tomador do empréstimo e o Banco, os objetivos do empréstimo, sua agenda de desembolso e pagamentos, e a viabilidade do projeto, etc. Por fim, todos os empréstimos aprovados são regidos pelas Políticas Operacionais do Banco Mundial (WORLD BANK, 2001a:3).

Os Empréstimos de Investimento são de longo prazo (de 5 a 10 anos) oferecidos pelo Banco a PEDs, ou PMDs, que se mostrem “bons devedores”, para projetos que visem o desenvolvimento social e econômico. Os recursos desses empréstimos podem ser desembolsados conforme as necessidades do projeto que são direcionados, ou conforme tenha sido acordado no contrato de empréstimo. Entre os principais instrumentos utilizados por esse tipo de empréstimo, encontram-se (WORLD BANK, 2001a:6-12):

- a) *Specific Investment Loan* (SILs), direcionados para vários tipos de projetos, mas que normalmente servem para estabelecer infra-estruturas institucionais para melhorar a utilização dos recursos financeiros em diversos setores sociais e econômicos;
- b) *Adaptable Program Loan* (APLs), são os financiamentos padrão para o desenvolvimento de projetos e programas de longo-prazo, normalmente usado para reformas setoriais;

---

<sup>3</sup> MIKESELL (1966:63) também faz referências aos estudos econômicos do Banco, apesar de comentar que muitos economistas criticarem tais estudos por serem superficiais em suas recomendações.

c) *Learning and Innovation Loan* (LILs), financiamento de curto prazo e que não oferece mais de US\$ 5 milhões, utilizados para testar novos modelos de projetos e verificar sua viabilidade em outras regiões; e

d) *Technical Assistance Loan* (TALs), esses empréstimos são para auxiliar no estabelecimento de instituições diretamente ligadas a implementação de estratégias e políticas nacionais de desenvolvimento.

Os Empréstimos de Ajuste não são voltados para projetos, a não ser quando utilizados em conjunto com os Empréstimos de Investimento, por serem oferecidos pelo Banco para um desembolso rápido (curto-prazo) por países que necessitem auxílio financeiro externo para reformas estruturais em sua economia como um todo. Os saques são feitos em estágios e segundo termos definidos pelo Banco, sendo normal a supervisão do FMI nesse processo de empréstimos para ajustes estruturais. Entre os instrumentos desse tipo de empréstimo tem-se os *Structural e Sector Adjustment Loans*, os *Programmatic e Special Adjustment Loan*, o *Rehabilitation Loan* e o *Debt Reduction Loan* (WORLD BANK, 2001a:13-9).

Quanto aos Produtos Financeiros do Banco, esses dizem respeito aos termos em que serão realizados os empréstimos e financiamentos. Apenas o BIRD se utiliza desses produtos, visto que a IDA não cobra juros ou outros encargos dos empréstimos que oferece. O BIRD dispõe de, basicamente, dois tipos de produtos financeiros, os Empréstimos de Margem Fixa (EMF) e os Empréstimos de Margem Variável (EMV). Esses dois produtos são oferecidos nas principais moedas conversíveis e suas taxas de juros são calculadas de acordo com a LIBOR<sup>4</sup> semestral, com a diferença de que os EMF possuem uma parte de suas taxas de juros que permanece fixa por toda a duração do empréstimo, a não ser que sejam renegociadas. Outras diferenças entre esses dois produtos incluem o fato dos EMF permitirem maior controle das taxas de juros, permitindo a negociação de correções nessas, facilitando o pagamento aos tomadores. Em compensação, os EMF incluem encargos maiores que o EMV, para compensar os riscos do mesmo (WORLD BANK, 2002a:25).

Vale citar ainda algumas linhas de crédito especiais fornecidas pelo Banco Mundial. Essas linhas referem-se a Fundos ou auxílios que não têm origem em recursos exclusivos do Grupo. Por exemplo, o Grupo Banco Mundial oferece garantias aos investidores privados que resolverem oferecer empréstimos a PEDs. Mas a maior parte das

---

<sup>4</sup> LIBOR – Taxa de Oferta Interbancária de Londres.

linhas de créditos se originam de outras instituições internacionais, principalmente Fundos, cuja responsabilidade de implementar seus objetivos seja do Banco Mundial (WORLD BANK, 2003c). Nesse caso, encontram-se os empréstimos oferecidos pelo *Global Environmental Facility* (GEF) estabelecido em 1991 e que já está envolvido em mais de 1200 projetos ambientais, inclusive no setor energético.

Com todas essas linhas de créditos, em 2002 o BIRD chegou a liberar US\$ 11,5 bilhões em novos empréstimos. CASTRO (2000:251) explica que o Banco consegue seus recursos por meio da subscrição de capital por parte de seus membros. ROBERTS (2000) comenta ainda que mais recursos são captados nos mercados financeiros por meio da emissão de títulos. Desse modo, o Banco Mundial consegue tamanhos recursos para por em prática todas as suas atividades e financiar o desenvolvimento econômico e social no planeta.

### **3.3.O Banco e o Desenvolvimento Sustentável**

A definição de Desenvolvimento Sustentável só veio a tomar forma com a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum” pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) e apenas se solidificou como meta desenvolvimentista a partir da Conferência RIO-92. Mas antes disso, já existia o debate entre os defensores do meio ambiente e os defensores do desenvolvimento. No meio desse debate, encontrava-se o Banco Mundial, como uma agência de desenvolvimento que não podia ignorar o impacto do crescimento econômico sobre a natureza. A importância do Banco e de outras IFIs é tanta, que o próprio relatório do CMMAD (1991) faz questão de lembrar disso em vários momentos do livro.

Desse modo, o Banco precisou rever suas políticas de modo a considerar os problemas ambientais para o financiamento de projetos, muitas vezes em respostas às críticas dos ambientalistas. LE PRESTRE (2000:383) escreve que as primeiras críticas eram bem variadas, mas costumavam argumentar que os projetos de desenvolvimento executados com o auxílio financeiro externo eram mal elaborados, não levando em conta as questões ambientais. Assim, eles costumavam culpar as ações das instituições de desenvolvimento mais do que culpavam os PEDs.

Obviamente, o Banco Mundial não ficou indiferente às críticas dos ambientalistas, mas manteve sua perspectiva desenvolvimentista sem ignorar os problemas ambientais envolvidos. Também manteve bem focado seu objetivo de eliminação da pobreza,

mas não a qualquer preço, como desejavam os ambientalistas. Assim, o posicionamento do Banco sobre como se desenvolver sustentavelmente tornou-se cada vez mais complexo. Portanto, é interessante analisar como se consolidou historicamente tal posicionamento.

LE PRESTRE (2000:393-4) oferece um quadro útil a tal objetivo. O Banco sempre se preocupou com o meio ambiente, mas a partir de 1969, com a nomeação de um conselheiro sobre questões ambientais e, em 1971, com a criação do Escritório de assuntos Ambientais, tais preocupações começaram a ser institucionalizadas. Mesmo assim, na década de 1970, as críticas aos desenvolvimentistas continuaram e foram marcantes, de modo que o Banco se posicionou contra elas, rejeitando-as, como rejeitou, por exemplo, o Relatório do Clube de Roma, de 1972.

Na década de 1980, a ação do Banco no meio ambiente foi mais presente e, em 1984, foi elaborada uma primeira política global para o meio ambiente e estabelecidos os princípios para o financiamento de projetos de proteção ambiental. Em 1985, o meio ambiente é citado no relatório anual e pela primeira vez o Banco suspende um projeto por problemas ambientais. Em 1987, o Banco é reestruturado mais uma vez e foi criado o Departamento de Meio Ambiente. Dois anos depois, em 1989, foram estabelecidos os programas de assistência técnica para projetos ambientais e as políticas de estudos dos impactos ambientais. (LE PRESTRE, 2000:393).

A partir da década de 1990, as políticas e estratégias do Banco Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável ficam mais claras. Em 1990 foi publicado o primeiro relatório do Banco Mundial sobre o meio ambiente. Apesar do Banco já ter demonstrado sua preocupação com as questões ambientais anteriormente, esse relatório foi importante por ser um dos primeiros documentos do Banco a rever suas ações e propor a adoção de novas estratégias, buscando estabelecer uma agenda e problemas prioritários para a ação do Banco sobre o meio ambiente. Vale citar, ainda, que nesse relatório, o próprio Banco reconhece seu papel fundamental, assim como de outras agências de desenvolvimento, na assistência aos PEDs e PMDs na administração sustentável do meio ambiente (WORLD BANK, 1990).

Com a criação do GEF, em 1991, reforça-se a importância das agências de desenvolvimento na definição de estratégias sustentáveis. Segundo o relatório “Making Sustainable Commitments” (WORLD BANK, 2001b:191-8), após a Conferência RIO-92 e a fase de teste que durou até 1994, o GEF passou a ser um dos fundos mais importantes na integração de objetivos para o estabelecimento do processo de desenvolvimento global. Com

sua reestruturação em 1994, esse fundo tornou-se um dos de ação mais transparente e acesso universal. Até 2001, o Banco Mundial e o GEF já haviam oferecido aproximadamente US\$ 1,3 bilhões em 192 projetos.

Percebe-se, assim, o aumento da conscientização do Banco em relação ao meio ambiente, apesar de uma resposta inicial negativa. Na última década, a importância do Desenvolvimento Sustentável para o Banco fortaleceu-se ainda mais por meio de ações como a criação da Vice-Presidência para o Desenvolvimento Ecologicamente Durável, em 1993. A evolução dessa perspectiva do Banco veio a se consolidar em 2001, com o estabelecimento de uma nova estratégia para o Desenvolvimento Sustentável e o Meio Ambiente, que é válida até hoje.

