



UMA INTRODUÇÃO ÀS IFRs INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS REGIONAIS NA AMÉRICA LATINA

Eduardo Gudynas

Durante vários anos prestou-se particular atenção às grandes Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Seus efeitos na América Latina e em outros continentes eram notórios, abarcando desde o financiamento de diferentes projetos de infra-estrutura com alto impacto social e ambiental, até o apoio ao investimento privado; desde reformas em políticas sociais (como sucedeu na saúde e educação) as condicionais que impunham às estratégias nacionais de desenvolvimento.

Na América Latina essa atenção centrou-se em três IFIs: no Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e Fundo Monetário Internacional (FMI). Atualmente a credibilidade e legitimidade destas instituições estão muito desgastadas. Seus programas foram alvo de muitas críticas e objeto de campanhas cidadãs, gerando-se um consenso sobre suas sérias limitações e os problemas que desencadeavam suas ações. Por sua vez, muitos destes organismos ficaram presos em seus próprios erros de gestão (especialmente o FMI no manejo de crises financeiras, e o BM devido às denúncias de corrupção em seu próprio seio).

Paralelamente, teve lugar na América Latina uma mudança política significativa com a sucessiva aparição de governos progressistas em vários países (particularmente na Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela). Em alguns destes casos, esses novos governos criticaram algumas daquelas IFIs, reconfi-

guraram suas relações com elas, e começaram a buscar alternativas de financiamento próprias.

Nesse contexto, pouco a pouco outros organismos financeiros – regionais – se fortaleceram, já que centram foco na América Latina e cumprem papéis similares às IFIs. Muitos deles não são tão conhecidos quanto as IFIs, e suas ações nem sempre são evidentes. Entretanto, manejam enormes fundos e têm uma forte influência. A maior parte destas novas instituições é latino-americana, e sua condução está nas mãos dos próprios governos da região. Além do mais, entre as novidades, observa-se que há dois bancos nacionais que passaram a desempenhar papéis muito importantes como financiadores no continente.

Este conjunto de organizações representa as Instituições Financeiras Regionais (IFRs). O propósito deste breve artigo é apresentar este grupo, identificar seus integrantes e repassar algumas de suas principais características.

O conjunto das IFRs

As instituições financeiras regionais mostram várias particularidades que as distinguem das IFIs convencionais. Em primeiro lugar, são “regionais” no sentido que enfocam e se estruturam para atuar na América Latina, ou em sub-regiões ao seu interior. Em segundo lugar, suas autoridades e o processo de tomada de decisões estão nas mãos dos governos da região. Em terceiro, seu principal enfoque encontra-se em financiamentos convencionais,

tais como projetos em infra-estrutura e energia, na expansão empresarial privada ou na cooperação técnica.

Este conjunto inclui ao menos oito instituições: Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo da Bacia do Prata (Fonplata), Banco Centro-americano de Integração Econômica (BCIE), Banco Latino-americano de Exportações (BLADEX), Banco de Desenvolvimento do Caribe (CDB), Fundo Latino-americano de Reservas (FLAR), e os bancos nacionais BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social) do Brasil, e BANDES (Banco de Desenvolvimento Econômico e Social) da Venezuela. O Banco do Sul, que se encontra atualmente em processo de negociação, será parte deste conjunto quando inicie suas operações. Finalmente, em sentido estrito, o BID também possui vários atributos de uma IFR. Nas seções que seguem, descreveremos resumidamente alguns aspectos-chaves destas instituições.

As grandes instituições regionais

Atualmente existem duas instituições com mandatos para operar em todo o continente: o Banco Latino-americano de Exportações e o Fundo Latino-americano de Reservas. Entretanto, a Corporação Andina de Fomento na prática está se expandindo para novas regiões.

O Banco Latino Americano de Exportações (**Bladex**) tem cobertura continental. Criado em 1978 por iniciativa do governo do Panamá, conseguiu a aprovação dos presidentes dos bancos centrais dos países Latino-americanos, embora atualmente funcione sob uma operativa similar à de um banco privado. Especializa-se em empréstimos para exportações, financiamento do comércio exterior e intermediação de fundos providos pelo BID. Atualmente a propriedade do Bladex está distribuída entre bancos centrais e agências governamentais de 23 países da região, alguns bancos internacionais –inclusive fundos de investimento– o que o transforma em uma instituição mista. Sua sede encontra-se na cidade do Panamá, com um leque de clientes muito diversificado (quase a metade são empresas), e em 2007 desembolsou US\$ 8 bilhões em suas operações.