A estratégia do Banco para o meio ambiente, publicada sobre o título “Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank” apresenta detalhadamente que ações devem ser tomadas a respeito do Desenvolvimento Sustentável. Trata-se de um documento bastante complexo, que revê a concepção do Banco sobre o meio ambiente, vindo a reafirmar que promover melhorias ambientais é fundamental para uma estratégia de desenvolvimento e redução da pobreza. De acordo com o documento, essa estratégia deve ser um plano de longo prazo, baseada em três metas principais: Melhoraria da Qualidade de Vida, Melhoraria da Qualidade do Crescimento e Proteção à Qualidade dos Recursos Regionais e Globais (WORLD BANK, 2001b:xx-xxii).

No relatório anual de 2002 do Departamento de Meio Ambiente do Banco Mundial, denominado “Environment Matters”, é feita uma breve revisão da Estratégia do Grupo, publicada em 2001. O relatório afirma que a Estratégia Ambiental do Banco permitiu progressos em diversos setores. Por exemplo, foram iniciadas pesquisas para identificar a relação entre pobreza e meio ambiente, de modo a disponibilizar informações importantes na adoção de estratégias ambientais pelos governos nacionais, essas pesquisas, chamadas de “Poverty Reduction Strategy Papers”, são utilizadas principalmente pelos países beneficiados pela IDA.

Também começou a se pensar mais na análise de estratégias ambientais para cada país e região, de modo a suprir as necessidades locais de desenvolvimento sustentável, além disso, passou a ser incentivado o maior aproveitamento da assistência técnica e *know how* do Banco no setor ambiental por parte dos governos nacionais (WORLD BANK, 2002b:30-3). SOUZA (1999:173-88), que descreve a estratégia ambiental do Banco para o

Brasil, afirma que no país as ações de assistência técnica e programas de treinamento são mais úteis e utilizadas do que os próprios financiamentos do Banco.

É interessante notar, também, a importância do meio ambiente na definição do direcionamento dos recursos de financiamento do Banco. Em 2002, de um portfólio de US\$ 100 bilhões, 14% foram direcionados a projetos na área ambiental, contendo objetivos de controle e proteção de recursos naturais e do meio ambiente (WORLD BANK, 2002b:30-3). Normalmente esses recursos são divididos em projetos das duas agendas básicas, a “Agenda Marrom” voltada para projetos contra poluição e a “Agenda Verde”, que incluem problemas como desmatamento, perda de biodiversidade, etc. (BANCO MUNDIAL, 1994:6-7). Mas ao se considerar que todos os projetos são analisados sob perspectivas sustentáveis, de modo que nenhum projeto poderia ser realizado caso ameace de alguma maneira o meio ambiente, então, teoricamente, todos os projetos são estabelecidos segundo as metas de Desenvolvimento Sustentável e todos os recursos do Banco são usados de maneira sustentável.

### *3.3.1. Revisão crítica do trabalho do Banco*

Mesmo com todo o esforço do Banco em agir de maneira mais sustentável, diversas críticas podem ser feitas ao seu trabalho, por ter levado um bom tempo para se adaptar às novas necessidades ambientais. ROODMAN (2002:143-65) escreve sobre o problema causado ao desenvolvimento pela dívida externa e mostra que em alguns momentos da história do Banco Mundial, quando alguns países sofriam com problemas de dívida, a resposta do Banco para esses países era expandir seus empréstimos a eles. Por exemplo, os empréstimos fornecidos pelo Banco são, em sua grande maioria, de valores elevados, boa parte desses ultrapassando os US\$ 100 milhões em um projeto<sup>5</sup>. A princípio isso parece não representar problemas, mas empréstimos de valores elevados implicam em maiores serviços de dívida externa a serem pagos, o que pode deslocar recursos nacionais para fins menos ambientalmente sustentáveis.

Problemas com dívida externa obrigam, muitas vezes, os países recorrerem a novos empréstimos, os chamados empréstimos de ajustes estruturais fornecidos pelo Banco Mundial e pelo FMI. LE PRESTRE (2000:375-82) discute brevemente sobre esses

---

<sup>5</sup> Segundo informações coletadas no banco de dados do Grupo, disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:51563~pagePK:95873~piPK:95910~theSitePK:40941,00.html>. Acessado em: 15/09/2003. (WORLD BANK, 2003d)

empréstimos e argumenta que não existe muita certeza sobre como eles afetariam o meio ambiente, apesar de alguns ambientalistas defenderem que tais empréstimos obrigam os países a superexplorarem seus recursos naturais para saldar as dívidas adquiridas.

Já PANAYOTOU (1994:98-103) confronta tal posição ao afirmar que na medida em que são introduzidas reformas estruturais, que respeitem padrões ambientais, dentro dos termos do empréstimo, melhoras ambientais podem ser alcançadas. De qualquer maneira, a crítica de RICH (1994) é mais conclusiva, ao afirmar que mais empréstimos e financiamentos aumentam os serviços da dívida, que obrigam a se buscar mais empréstimos, criando um círculo vicioso. Os financiamentos do Banco apenas reforçam tal círculo, alocando recursos de maneira ineficiente e prejudicando o meio ambiente.

Outras críticas podem ser feitas ao Grupo e a sua atuação como um todo. SOUZA (2001:185) argumenta que o Banco Mundial entende o ambiente como um recurso econômico, de maneira que tais recursos devam ser utilizados racionalmente. Mas a racionalidade econômica nem sempre está de acordo com a “racionalidade ambiental”, dessa maneira surgem contradições nas políticas adotadas pelo Banco.

Tais contradições são visíveis, por exemplo, nas tentativas do Banco de privatizar setores com condicionantes ambientais. O caso da privatização do setor elétrico brasileiro, apresentado por SWITKES (2001:94-6), é característico. Ele mostra que as promessas de investimentos que existiriam no setor, caso fosse privatizado, não foram cumpridas. Na verdade, a privatização do setor resultou em desemprego e aumento nas tarifas, além das empresas envolvidas não demonstrarem qualquer preocupação social ou ambiental, sendo ineficiente, até o momento, o controle sobre tais empresas.

Para RICH (1994:182-99), o Banco Mundial sofre de contradições institucionais, não tendo como definir suas políticas segundo uma teoria de desenvolvimento, já que não existe uma teoria que explique tais políticas ou estratégias. Assim, descobrir como lidar com questões ambientais é um processo delicado. Apesar de Rich acreditar que se está longe do Banco ter sucesso nesse sentido, pelo visto neste capítulo, percebe-se que pelo menos ele está tentando agir segundo preceitos ambientalmente sustentáveis, atitude que nem sempre é visível em outros atores internacionais, em especial em outras IFI.

A partir da década de 1970, com o debate sobre a influência do desenvolvimento sobre o meio ambiente tomando forma, o Banco mudou gradualmente suas estratégias a fim de considerar a variável ambiental em suas políticas de financiamento.

Atualmente, o Banco Mundial considera que o desenvolvimento só é possível por meio da administração racional e sustentável desse meio ambiente (WORLD BANK, 2003e).

Assim, apesar das críticas, pode-se afirmar, segundo o estudado neste capítulo, que o Grupo Banco Mundial passou por diversas fases em seu processo evolutivo, adotando diversas perspectivas de desenvolvimento e estratégias para atingir suas metas. No momento de sua criação, seu objetivo maior era reconstruir a Europa, mas com as necessidades crescentes de desenvolvimento dos países de baixa renda, direcionou seus esforços a crescimento econômico desses países, ou seja, a preocupação principal era realizar o desenvolvimento econômico de todas as nações. Mas, atualmente, desenvolvimento econômico que não considera aspectos ambientais não é o suficiente.

Desse modo, é importante analisar até que ponto essa perspectiva está sendo seguida e se as medidas adotadas realmente seguem tais estratégias de maneira eficiente. O próximo capítulo buscará realizar essa verificação. Para esse fim, serão estudados as políticas e os financiamentos do Banco Mundial para o setor energético, servindo de exemplo para entender como é aplicada a visão de desenvolvimento sustentável, que essa instituição afirma defender.

## **CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL NO SETOR ENERGÉTICO**

Nas últimas décadas, cada vez mais o Grupo Banco Mundial se preocupa com a situação do meio ambiente, principalmente com o papel do desenvolvimento econômico nesse assunto. O debate entre ambientalistas e desenvolvimentistas é antigo e o Banco se encontra no meio de tal debate, como um financiador do desenvolvimento que precisa se preocupar com a sustentabilidade do mesmo. A meta maior do Banco é a eliminação da pobreza, mas existem questões ambientais relacionadas à pobreza que não podem ser ignoradas. Assim, com o passar dos anos, o Banco Mundial foi obrigado a rever suas estratégias de modo a delinear ações que promovessem o desenvolvimento, mas não ignorassem os fatores ambientais que garantiriam a sustentabilidade de tal desenvolvimento.

Nesse âmbito, a energia é um aspecto significativo das preocupações que o Banco precisa ter tanto com o desenvolvimento quanto com o meio ambiente. A utilização ineficiente e poluidora de energia é, normalmente, característica dos Países Menos Desenvolvidos (PMDs), pois esses têm menos recursos para investir em eficiência energética. Promover a transição energética, que incentive o desenvolvimento econômico, é fundamental para o Banco atingir seus objetivos. Neste capítulo, serão abordadas as políticas do Banco Mundial no setor energético, verificando se suas políticas são sustentáveis. Assim, serão analisados as estratégias energéticas do Banco e os financiamentos no setor nas últimas três décadas, além de se buscar uma crítica mais profunda ao Banco, de modo a se ter uma visão mais completa sobre sua atuação, tanto no setor energético quanto em suas políticas ambientais.

### **4.1.As Estratégias do Banco no Setor Energético**

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) já reconhecia a indispensabilidade da energia para a sobrevivência humana. Além disso, a Comissão visualizava que o aumento constante no consumo de energia mundial traria problemas ambientais para a humanidade. Entre os problemas identificados estavam a poluição do ar e a ameaça de alterações climáticas (aquecimento global), entre outros. A solução proposta pela CMMAD foi uma alteração na matriz energética que viesse a respeitar o delicado equilíbrio do ecossistema mundial. Para realizar esse objetivo, a CMMAD reconheceu que as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), em especial o Banco

Mundial, representariam um papel importante na definição de novas políticas energéticas (CMMAD, 1991:24; 186-190).

MARTIN (1992:112-120) estuda a situação energética mundial até o início da década de 1990. Esse autor busca debater as tendências no aumento do consumo energético e como isso afetaria a definição do futuro da matriz energética mundial, ou seja, quais os argumentos que fariam com que uma fonte energética fosse adotada no lugar de outra. Para isso, o autor baseia-se no fato de que os recursos energéticos vão além das reservas, pois esses são apenas os recursos possivelmente utilizáveis. Com a evolução técnica e o aumento da eficiência, os recursos disponíveis conhecidos seriam o suficiente para muitas décadas de aumento de consumo, de modo que alterações na matriz energética se dariam principalmente por motivos ecológicos. Segundo ele, o meio mais barato de corrigir os problemas da poluição seriam alternativas energéticas limpas e renováveis.

De fato, segundo vários autores o aumento do consumo mundial de energia é o fator que obriga uma revisão nas políticas energéticas. LEITE (1997:19-35) argumenta que o consumo de energia nas nações desenvolvidas já é elevado, mas que nas nações em desenvolvimento ainda tem muito a crescer. Além disso, a distribuição energética mundial é desigual, sendo que alguns países ainda se encontram em situações tecnológicas de consumo e produção de padrões de energia que já foram abandonados há séculos por outros países. Desse modo, o investimento em novas tecnologias energéticas seria desigual e a ineficiência energética muito elevada, o que ampliariam os problemas ambientais.

Ao se considerar essas preocupações, percebe-se no “International Energy Outlook 2003”, da *Energy Information Administration* (EIA), que apresenta uma análise mais recente do desenvolvimento do consumo energético mundial, tendências um pouco mais otimistas. O relatório demonstra que os aumentos no consumo de energia implicarão em mais aumento na emissão de gases de efeito estufa no futuro próximo, principalmente por parte dos PEDs. Apesar disso, ele passa a considerar, também, as iniciativas que visam evitar a poluição e a emissão de gás carbônico, como o Protocolo de Quioto, apresentando uma tendência de que no futuro a energia deve ser utilizada de maneira mais eficiente, aproveitando-se melhor cada unidade de energia por unidade de riqueza produzida (EIA, 2003: 7-28).

Mesmo assim, para que esse futuro otimista, ou quase otimista, se realize, políticas que se preocupem com as questões ambientais precisam ser adotadas. SILVEIRA, REIS & GALVÃO (2000:29-30) descrevem algumas condições que precisam ser observados na implementação de políticas energéticas, para que essas políticas sejam sustentáveis. Dentre

essas condições, destacam-se: a extensão da cobertura elétrica, a produtividade energética, a robustez frente a mudanças políticas e econômicas externas, a maior utilização de energia renovável e menos poluente, etc. Com uma política sustentável, os problemas por eles identificados, causados pela produção e consumo de energia, como chuvas ácidas, aquecimento global, desflorestamento, etc., poderiam ser minimizados ou mesmo evitados.

Com essas perspectivas em mente, fica claro que são vários os fatores envolvidos na definição das estratégias e políticas do Grupo Banco Mundial para o financiamento do setor energético. No que concerne à relação entre energia e desenvolvimento, o Banco sempre se preocupou com tal setor, o que parece bastante óbvio e pode ser exemplificado ao se verificar que o primeiro financiamento que o Banco forneceu a um país em desenvolvimento, para o Chile em 25 de março de 1948, era direcionado ao setor hidrelétrico (BANCO MUNDIAL, 2003b).

É interessante notar, além disso, que desde a criação do Banco o setor energético é um dos com maior disponibilidade em recursos financeiros, sendo que no ano Fiscal de 2002, o “setor de energia e mineração” representou 12% do portfólio total do Banco (WORLD BANK, 2002b). Entretanto, para RICH (1994:169-71) esse também é um dos setores que mais causa problemas ambientais. Esse autor afirma que a maior parte dos projetos de energia são de larga escala, voltados para a construção de hidroelétricas e termelétricas a base de carvão. Desse modo, grande parte dos recursos dos países precisam ser direcionados para a área de energia, afim de melhor alocar tais financiamentos, o que acaba por tirar recursos de outros setores desses países. Realmente, pelo menos 20% dos projetos do Banco Mundial no setor energético são de larga escala, o que implica em mais esforços dos países para administrarem tais recursos.

Por esse e outros motivos, tornou-se necessário ao Banco rever suas idéias sobre como investir em tal setor. Assim, a partir de 1990 foram iniciados os debates sobre a sustentabilidade ambiental dos financiamentos no setor de energia. Nesse ano, foi publicado um primeiro estudo no âmbito do Banco sobre meio ambiente e energia, como resultado de um *workshop* organizado para seus funcionários. Esse documento analisa principalmente como se dão os investimentos no setor energético e como eles deveriam ser aplicados para serem mais sustentáveis. SIDDAYAO (1990:1-10) faz uma análise de que os investimentos em energia têm grande potencial para modificar e melhorar a condição humana em países em desenvolvimento, mas algumas mudanças podem também ser negativas e irreversíveis.

Segundo a autora, na adoção de políticas e investimentos é preciso medir custos e benefícios ambientais e econômicos, de modo a alcançar o objetivo da sustentabilidade ambiental.

Em 1992, com a criação do *Global Environmental Facility* (GEF), novas oportunidades de financiamento no setor energético puderam ser oferecidas, como identificam ANDERSON & AHMED (1993:43). Sendo os recursos do GEF geridos pelo Banco Mundial (além do PNUD e do PNUMA), aumentou a responsabilidade em financiar projetos de energia sustentáveis, em especial àqueles relacionados a suas metas de mudanças climáticas. Além disso, segundo SIDDIQUE (1995), a Corporação Financeira Internacional (CFI) também passou a rever seus financiamentos, reestruturando-se de modo a incentivar uma maior participação da iniciativa privada no setor, dentro de uma perspectiva do Grupo de que a maior participação de empresas cria uma tendência de uso mais eficiente e racional da energia.

Em vista disso, ANDERSON (1996:13) argumenta que os maiores empecilhos para diminuir a poluição e melhorar a eficiência energética não estão necessariamente em fatores econômicos, mas sim nas próprias políticas adotadas pelos atores envolvidos na questão. Por parte do Banco, vem se tentando alterar essas políticas de modo que elas permitam que o objetivo de uma maior sustentabilidade ambiental na produção de energia seja alcançada.

Com esse objetivo, foi publicado no ano 2000 o livro “Fuel for Thought”, que apresenta uma retrospectiva das ações do Banco no setor energético, identificando problemas e desafios e propondo uma nova linha de ação que incentive o aumento da sustentabilidade ambiental no setor (WORLD BANK, 2000). Assim, esse delineador das estratégias do Banco começa apresentando os desafios a serem enfrentados referentes à poluição, mudanças climáticas, etc., que tendem a se tornar mais complicados à medida que as nações se desenvolvem e consomem mais energia.

Dentro da revisão que o documento faz das ações adotadas pelo Grupo, são descritas as iniciativas desenvolvidas pelo Banco isoladamente e em conjunto com outras instituições, principalmente as iniciativas bem-sucedidas no que se refere a melhoria dos padrões ambientais. O importante disso é que, a partir desse estudo, o Banco Mundial reconhece quais tipos de políticas devem servir de referência para seu plano de ação e, assim, estabelece alguns princípios a serem seguidos em sua estratégia energética (WORLD BANK, 2000:35-54).

Um ponto de considerável importância é o que aborda o problema de empréstimos para utilização do carvão como fonte energética. O argumento do Banco para financiar projetos de produção de energia com uso de carvão é que ele ainda é muito utilizado no mundo, em especial nos PMDs, existindo, inclusive, uma tendência de aumento no consumo do carvão nesses países. Sabe-se que esse minério é barato, mas também muito poluidor e, infelizmente, uma das únicas alternativas para gerar energia em vários países. Assim, o único meio de o Banco incentivar uma utilização eficiente e ambientalmente sustentável é financiando projetos de carvão que sigam padrões ambientais. Esses projetos serviriam de exemplo para que os países que dependem do carvão para se desenvolverem busquem alternativas sustentáveis (WORLD BANK, 2000:49-50).

BARNES, VAN DER PLAS & FLOOR (1997:11-5), apresentam um argumento semelhante sobre o financiamento da transição energética no setor rural, pela qual grande parte dos PMDs estão passando. Os moradores do campo costumam ter as menores rendas num país e com menor renda, fontes energéticas mais baratas são necessárias. Um salto energético que não leve em consideração problemas ambientais, provavelmente levará a uma fonte mais poluidora, como o carvão. De acordo com esses autores, o Banco deveria agir no setor rural incentivando uma transição energética mais eficiente, criando modelos de investimento em alternativas energéticas sustentáveis que possam ser usados em todos os países que se encontram nessa fase de desenvolvimento energético.

No âmbito desses debates, o Grupo Banco Mundial define sua missão no setor energético como um reflexo de sua missão maior de redução da pobreza por meio do crescimento econômico sustentável. O Banco se propõe a promover o fornecimento de energia com custos baixos e da maneira mais eficiente e sustentável possível. Estabelece, assim, três princípios que servem para guiar os projetos que pretende financiar.

O primeiro princípio determina que o Banco deve criar uma estrutura que incentive o desenvolvimento do setor energético considerando questões ambientais, estabelecendo uma agenda de reforma que garanta preços mais acessíveis, determinando metas ambientais, etc. O segundo princípio reflete a importância dos impactos ambientais e sociais, local e regionalmente. Os maiores problemas causados pelo uso descuidado de energia são locais, assim o Banco pretende trabalhar mais esses problemas na definição de seus projetos, incentivando as melhores práticas ambientais, promovendo o uso de pequenas fontes energéticas, cuja poluição pode ser melhor administrada, e controlando a poluição interna pela transição energética visando a redução da utilização de combustíveis tradicionais

de aquecimento e cozinha. No terceiro princípio, que envolve a preocupação com mudanças climáticas, ele propõe a melhor utilização dos recursos internacionais para facilitar a diminuição das emissões de carbono nos PEDs (WORLD BANK, 2000:55-69).