O Fundo Latino-americano de Reservas (**FLAR**), foi criado em 1991 como uma expansão do Fundo Andino de Reservas para poder ampliar o número de membros. Atualmente, seus membros são Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela, e sua sede localiza-se em Bogotá, Colômbia.

Seus objetivos são: - apoiar os balanços de pagamentos dos países membros, outorgando créditos ou garantindo empréstimos de terceiros, - contribuir para a harmonização das políticas cambiais, monetárias e financeiras, e - melhorar as condições dos investimentos de reservas internacionais.

A Corporação Andina de Fomento (**CAF**) foi fundada em 1966, mas suas atividades só começaram em 1970, como um banco de promoção do desenvolvimento e de serviços financeiros, tanto para clientes do setor privado quanto estatal. A corporação brinda empréstimos, garantias e avais, bem como outros serviços financeiros. Desempenha um papel-chave de receber e encaminhar fluxos de capital provenientes dos grandes bancos dos países desenvolvidos.

Inicialmente a corporação centrou foco nos países andinos, se convertendo na principal fonte de financiamento em várias dessas nações, superando tanto o BID quanto o BM. Entre 2002 e 2006 contribuiu nos países andinos com quase US\$ 12 bilhões (48% do total dos fundos aprovados nessa região por agências multilaterais). Entretanto foi ampliada sua integração acionária e de seus membros, e atualmente é formada por 17 países da América Latina, além da Espanha, e 15 bancos privados da região andina. Sua sede principal encontra-se em Caracas, e mantém escritórios em vários outros países.

Atualmente, a CAF tem projetos em execução em diferentes zonas do continente. São financiados desde empreendimentos de infraestrutura tradicionais, como em água e saneamento, até ações para fortalecer regiões de fronteira ou uso de energias alternativas. A CAF converteu-se em um dos principais financiadores da Iniciativa em Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA), que engloba um ambicioso conjunto de conexões de transporte para promover a inserção exportadora da região nos mercados globais. A carteira de empréstimos não parou de crescer nos últimos anos, indo de 6,172 bilhões de dólares em 2003 a US\$ 9,622 bilhões em 2007. Em 2007, seus principais destinos foram 22,3% para projetos no Equador, 18,8% para o Peru, 17% destinados à Colômbia, e 15,3% para a Venezuela. Além do mais, os empréstimos atualmente são dos mais variados tipos e destinos. Inclusive passou a conceder empréstimos setoriais para uso contingente (por exemplo, um empréstimo de US\$ 400 milhões para o serviço da dívida pública do Uruguai).

O **BID** também pode ser considerado uma IFR. Seu campo de ação centraliza-se nos países da América Latina e do Caribe, financiando diversos empreendimentos estatais e também no setor privado. Uma característica chave, entretanto, é o fato de não estar unicamente em mãos latino-americanas, já que do total de 47 membros, apenas 26 são nações desta região. De fato, participam no banco muitos países industrializados (como Estados Unidos, Canadá, várias nações européias, e até mesmo o Japão), que têm um papel determinante na tomada de decisões.

Por outro lado, o processo de criação do chamado **Banco do Sul** está muito avançado. Esta proposição, apoiada calorosa e principalmente pelo governo venezuelano, teve várias marchas e contramarchas. Em dezembro de 2007, no encontro presidencial realizado em Buenos Aires, Argentina, foi assinada uma ata de acordo para sua criação. Desde então está em discussão a estrutura e financiamento do banco, incluindo a contribuição acionária de cada um dos países membros, o mecanismo de votação, e sua forma de operação.

Bancos e fundos sub-regionais

Parte das IFRs focalizam suas ações em sub-regiões específicas dentro da América Latina. Neste grupo encontram-se dois bancos e um fundo.