Definidos os princípios que deveriam guiar a ação do Banco, o livro descreve como tais ações seriam implementadas. O chamado plano de ação ambiental no setor energético envolve, principalmente, reformas econômicas que incentivem ações ambientais, eliminação de distorções de mercado, como subsídios e estatais, melhor utilização das ferramentas de que o Banco já dispõe, focalização do setor energético nos documentos de Estratégia de Assistência ao País (conhecidos por CAS) e em outros estudos realizados pelo Banco, além de uma melhor utilização das linhas de financiamento do Grupo, em especial a *Learning and Innovation Loan* (LIL) e o *Adaptable Program Loan* (APLs), para promover projetos ambientalmente inovadores. Somando a isso tudo uma melhor utilização dos recursos de outros parceiros do Banco, como o GEF, esperam-se resultados no setor energético que sejam, cada vez mais, ambientalmente sustentáveis (WORLD BANK, 2000:70-88).

Por ser uma publicação recente, cujas implicações não se mostram tão aparentes, ainda não se pode afirmar se tais estratégias foram bem-sucedidas. Para verificar o andamento da implementação das estratégias propostas, a Diretoria Executiva do Grupo requisitou a elaboração de relatórios anuais que analisem se as estratégias propostas foram bem sucedidas em realizar os objetivos. O primeiro relatório a ser publicado foi o “Energy and Development Report 2001” do *Energy Sector Management Assistance Programme* (ESMAP), que apresenta algumas informações interessantes sobre as alterações que ocorreram no setor energético após a definição dessa nova estratégia. Na próxima seção, este trabalho fará uma análise de tal relatório, além de analisar como se desenvolveu a atuação do Banco Mundial nas últimas três décadas.

#### **4.2. Avaliação das Ações Adotadas**

A atual estratégia do Grupo do Banco Mundial para uma ação mais sustentável no setor energético aparenta ser consistente com seus objetivos, ou seja, se for aplicada exatamente como prescreve, tem boas chances de atingir resultados ambientalmente sustentáveis para o setor. Mas, como já foi dito, essa estratégia é bastante recente na longa existência do Grupo, de modo que nem sempre a relação entre meio ambiente e energia ficou clara nas ações adotadas pelo Banco.

Diante disso, esta seção pretende estudar se as ações adotadas no passado pela instituição também respeitavam certas preocupações ambientais para o setor energético. Desse modo, pretende-se verificar como se desenvolveu, na prática, o respeito ao meio ambiente nesse setor, até chegar ao momento da adoção da nova estratégia ambiental para a energia, a partir do qual pode ser analisado o resultado dessa estratégia, comparado ao passado.

#### 4.2.1. Metodologia

Para realização desta etapa da monografia serão analisadas informações sobre os projetos do Banco Mundial disponíveis *on line*, no banco de dados do Grupo, em seu *website* oficial<sup>6</sup>. Também serão utilizados dados já trabalhados, publicados pelo Banco em outros documentos consultados. Pretende-se, assim, utilizar as próprias análises da instituição para comparação com o estudo das transformações das políticas do Banco, realizado aqui.

Os dados coletados para este trabalho foram sobre os Empréstimos de Investimento para projetos, ativos ou encerrados, do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), no setor energético. O filtro dos dados seguiu as classificações do próprio Banco Mundial. Foi levada em consideração a mudança ocorrida na classificação em 2001, de modo que o atual “setor de energia e mineração” era antes dividido em “setor de energia elétrica e outras energias”, “setor de óleo e gás” e “setor de mineração”. Desse modo, projetos mais antigos que não foram reclassificados, foram coletados pelo filtro dos três setores antigos.

As informações disponíveis, pela coleta de dados, eram bastante completas, incluindo nome dos projetos, instrumentos de financiamento, valores dos financiamentos, data de aprovação e encerramento, divisão por setores e classificação temática. Foi possível organizar tais informações segundo certas características comuns a alguns projetos, que serviram para a análise proposta neste capítulo. Assim, também foi possível excluir da análise projetos voltados exclusivamente para a mineração.

Os dados aqui trabalhados foram, inicialmente, divididos em três períodos de 11 anos, iniciados em 1970, classificados de acordo com a data de aprovação do projeto. O primeiro período vai do início de 1970 ao fim de 1980, passando pela década em que ocorreram as crises do petróleo. O segundo período começa em 1981 e vai até o final de 1991,

---

<sup>6</sup> O *link* do banco de dados acessado, de qual foram coletados os dados (todos em 15/10/2003,) é o seguinte: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:51563~pagePK:95873~piPK:95910~theSitePK:40941,00.html>. (WORLD BANK, 2003d)

sendo o período em que as preocupações ambientais começaram a influenciar as ações do Banco. O último período inicia-se em 1992 e vai até 2002, ou seja, uma década de grandes conferências ambientais, na qual os debates sobre os problemas causados pelo uso de energia tiveram especial importância. Além da divisão nestes três períodos, foram selecionados também os dados dos últimos oito anos, para uma análise de como se desenvolveram as ações no setor energético antes e depois da publicação da estratégia do Banco, no livro “Fuel for Thought”.

Com os dados separados em períodos, foi analisada a evolução da participação de projetos ambientalmente sustentáveis no portfólio do Banco. Evitaram-se comparações em valores monetários, pois os projetos foram mantidos em valores nominais, servindo apenas como referencial da grandeza dos projetos. Em resumo, foi estudada principalmente a participação dos investimentos por setor e, além disso, se esses investimentos seguiram a tendência de uma maior preocupação ambiental.

A classificação dos projetos como sustentável, ou não, foi feita de acordo com a própria classificação temática do Banco. Assim, projetos envolvendo eficiência energética, energias renováveis<sup>7</sup> ou que tivessem outros fins ecológicos foram classificados como sustentáveis. Projetos que envolviam combustíveis fósseis, sem fins ambientais ou de eficiência, foram classificados como não-sustentáveis. Por fim, projetos que não incluíam quaisquer dessas características foram considerados como não classificáveis, principalmente por serem projetos de fins genéricos, voltados principalmente para a infra-estrutura básica do setor. Ao seguirem os padrões ambientais do Banco Mundial, tais projetos podem ser considerados sustentáveis ou não, mas apenas segundo outra classificação, que não a energética, aqui utilizada.

Apesar disso, deve-se reconhecer que, como quaisquer indicadores, estes também possuem um certo grau de fragilidade. Realmente, verificar se a utilização de uma fonte energética é sustentável, ou não, é mais complexo do que aparenta. Assim como, definir se um projeto realmente segue critérios de qualidade ambiental. Mas a escolha aqui realizada serve aos objetivos do trabalho. Primeiro, a análise dos dados do setor energético se justifica, pois esse é um dos setores fundamentais para a continuidade do crescimento econômico, além

---

<sup>7</sup> Para facilitar a análise todas fontes renováveis foram consideradas como sustentáveis por representarem, principalmente, menor poluição atmosférica. Apesar disso, sabe-se que algumas fontes de energia renováveis podem representar riscos ambientais se não utilizadas corretamente, como as usinas hidrelétricas.

disso, sua utilização representa uma ameaça ao meio ambiente se for feita de maneira impensada.

Enquanto que as classificações adotadas aos indicadores, para definir quais projetos são sustentáveis, ou não, apesar de simplistas, leva em consideração à própria classificação do Banco Mundial, facilitando a análise ao mesmo tempo em que permite visualizar melhor o que ele pensa da questão. Mesmo se considerando mais os aspectos de poluição atmosférica e as metas ambientais gerais do Banco, nesta análise a simplificação dos indicadores facilita a observação de como evoluiu a preocupação ambiental dentro do Grupo.

#### *4.2.2. Evolução das ações do Banco Mundial no setor energético*

Historicamente, o consumo de energia tornou-se uma preocupação internacional após a primeira crise do petróleo, ocorrida em 1971. Mas, naquela época, a maior preocupação era com o esgotamento das fontes energéticas e não com os danos ambientais que a produção energética podia gerar. Mesmo assim, esse problema suscitou o debate sobre a sustentabilidade do consumo energético mundial e sobre as consequências ambientais de tal consumo.

Por participar desses debates, o Grupo do Banco Mundial também foi influenciado por eles e com o passar dos anos alterou suas política de financiamento e demais ações aplicadas no setor energético. Nos onze anos que se seguiram a 1970, o Banco Mundial (BIRD e IDA) financiou 227 projetos no setor energético, num total de US\$ 11.830,60 milhões. O QUADRO 3.1 mostra a distribuição desses projetos no setor energético, no primeiro período:

**QUADRO 3.1 – Distribuição do portfólio para o setor energético (1970-81)**

	BIRD			IDA		
	Nº de Projetos	US\$ milhões	% do Portfólio	Nº de Projetos	US\$ milhões	% do Portfólio
<b>a) Total</b>	169	9.207,50	100%	58	2.623,10	100%
<b>b) Setor</b>						
- Energia	147	7.954,50	86,98%	49	2.379,60	84,48%
- Óleo & Gás	22	1.253,00	13,02%	9	243,50	15,52%
<b>c) Classificação<sup>8</sup></b>						
- Sustentáveis	57	3.287,70	33,73%	15	261,30	25,86%
- Não-sustentáveis	56	3.228,30	33,14%	26	1.630,30	44,83%
- Não-classificados	56	2.691,50	33,14%	17	731,50	29,31%

Fonte: WORLD BANK (2003, d).

Pelo exposto, aparentemente, naquele período o Banco Mundial financiava relativamente pouco em projetos voltados para combustíveis fósseis, provavelmente pelos preços elevados em que se encontrava o petróleo na época. É interessante notar que menos de 10% dos projetos voltados para os PMDs, beneficiários da IDA, são relativos a derivados do petróleo, talvez por uma tentativa dessa Associação de oferecer a esses países alternativas mais baratas de energia, como termelétricas de carvão.

Ainda neste quadro, percebe-se que os projetos financiados pelo BIRD estão equilibrados entre sustentáveis e não-sustentáveis<sup>9</sup>. Embora esse não seja um indicador satisfatório, mostra que já havia, nessa época, alguma preocupação com o tema. Os projetos da IDA deixam clara a preocupação da instituição em primeiro eliminar os problemas da pobreza, já que são poucos os projetos com preocupações ambientais. A participação relativamente alta de projetos não-classificados indica ainda que o Banco buscava alternativas de investimento no setor que não envolvessem tanto a produção de energia, mas também distribuição e melhoras na infra-estrutura.

Seguindo este padrão de estudo, é possível verificar como se deram os investimentos do Banco Mundial no setor energético para o segundo período de análise, que vai de janeiro de 1981 até final de dezembro de 1991. Para este fim, segue-se o QUADRO 3.2:

<sup>8</sup> Classificação definida segundo o exposto na subseção “4.2.1. Metodologia”, deste capítulo.

<sup>9</sup> Apesar de que boa parte dos projetos classificados como sustentáveis, nesse período, tenham sido direcionados para a construção de grandes hidrelétricas, que representam um risco potencial de ameaça aos ecossistemas locais.

**QUADRO 3.2 – Distribuição do portfólio para o setor energético (1981-92)**

	BIRD			IDA		
	Nº de Projetos	US\$ milhões	% do Portfólio	Nº de Projetos	US\$ milhões	% do Portfólio
<b>a) Total</b>	235	32.414,50	100%	156	4.865,20	100%
<b>b) Setor</b>						
- Energia	169	24.385,80	75,23%	94	3.823,60	78,59%
- Óleo & Gás	71	8.028,70	24,77%	54	1.041,60	21,41%
<b>c) Classificação</b>						
- Sustentáveis	91	12.191,80	37,61%	54	2.292,60	47,12%
- Não-sustentáveis	74	8.661,60	26,72%	53	1.251,50	25,72%
- Não-classificados	75	11.561,10	35,67%	41	1.321,10	27,15%

Fonte: WORLD BANK (2003, d).

Com este quadro, pode-se notar, primeiro, que houve um aumento substancial no número de projetos do Banco Mundial, de 227 no 1º período para 391 neste 2º e, por isso, também ocorreu um grande aumento nos valores financiados. Provavelmente isso aconteceu pelo próprio aumento dos recursos disponíveis do Banco, assim como por causa da necessidade de muitos países em aumentar sua produção energética, em vista dos aumentos constantes do consumo, que decorrem do desenvolvimento econômico.

Acontece que o aumento nos investimentos foi direcionado para projetos mais tradicionais, não ocorrendo, necessariamente, uma busca por alternativas energéticas, apenas um incentivo a projetos mais eficientes. Como é possível ver, aumentou a participação de projetos em combustíveis fósseis, que tendem a ser menos sustentáveis, talvez como uma resposta a novos aumentos no preço do petróleo, que ocorreu neste período. É possível supor que os beneficiários desses projetos fossem muito dependentes dos derivados do petróleo, para precisarem de mais recursos emprestados para manter ativo seu setor energético.

Mesmo assim, houve uma queda na participação relativa de projetos não-sustentáveis, comparado ao período anterior, de maneira que houve aumento na participação de projetos sustentáveis, particularmente nos projetos da IDA. Isso mostra que as preocupações do Banco, com problemas ambientais, realmente aumentaram nesse segundo período, embora de forma modesta para o caso do BIRD. Inclusive, foi nesse período que foi criado o Departamento de Meio Ambiente do Banco Mundial e que, pela primeira vez, um projeto foi cancelado por problemas ambientais (LE PRESTRE, 2000:393).

No ano de 1992 ocorreu a CNUMAD, no Rio de Janeiro, foi aprovado o documento da Agenda 21 e foi criado o GEF. Esses e outros fatores causaram uma alteração no discurso internacional, com maior preocupação no que se refere à proteção do meio ambiente. Já em 1997, os debates sobre o Protocolo de Quioto focalizaram os problemas ambientais causados pelo consumo descuidado de energia, principalmente de fontes mais poluentes. Tudo isso, refletiu-se nos projetos financiados pelo Banco. O QUADRO 3.3 apresenta os investimentos no setor energético para o terceiro período, de 1992 até o final de 2002:

**QUADRO 3.3 – Distribuição do portfólio para o setor energético (1992-2003)**

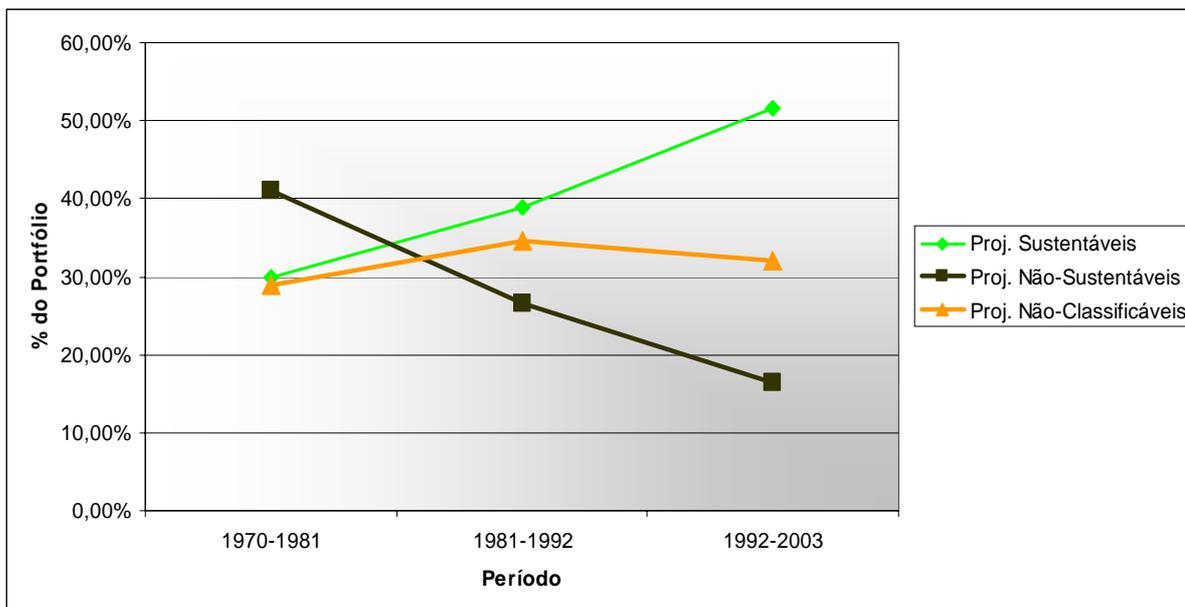
	BIRD			IDA		
	Nº de Projetos	US\$ milhões	% do Portfólio	Nº de Projetos	US\$ milhões	% do Portfólio
<b>a) Total</b>	219	35.066,26	100%	207	11.696,56	100%
<b>b) Setor</b>						
- Energia	181	28.029,51	79,93%	145	8.584,31	73,39%
- Óleo & Gás	38	7.036,75	20,07%	62	3.112,25	26,61%
<b>c) Classificação</b>						
- Sustentáveis	123	20.305,11	57,90%	73	3.784,75	32,36%
- Não-sustentáveis	24	5.372,50	15,32%	40	2.269,55	19,40%
- Não-classificados	72	9.388,65	26,77%	94	5.642,26	48,24%

Fonte: WORLD BANK (2003, d).

A tendência de aumento nos investimentos em projetos de energia continuou, em especial no BIRD, que além de aumentar o número de projetos para energia, também direcionou uma maior parte de seu portfólio a eles. A participação de projetos em combustíveis fósseis caiu um pouco no total, em relação ao período anterior, apesar de ter aumentado um pouco nos projetos da IDA, sendo ainda significativa sua participação nos financiamentos. Mas, em compensação, projetos com características ambientais tornaram-se a grande maioria. Mais de 50% dos projetos em energia do Banco Mundial foram voltados para eficiência energética, fontes alternativas, preocupações com mudanças climáticas, entre outros objetivos ecológicos.

Tudo isto demonstra que as políticas do Banco tornaram-se cada vez mais ambientalmente sustentáveis para o setor energético. A partir da década de 1980 houve uma tendência a procurar contemplar mais as questões ambientais na definição de projetos, o que pode ser percebido pelo aumento dos projetos que levam em conta as dimensões da preocupação ambiental. Na FIGURA 3.1 é possível visualizar como foi a evolução dessas tendências:

**FIGURA 3.1 – Participação dos projetos por classificação**

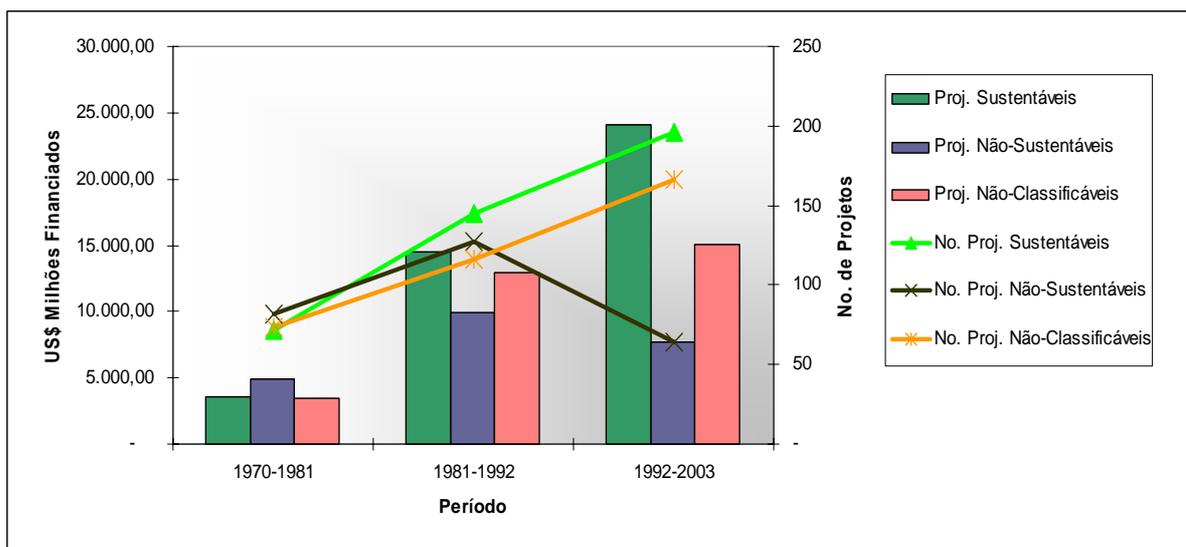


Fonte: WORLD BANK (2003, d).