O Banco Centroamericano de Integração Econômica (**BCIE**) foi fundado em 1960 por cinco países da América Central. Tem como objetivo apoiar projetos de desenvolvimento e oferecer cooperação técnica e recursos financeiros. O banco modificou seu acordo constitutivo em 1992 para incorporar países de fora dessa região e atualmente fazem parte também a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, juntamente à República Dominicana e ao Panamá. Recentemente somaram-se como membros extra-regionais México, República da China (Taiwan), Argentina, Colômbia e Espanha. Sua sede localiza-se em Tegucigalpa, Honduras. Em 2006, o banco desembolsou US\$ 1,647 bilhões, em três linhas estratégicas (integração, globalização e pobreza), e seus principais destinos foram Guatemala (36% do total desembolsado) e El Salvador (24%).

O Caribbean Development Bank (**CDB**) opera no Caribe apoiando projetos de desenvolvimento econômico e social. Fundado em 1969 começou suas operações em 1970. Sua sede principal está localizada em Barbados, e conta com 26 membros (18 deles caribenhos, aos

quais somam-se países como Alemanha, Canadá, China, México, Reino Unido e Venezuela). O banco financia empreendimentos em infra-estrutura, apoio ao desenvolvimento local e programas de integração econômica regional. Em 2006, o CDB concedeu um total de 131,8 milhões de dólares (o principal país beneficiado foi Jamaica com 21% do total).

O Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Cuenca do Prata (**Fonplata**) é integrado por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Seus objetivos são apoiar financeiramente estudos de pré-investimento e assistência técnica, conceder empréstimos, conceder garantias e avais. Em geral, o fundo apóia os estudos prévios em grandes projetos, embora também financie algumas obras. Sua sede encontra-se em Santa Cruz, Bolívia. Atualmente, conta com 14 projetos em execução, que vão desde a reconversão empresarial à pavimentação de estradas, num total de 303 milhões de dólares. Além do mais, mantém o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai - Paraná, um antigo megaprojeto de infra-estrutura que agora faz parte do IIRSA.

Bancos nacionais com cobertura regional

Finalmente, às IFRs é preciso somar ao menos dois bancos que embora sejam nacionais, têm atividades de cobertura regional em vários países da América Latina.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (**BNDES**) do Brasil é uma empresa pública do governo federal, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. É um banco nacional criado em 1952. A sede está no Rio de Janeiro, Brasil, com escritórios em outras cidades, e foi anunciado que abrirá seu primeiro escritório internacional em Montevidéu, Uruguai, já que aí encontra-se a secretaria do MERCOSUL.

Seu portfólio de recursos é enorme; em 2006 desembolsou aproximadamente 24 bilhões de dólares (com lucros netos de US\$ 2,500 bilhões). A maior parte desses fundos é destinada a linhas de trabalho dentro do Brasil, como créditos para a produção, consumo e exportação, e apoio empresarial. Mas o banco adquiriu muita importância regional por várias razões: financia os componentes de IIRSA que estão em marcha dentro do território brasileiro, apóia de diferentes formas as empresas do Brasil em seus empreendimentos em outros países da região, e sua carteira de empréstimos é enorme. O BNDES tem assinado acordos com CAF

e Fonplata. No espaço nacional financia setores chave como infra-estrutura e energia em empreendimentos como as projetadas represas nos rios Madeira e Xingu, gasodutos e corredores ferroviários.

Internacionalmente, o BNDES apóia o processo que denomina de “internacionalização” das empresas brasileiras. Com esse fim concede empréstimos, instala fundos de investimento e co-participa inclusive em aquisições e fusões. Desta forma, o banco financia empresas construtoras do Brasil que atuam em diferentes países andinos, ou concede empréstimos por meio dos quais as companhias brasileiras adquirem empresas locais (é o caso da compra de empresas do setor agroalimentar da Argentina e do Uruguai por capitais brasileiros). No informe 2006 do banco encontram-se listados, por exemplo, o financiamento de vários gasodutos na Argentina, somando um total de US\$ 690 milhões, duas hidrelétricas e um aqueduto na República Dominicana, e a rodovia Maddén-Colón (Panamá), que corre paralelamente ao Canal do Panamá; além do mais, atuou como controlador e financiador de aquisições pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), convertida em uma das maiores empresas mineiras do mundo. Outro exemplo é a empresa JBS-Friboi, que comprou por US\$ 1,4 bilhões o frigorífico Swift, com sede nos Estados Unidos, para se converter na maior processadora de carne de vaca do mundo. JBS-Friboi obteve o dinheiro para tal aquisição através da emissão de ações, das quais a maior parte foi comprada pelo BNDES Participações, uma subsidiária do banco que atua como fundo de investimento.

O Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (**BANDES**) da Venezuela está ligado ao Ministério do Poder Popular para o Financiamento. É um agente financeiro do governo que apóia projetos de desconcentração econômica, e estimula o investimento privado. O banco foi criado em 2001 e foi designado como agente financiador da política exterior da Venezuela e, portanto, apóia diversos programas e investimentos relacionados com a cooperação internacional, especialmente na área energética, e banca local. Este banco segue uma estratégia em parte diferente da do BNDES, embora requeira que ao menos 50% do empreendimento seja com participação venezuelana, concede maior importância a acordos de complementação. Ao mesmo tempo, estabeleceu uma estratégia internacional que divide os países de acordo com sua posição no índice de desenvolvimento humano.

RECURSOS

BANDES - www.bandes.gov.ve

BCIE - www.bcie.org

BLADDEX - www.blx.com

BNDES - www.bndes.gov.br

CAF - www.caf.com

CDB - www.caribank.org

FLAR - www.flar.net

FONPLATA - www.fonplata.org

O papel das instituições financeiras regionais

Estas IFRs receberam pouca atenção, e só começaram a ser reconhecidas recentemente. Enquanto que no passado os apoios econômicos eram manejados especialmente pelo BID, BM e FMI, agora estas instituições se somaram e sua presença é cada vez mais frequente.

A estrutura, mandatos e formas de operação entre as IFRs são diversificadas: algumas são estatais e outras são mistas, com participação de fundos privados. Boa parte delas operam no campo financeiro, incluindo análises de investimentos, estudos de custo/benefício, brindando fundos através de empréstimos, ou servem como garantias de respaldo a fundos provenientes de outras fontes. Portanto estão cobrando uma enorme quantia nos fluxos de capital e em uma incipiente arquitetura financeira latino-americana. No entanto, em quase todos os casos, estas instituições são parte ou funcionam de maneira similar e sob os mesmos ritmos que aqueles empregados pelas IFIs convencionais.

Comparando os patrimônios pode-se observar que o BNDES supera largamente as demais instituições, contando com 14,07 bilhões de dólares (no ano de 2007), seguindo a CAF, com 4,125 bilhões de dólares (em 2007). O BNDES encontra-se abaixo apenas do BID (cujo patrimônio em 2007 foi de US\$ 20,353 bilhões). No caso dos bancos regionais, o patrimônio do BCIE alcança os US\$ 1,635 bilhões (2007), BLADDEX com 612 milhões de dólares (2007), e o CDB com US\$ 506 milhões (2007). O BANDES supera a estes bancos, com um patrimônio de US\$ 4,560 bilhões. Finalmente, o patrimônio reportado pelo FLAR é de US\$ 1,797 bilhões (2007) e o Fonplata alcança os

US\$ 415 milhões (2006). O patrimônio acumulado nestas IFRs supera os 27 bilhões de dólares.

Este enorme volume de recursos financeiros das IFRs está essencialmente nas mãos dos próprios governos latino-americanos. Isto representa uma condição substancialmente diferente daquela que acontece com as IFIs globais, onde o poder na tomada de decisões é profundamente desigual, e descansa particularmente nas nações industrializadas, com papéis diferenciados dos Estados Unidos ou da União Européia. Ao contrário, nas IFRs as responsabilidades das decisões tomadas, sejam em seus aspectos positivos ou negativos, encontram-se nas próprias capitais latino-americanas. Neste sentido é claro que especialmente os governos progressistas buscam fortalecer algumas destas IFRs, e inclusive apontam para a criação do Banco do Sul, para poder financiar sus próprios empreendimentos sem ter de passar pelas IFIs convencionais.

Em quase todas estas IFRs indica-se como prioridade apoiar projetos de infra-estrutura, tais como estradas, pontes e empreendimentos energéticos. Este é outro viés promovido pelos novos governos progressistas. Na América do Sul, muitos desses projetos são organizados na iniciativa de IIRSA e, portanto, as IFRs converteram-se num de seus principais sustentos. Boa parte desses projetos encerra profundos impactos territoriais e, portanto desencadeiam impactos sociais e ambientais.