Como se pode ver na FIGURA 3.1, a participação relativa, no portfólio de financiamento do Banco, dos projetos não-sustentáveis, caiu de quase 50% para menos de 10% do total. Enquanto isso, os projetos sustentáveis representam mais da metade do total financiado para o terceiro período no setor energético, aumentando sua participação mais do que os projetos não-classificáveis que, na verdade, não têm uma tendência bem definida, até mesmo por serem sempre necessários para o setor, variando de acordo com essa necessidade.

Para ilustrar como se deu a composição dessa tendência no número de projetos e montante financiado pelo Banco Mundial, a FIGURA 3.2 apresenta os valores financiados comparados com o total de projetos financiados, por período, completando a análise aqui realizada. Segue a FIGURA 3.2:

**FIGURA 3. 2 - Totais em projetos financiados, pelo Banco Mundial, por classificação**



Fonte: WORLD BANK (2003, d).

Nesta figura, percebe-se que apesar de inicialmente aumentar o número de projetos não-sustentáveis, apenas no primeiro período o financiamento para esses tipos de projetos foi maior do que o financiamento em projetos sustentáveis. De fato, a queda no número de projetos não-sustentáveis no terceiro período é tão significativa, que demonstra a preocupação real do Banco com as questões ambientais.

É interessante notar, também, que comparando o segundo período com o terceiro, não houve um aumento significativo nos valores financiados ou nos números de projetos, ocorrendo mais uma transferência dos investimentos de uma classe para outra. Ou seja, o Banco Mundial passa a considerar muito mais as questões ambientais, no terceiro período, para a definição de seus projetos. Ficando óbvia tal tendência, que veio a se concretizar como estratégia oficial do Banco para o setor, no livro “Fuel for Thought”.

#### 4.2.3. O pós “Fuel for Thought”

A estratégia ambiental do Grupo Banco Mundial para o setor energético foi publicada em 2000, sob o título de “Fuel for Thought”. Neste capítulo, já foram descritas as implicações políticas de tal documento. Segundo o “Energy and Development Report 2001” (WORLD BANK, 2002c:xi), desde o início dos debates que levaram à publicação dessas estratégias, houve significativas melhoras ambientais na atuação do Banco nesse setor. Aqui se buscará fazer uma breve análise das transformações ocorridas graças a tal estratégia.

Buscando analisar a situação dos financiamentos no setor, comparando os 4 anos antes e depois da adoção dessa estratégia, pode-se ter uma primeira idéia do peso dessa estratégia nas políticas do Banco Mundial. O QUADRO 3.4 apresenta o nível dos investimentos, por setor, de janeiro de 1996 até outubro de 2003:

**QUADRO 3.4 – Financiamentos por setor (1996-2003)**

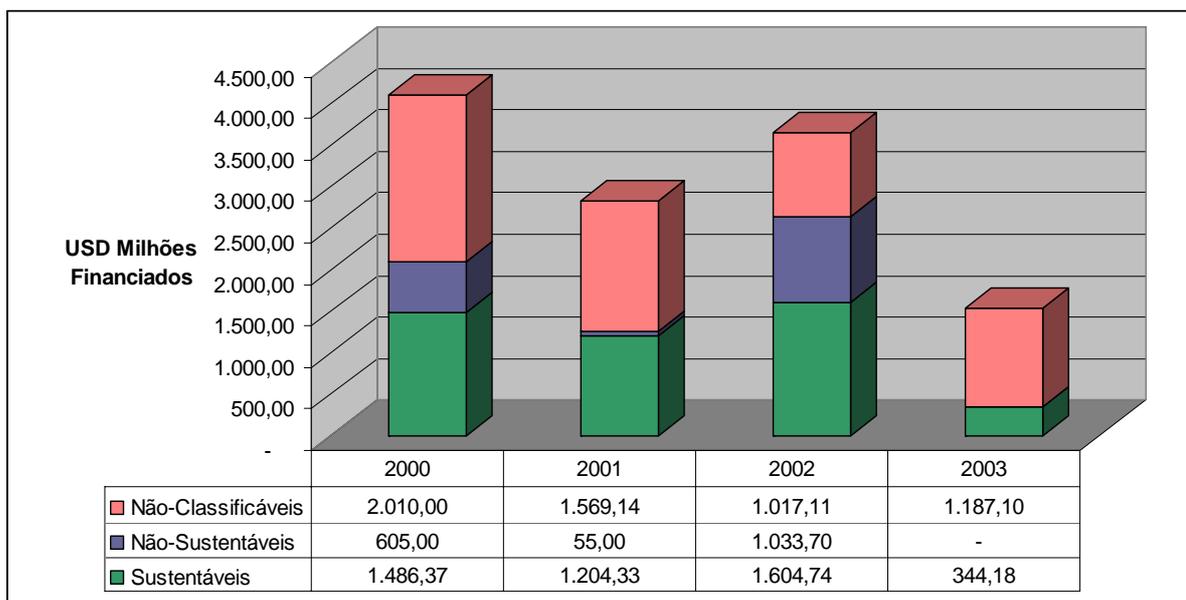
	1996-1999			2000-2003		
	Nº de Projetos	US\$ milhões	% do Portfólio	Nº de Projetos	US\$ milhões	% do Portfólio
<b>a) Total</b>	144	14.972,13	100%	131	12.116,67	100%
<b>b) Setor</b>						
- Energia	124	11.973,88	79,97%	104	9.833,12	81,15%
- Óleo & Gás	20	2.998,25	20,03%	27	2.283,55	18,85%
<b>c) Classificação</b>						
- Sustentáveis	70	6.889,22	46,01%	50	4.589,12	37,87%
- Não-sustentáveis	10	2.957,15	19,75%	16	1.553,70	12,82%
- Não-classificados	64	5.125,76	34,24%	65	5.923,35	48,89%
Fonte: WORLD BANK (2003, d).						

A princípio, é difícil notar grandes mudanças de um período para outro. As preocupações ambientais na idealização de projetos do Banco já existiam desde o início da década passada. Assim, não é tão estranho verificar que nos 4 anos antes da adoção do “Fuel for Thought” existem mais projetos sustentáveis do que após a adoção. Mas isso não prejudica a validade das novas estratégias, pois o que ocorre na verdade é uma transferência dos financiamentos entre sustentáveis e não-classificáveis, provavelmente por uma necessidade maior dos países beneficiários por projetos mais gerais no setor.

Um aspecto positivo que se verifica no QUADRO 3.4 é que se não houve aumento na participação de projetos sustentáveis, pelo menos é representativa a diminuição dos projetos não-sustentáveis. Assim, pode-se dizer que houve uma melhora com a adoção de tal estratégia, pois houve uma queda na participação de projetos em combustíveis fósseis e também em projetos não-sustentáveis.

Desse modo, é interessante verificar o que aconteceu nesse período após a publicação do documento “Fuel for Thought” (2000-2003) para se ter uma breve idéia se foram realmente efetivas as estratégias propostas, ou o que justificaria alguma falha existente na atuação do Banco. A FIGURA 3.3, abaixo, apresenta a participação em valores absolutos e relativos dos projetos, em cada ano do período posterior à publicação do documento:

**FIGURA 3.3 – Financiamentos por Classificação (2000-2003)**



Fonte: WORLD BANK (2003, d).

Esta figura mostra que, a exceção do ano de 2002, houve uma mudança nas diretrizes do Banco, evitando-se projetos não sustentáveis e voltando quase a totalidade de seu portfólio para outras áreas importantes do setor energético. Conforme dito, apenas em 2002 nota-se um retrocesso desse comportamento. Neste ano, todos os projetos não-sustentáveis vieram do “Setor de Óleo e Gás”, e apesar do número pequeno de projetos (8 projetos de 36), seus valores representaram 40% do total financiado no ano, sendo que dessa porcentagem, apenas 30% foram para projetos sustentáveis. Isso provavelmente ocorreu como uma resposta às dificuldades energéticas que vários países passaram ou estão passando. Por exemplo, um dos projetos aprovados naquele ano foi para o Brasil, no valor de US\$ 454,55 milhões do BIRD, para ações emergenciais em vista da crise energética de 2001. Apesar disso, o argumento, do “Fuel for Thought”, de se manter projetos que trabalhem com combustíveis fósseis para trazer características ambientais a eles, também é válido para esse caso.

De certo modo, esta figura não deixa muito claro qual o padrão de distribuição do portfólio do Banco nesse período. Pelo que afirma o Banco, em sua estratégia, existiria uma tendência de direcionar mais recursos para projetos sustentáveis do que para projetos não-sustentáveis, mas o que leva a direcionar mais ou menos para algum setor não fica claro. São vários os fatores que poderiam influenciar a alocação dos recursos do Grupo, pois a atuação do Banco não se limita apenas aos financiamentos e nem todos os financiamentos são originários do BIRD ou da IDA. Ou seja, o Banco Mundial possui outros mecanismos para promover atividades ambientalmente sustentáveis no setor energético. Além disso, possui

linhas de financiamento específicas para projetos com características ambientais, o que torna mais interessante direcionar os recursos do próprio Banco para projetos mais gerais.

No que concerne às outras linhas de financiamento existentes, que o Grupo também administra, seu peso no nível de financiamentos do setor energético não é muito grande. A título de comparação, entre 2000 e 2003 foram aprovados os financiamentos de 31 projetos para o setor, num total de US\$ 729,58 milhões, por tais linhas de crédito. Esse valor não se aproxima nem ao financiado em um ano pelo Banco Mundial, mas considerando que a maior parte desses projetos são direcionados para os objetivos sustentáveis, como proposto pelo “Fuel for Thought”, são tão importantes quanto os outros projetos para determinar o sucesso das estratégias adotadas pelo Grupo.

Para entender os outros pontos relevantes da estratégia adotada com o “Fuel for Thought”, pode-se aproveitar o “Energy and Development Report 2001”. Esse relatório explica que em vários setores do Grupo houve mudanças importantes. Essas mudanças foram reflexos da nova estratégia e resultaram, por exemplo, em aumento significativo dos estudos sobre energia, em documentos chave como os relatórios de “Estratégia de Assistência ao País”, além da questão energética também ser tema recorrente nos “Poverty Reduction Strategy Papers” (WORLD BANK, 2002c:1-15).

Outro fato interessante a se abordar é que a estratégia do Banco propõe incentivar ações inovadoras ecologicamente viáveis, por meio do “Learning by Doing” (WORLD BANK, 2000:103;105). Na estratégia energética do Banco, utilizar-se mais dos instrumentos financeiros LIL e APL seria um meio de incentivar tais iniciativas. Mas o que se vê é que apenas 4% dos novos projetos aprovados segundo tal estratégia se utilizam desses instrumentos financeiros. O que significa que o Banco ainda tem receio quanto aos resultados desses projetos, mas pelo menos agora tais linhas de financiamento são utilizadas de maneira positiva, pois antes elas nem eram utilizadas no setor energético. Apesar disso, RICH (1994:102-4) critica tais políticas de “Learning by Doing” dizendo que nas vezes em que ela foi adotada, representou desperdícios e prejuízos ao meio ambiente. Isso ocorria, principalmente, por ser uma ação não pensada do Banco, já que seus funcionários não estavam realmente envolvidos nos problemas que se tentava conhecer.

Segundo o abordado neste capítulo, pode-se afirmar, na linha do relatório “Energy and Development Report 2001”, que os resultados da nova política do Banco foram positivos (WORLD BANK, 2002c). Realmente, após a definição dessa nova estratégia para o setor, com o “Fuel for Thought”, o Grupo parece determinado a realizar melhoras

ambientalmente significativas no setor. Mas ainda é cedo para saber quão bem sucedido está sendo tal estratégia, pois novas políticas podem ser adotadas no futuro que não sigam as metas determinadas nesse documento.

Portanto, só é possível perceber se houve melhoras na atuação do Banco, neste início de século, ao se comparar às políticas atuais com as anteriores. Pelo visto anteriormente, na década de 1970 grande parte dos recursos do Banco eram alocados de modo energeticamente ineficiente. Mas com a conscientização internacional sobre os problemas ambientais, o Banco buscou transformar sua ação para fins ambientalmente sustentáveis. Nota-se essa transformação nas décadas que se seguiram, em especial na última década, onde projetos sustentáveis são cada vez mais presentes. Neste início de século, com a proposta apresentada no “Fuel for Thought”, a promessa do Banco é de manter essa tendência e, se assim o for, o futuro parece ser promissor.

## CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

Se no início do século passado as preocupações com o meio ambiente eram mínimas, no início deste século elas se fazem cada vez mais presentes. Particularmente, no debate sobre o crescimento econômico não se pode ignorar os condicionantes ambientais na definição de políticas de desenvolvimento, o que implica a adoção de novas perspectivas, segundo a ótica do Desenvolvimento Sustentável.

Do mesmo modo que cresceu tal debate, também aumentou o número de atores participando dele. Entre esses novos atores encontram-se as Organizações Não-Governamentais, os indivíduos, as empresas, as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), etc. Alguns desses atores vieram a defender o meio ambiente, enquanto outros se preocupam mais com o crescimento econômico. O Grupo Banco Mundial se encontra entre os dois, tendo como meta promover o desenvolvimento mundial e a redução da pobreza, levando em consideração aspectos ambientais.

Assim como o entendimento sobre o meio ambiente se transformou ao longo dos anos, o Banco Mundial também modificou sua perspectiva sobre o papel do meio ambiente nos procedimentos necessários para que suas metas sejam atingidas. Desde a década de 1980, o Banco vem reformulando seu papel na esfera ambiental, com a revisão de suas estruturas e de seu modo de funcionamento, de forma a promover o desenvolvimento econômico de maneira ecologicamente consciente.

Todas essas mudanças podem ser percebidas pela análise das ações do Banco Mundial. Uma vez que novas estratégias são adotadas pelo Banco, elas se refletem em todas as suas esferas de atuação, mesmo que de maneira desigual. Desse modo, pode-se notar que, aos poucos, a preocupação com o meio ambiente foi se fazendo presente, por exemplo, nos documentos de trabalho do Banco, em seus debates internos, em seus relatórios e demais publicações. Na medida que tais preocupações tornam-se partes inerentes dos instrumentos não-financeiros do Banco, elas afetam também seus instrumentos financeiros, de modo que esses passam a ter que respeitar um padrão de qualidade ambiental.

Considerando, então, os empréstimos do Banco Mundial como uma última etapa a ser influenciada por preocupações ambientais, é interessante analisar a participação de financiamentos ambientalmente sustentáveis na composição de seu portfólio. Dessa forma, é

possível verificar o quanto o conceito de Desenvolvimento Sustentável faz parte do objetivo maior do Grupo.

Portanto, analisar como se dão os financiamentos para o setor energético pode ser um excelente indicador da importância da sustentabilidade ambiental para o Grupo como um todo. Isso porque a energia é fundamental para o crescimento econômico, pois na medida em que os países se desenvolvem, necessitam de mais energia para manter tal desenvolvimento. Mas assim como a energia promove o crescimento, também representa uma ameaça potencial enorme ao desgaste total dos ecossistemas, tornando inútil qualquer desenvolvimento econômico. Dessa maneira, se o Banco tem interesse em financiar o desenvolvimento ambientalmente sustentável, precisa prestar um cuidado especial ao trabalhar com projetos no setor energético.

Assim, para atingir o objetivo de verificar a relevância do desenvolvimento sustentável ao Banco Mundial, além de verificar suas estratégias em linhas gerais, realizou-se neste trabalho uma análise sobre os investimentos do Grupo, observando como se deu a evolução da perspectiva ambiental no setor para as últimas décadas. A investigação do portfólio do setor energético serve a esse fim, pois nela é possível verificar como as estratégias que o Banco propõe adequam-se ao discurso do desenvolvimento sustentável.

Pela análise realizada no capítulo 4, comprova-se que houve melhoras significativas nas políticas ambientais do Banco de 1970 até hoje. No período analisado, pode-se notar que a tendência do Banco foi de investir mais em projetos ambientalmente sustentáveis. O que ocorreu foi um reconhecimento dos problemas que a utilização descuidada de energia pode criar para a natureza, de modo que os projetos do Grupo precisaram avaliar os riscos ambientais de sua aplicação. Portanto, os indicadores analisados permitem inferir que as políticas do Banco para o setor energético tornaram-se, ao longo dos anos, mais sintonizadas com os princípios da sustentabilidade ambiental.

O Banco passou também a evitar projetos não-sustentáveis, apesar de alguns desvios, como o ocorrido em 2002. Reduziram-se, inclusive, seus financiamentos a projetos em combustíveis fósseis, que atualmente representam uma pequena parcela do total financiado. Isso exemplifica que tipos de transformações ocorreram nas políticas do Banco. De modo que atualmente, para o Banco, o objetivo de eliminação da pobreza só pode ser alcançado pela promoção de um desenvolvimento econômico que fosse ambientalmente sustentável.

Essa perspectiva de desenvolvimento se encontra na atual estratégia energética do Banco, publicada no livro “Fuel for Thought”, também serviu de diferencial nos investimentos em maior sustentabilidade ambiental. Apesar da tendência de aumentar a participação de projetos energéticos sustentáveis já existir desde a década de 1980, essa nova estratégia incentiva ações nesse sentido, influenciando principalmente a queda relativa de projetos não-sustentáveis, em comparação com períodos anteriores. Considerando-se, também, que essa estratégia ainda é recente, com seu fortalecimento no futuro ela pode vir a apresentar resultados cada vez mais ambientalmente positivos para o setor.

Este trabalho permitiu entender um pouco mais sobre como os aspectos ambientais tornaram-se, com o passar do tempo, parte integrante do processo de crescimento econômico das nações. Nesse sentido, fica claro porque que a perspectiva de promover o desenvolvimento sustentável é imprescindível ao Banco Mundial, mesmo que isso represente um preço maior para se alcançar à eliminação da pobreza. Assim, mesmo que o Banco cometa erros e que seus financiamentos causem danos ao meio ambiente, nota-se seu esforço para mudar tal situação, de modo a se esperar que essas falhas sejam evitadas no futuro e as ações do Grupo tornem-se cada vez mais sustentáveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, D. “Energia e meio ambiente: possibilidades técnicas e econômicas” in: *Finanças & Desenvolvimento*, vol. 16, n. 2, p. 10-13, jun. 1996.

ANDERSON, D.; AHMED, K. “Dados atuais sobre energia renovável” in: *Finanças & Desenvolvimento*, vol. 13, n. 2, p.40-43, jun. 1993

BANCO MUNDIAL. *Uma Associação para o Progresso do Meio-Ambiente: O Banco Mundial na América Latina e no Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.

\_\_\_\_\_. *Sobre o Banco Mundial*. Disponível em:

<[http://www.bancomundial.org.br/index.php?action=/content/view\\_folder&cod\\_object=6](http://www.bancomundial.org.br/index.php?action=/content/view_folder&cod_object=6)>.

Acesso em: 31 de outubro de 2003a.

\_\_\_\_\_. *Cronologia do Banco Mundial*. Disponível em:

<[http://www.bancomundial.org.br/index.php?action=/content/view\\_document&cod\\_object=18](http://www.bancomundial.org.br/index.php?action=/content/view_document&cod_object=18)>.

Acesso em: 31 de outubro de 2003b.

BARBOZA, M. de M. *O Comércio Internacional e seus Impactos sobre o Meio Ambiente: Degradação ou Maior Sustentabilidade?* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2001.

BARNES, D.F.; VAN DER PLAS, R.; FLOOR, W. “Atacando o problema da energia rural nos países em desenvolvimento” in: *Finanças & Desenvolvimento*, vol. 17, n. 2, p. 11-15, jun. 1997.

BEZERRA, M do C. de L. (coord.). *Agenda 21 - Perguntas e respostas*. 1ª Ed. Brasília: MMA/Banco do Nordeste, 2000.

BIRD, G. *International Financial Policy and Economic Development*. 2ª Ed. London: Macmillan, 1989.

CASTRO, R.G. de. *Relações Econômicas Internacionais*. 2ª Ed. Brasília: VESTCON Ed., 2000.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991.

EDITORA ABRIL S.A. *Almanaque Abril 2003: a enciclopédia da atualidade*. 29ª Ed. 2 volumes. São Paulo: Ed. Abril S.A., 2003.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). *International Energy Outlook 2003*. 1ª Ed. Washington: EIA, 2003.

FOSCHETE, M. *Relações Econômicas Internacionais*. 2ª Ed. São Paulo: Edições Aduaneira LTDA., 2001.

GARRISON, J.W. *Do Confronto à Colaboração: Relação entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. 1ª Ed. Brasília: Banco Mundial, 2000.

GOLDEMBERG, J. “Um plano de ação para Johannesburg” in: *Política Externa*, vol. 11, n. 1, p. 89-96, jun-ago 2002.

GOODSTEIN, E. S. *Economics and the Environment*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *The Evolving Renewable Energy Market*. Paris: IEA, 2003a.

\_\_\_\_\_. *World Energy Outlook 2003*. Paris: IEA, 2003b.

JURAS, I. da A.G.M. *Rio + 10 – O plano de ação de Joanesburgo*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/RelatoriosEspeciais/207993.pdf>>.

Acesso em: 10 de setembro de 2003.

LE PRESTRE, P. *Ecopolítica Internacional*. 1ª Ed. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2000.

LEITE, A.D. *A energia do Brasil*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOMBORG, B. *O Ambientalista Cético*. 1ª Ed. São Paulo: Campus, 2002.

MAIA, M. E. R. *Cenários para o Sistema Financeiro Internacional*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 1999.

MARANHÃO, A.; GOMES, M. “O petróleo e a dívida externa” in: KUCINSKI, B. *Petróleo: contratos de risco e dependência*. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1977

MARTIN, J. *A Economia Mundial da Energia*. 1ª Ed. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1992.

- MASON, E.S.; ASHER, R.E. *The World Bank since Bretton Woods*. 1ª Ed. Washington: The Brookings Institution, 1973.
- MEADOWS, D. *et al. Limites do Crescimento*. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1978.
- MIKESELL, R.F. *Public International Lending for Development*. 1ª Ed. Nova Iorque: Randon House, inc., 1966.
- MORAES, L.C. *Investimentos Privados e Meio Ambiente: Uma avaliação do comportamento de uma empresa*. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) – Departamento de Economia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Brasília, 2002.
- MOREIRA, A. *Teoria das Relações Internacionais*. 3ª Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
- NAJAM, A.; CLEVELAND, C.J. “Energy and Sustainable Development at Global Environmental Summits: An Envolving Agenda” in: *Working Paper Series*, Paper #0202. Center for Energy and Environmental Studies, Department of International Relations and Department of Geography, Boston University, 2003. Disponível em: <http://www.bu.edu/cees/research/workingp/0202/0202.html>. Acesso em: 10 de setembro de 2003.
- NOGUEIRA, J.M.; GUIMALHÃES, L. Conseqüências Econômicas do Protocolo de Kyoto: Avaliações Preliminares in: 10th Symposium on Global Change Studies. Dalas, Texas, 10 a 15 de jan. 1999. Disponível em: <http://www.unb.br/ih/eco/jmn/e.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2003
- PANAYOTOU, T. *Mercados Verdes: a economia do desenvolvimento alternativo*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Nórdica Ltda, 1994.
- PILBEAM, K. *International Finance*. 1ª Ed. London: Macmillan, 1992.
- PILLET, G. *Economia Ecológica – Introdução à economia do ambiente e recursos naturais*. 1ª Ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- RIBEIRO, W.C. *A Ordem Ambiental Internacional*. 2ª Ed. São Paulo: Contexto, 2001.
- RICH, B. *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*. 1ª Ed. Boston, EUA: Beacon Press, 1994.

- ROBERTS, R *Por dentro das Finanças Internacionais – guia prático dos mercados e instituições financeiras*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- ROODMAN, D.M. “Ending the Debt Crisis” in: WORLDWATCH INSTITUTE. *State of the World 2001*. 1ª Ed. Nova Iorque, EUA: W. W. Norton & Company, 2001, p. 143-165.
- ROVANI, Y. “A transição energética nos países em desenvolvimento” in: *Finanças & Desenvolvimento*, vol. 3, n. 4, p.24-27, dez. 1983.
- SALVATORE, D. *Economia Internacional*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: LTC Editora S.A., 2000.
- SIDDAYAO, C.M. “Energy Investments and Environmental Implications: Key policy issues in Developing Countries” in: SIDDAYAO, C.M. (ed.) *Energy Investments and the Environment: Selected Topics*. 1ª Ed. Washington, D.C.: World Bank, 1993, p. 1-16.
- SIDDIQUE, S. “América Latina e Caribe: financiamento do setor privado” in: *Finanças & Desenvolvimento*, vol. 15, n. 1, p. 18-21, mar. 1995.
- SILVA, A.N da. *Ensaio sobre o crescimento populacional e a capacidade de suporte dos recursos naturais*. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) – Departamento de Economia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Brasília, 2001.
- SILVEIRA, S.; REIS, L.B. dos; GALVÃO, L.C.R. “A energia elétrica no âmbito do desenvolvimento sustentável” in: REIS, L.B. dos; SILVEIRA, S. (orgs.). *Energia Elétrica para o Desenvolvimento Sustentável: Introdução de uma Visão Multidisciplinar*. 1ª Ed. São Paulo: Ed. da USP, 2000, p. 17-38.
- SOUZA, H. “O Grupo Banco Mundial e as estratégias de gestão ambiental global para o Brasil” in: BARROS, F. (org.). *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2002-2003)*. 1ª Ed. Brasília: Rede Brasil, 2001, p. 173-188.
- SWITKES, G. “Dançando no escuro: A estratégia do BID para o setor energético e sua responsabilidade pelo ‘apagão’” in: BARROS, F. (org.). *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2002-2003)*. 1ª Ed. Brasília: Rede Brasil, 2001, p. 87-105.
- UNITED NATIONS (UN), *Resolution A/RES/36/193*. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/36/a36r193.htm> Acessado em: 31 de outubro de 2003. Nairóbi: United Nations Conference on New and Renewable Sources of Energy, de 17 de dezembro de 1981.

TAMER, A. *Petróleo: o preço da dependência*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE

(UNFCCC), Kyoto Protocol to the UNFCCC. Disponível em:

<<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>> Acessado em: 31 de outubro de 2003.

\_\_\_\_\_, United Nations Framework Convention on Climate Change, Status of Signatories & Ratification of the Convention. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/convkp.html>> Acessado em: 31 de outubro de 2003.

WORLD BANK. *The World Bank and the Environment – First Annual Report*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.

\_\_\_\_\_. *Fuel for Thought: An Environmental Strategy for the Energy Sector*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

\_\_\_\_\_. *World Bank Lending Instruments: Resources for Development Impact*. Washington, D.C.: World Bank, 2001a.

\_\_\_\_\_. *Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank, 2001b.

\_\_\_\_\_. *IBRD Financial Products: Frequently Asked Questions*. Disponível em: <[http://www.worldbank.org/fps/pdf/faq\\_ibrd\\_fin\\_prod.pdf](http://www.worldbank.org/fps/pdf/faq_ibrd_fin_prod.pdf)> (acessado em 31/10/2003). Washington, D.C.: World Bank, 2002a.

\_\_\_\_\_. *Environment Matters 2002*. Washington, D.C.: World Bank, 2002b.

\_\_\_\_\_. *Energy and Development Report 2001: Energy and the Environment*. Washington, D.C.: World Bank, 2002c.

\_\_\_\_\_. *World Development Indicators 2003*. Washington, D.C.: World Bank, 2003a.

\_\_\_\_\_. *IBRD Articles of Agreement*. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:58863~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html>>. Acessado em: 31 de outubro de 2003b.

\_\_\_\_\_. *Product lines*. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20061217~menuPK:51563~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>>. Acessado em: 31 de outubro de 2003c.

\_\_\_\_\_. *Project Portfolio Advanced Search*. Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:51563~pagePK:95873~piPK:95910~theSitePK:40941,00.html>> Acessado em: 15 de setembro de 2003d.

\_\_\_\_\_. *World Development Report 2003*. Washington, D.C.: World Bank, 2003e.