Apesar da importância das atividades destas IFRs, dos potenciais efeitos dos projetos que financiam e de estarem nas mãos dos governos latino-americanos, estas instituições continuam sendo pouco transparentes. O acesso à informação é difícil, em vários casos não existem mecanismos claros para obter informação sobre seus procedimentos, os ciclos dos projetos e os mecanismos aplicados para avaliá-los. Em vários casos existem mais dificuldades no acesso à informação e mais dúvidas sobre suas diretrizes sociais e ambientais do que no caso das IFIs convencionais.

Deve-se admitir que várias IFRs anunciam compromissos sociais e ambientais. Por exemplo, a CAF afirma que integra as variáveis sociais e ambientais e inclui em suas operações critérios de ecoeficiência e sustentabilidade. O CBD subscreve as metas do milênio e o BCIE coloca como meta estratégica o combate à pobreza. O BNDES possui, por exemplo, um código de ética, avaliações ambientais e um mecanismo informativo sobre suas operações.

Mas esses propósitos nem sempre se expressam em diretrizes específicas e detalhadas sobre a incorporação desses aspectos nas operações de cada instituição. No caso, em vários projetos financiados pela CAF ou pelo BNDES estão claras as tensões e contradições sobre a dimensão social e ambiental. Em outros casos, como acontece com o BANDES, não estão claros seus procedimentos, a informação disponível ao público em seu site na Internet é insuficiente, e as metas institucionais não incorporam adequadamente objetivos nesses terrenos.

Portanto ainda existem enormes buracos quanto às diretrizes de operação e mecanismos de avaliação em temas chave como povos indígenas, ambiente, livre acesso à informação, procedimentos para elevar denúncias ou queixas, sistemas de revisão, etc. Realizaram-se alguns ensaios, que tem sido apresentados como consultas à sociedade civil, mas muitos deles correspondem essencialmente a instâncias de informação, ou têm um papel subsidiário que não chega a influenciar na tomada de decisões dos financiamentos.

Nesse terreno deve-se admitir que as sucessivas campanhas frente às grandes IFIs tiveram êxito em lograr alguns avanços no acesso à informação e no relacionamento com a sociedade civil, bem como em instalar algumas diretrizes de operação (que embora em muitos casos não se cumpra, ainda assim brindam um marco para iniciar reclamações sob outra perspectiva). Mas de modo geral, as IFRs latino-americanas são instituições que estão mais atrasadas nestas questões, o acesso à informação é mais difícil, e o uso de instrumentos que incorporem visões multidisciplinares não foi adequadamente avaliado.

A tarefa é ainda mais complexa no caso dos bancos nacionais BANDES e BNDES, já que seria preciso instalar mecanismos para que cidadãos de outros países pudessem ter acesso à informação e intervir nos projetos internacionais que financiam. Este é um aspecto delicado no que diz respeito à soberania nacional para defender empreendimentos em outros países.

Sem dúvida que contar com instituições financeiras próprias da América Latina é um passo adiante positivo para recuperar a autonomia frente à imposição das IFIs. Em primeiro lugar é necessário manter e garantir esse controle latino-americano. Em algumas IFRs estão somando-se nações de outras regiões (especialmente alguns países europeus e a China), o

que torna necessário assegurar que se mantenha o controle na tomada de decisões apesar da participação extra-regional.

Em segundo lugar, a sociedade civil deve atuar sobre as IFRs latino-americanas para assegurar que os erros e limitações das IFIs não se repitam, e que não sejam meros canais de intermediação de capitais globais ou repitam os mesmos projetos de alto impacto social e ambiental. De nada serve contar com esse controle latino-americano caso termine-se atuando da mesma maneira que o Banco Mundial ou o BID. Portanto, é necessário atuar para que os projetos financiados sirvam genuinamente para o desenvolvimento e a erradicação da pobreza, com efeitos positivos palpáveis, tanto no nível local como nacional em todos os planos, desde o econômico até o ambiental.

As tarefas necessárias nessa frente são complexas. Pode-se mencionar algumas como forma de exemplo. É necessário instalar um seguimento e avaliação dos delegados dos governos latino-americanos nos conselhos de direção de cada uma dessas instituições, deve-

se pesar a qualidade e eficiência das avaliações que se realizam diante dos projetos que buscam financiamento, e os mecanismos de seguimento do cumprimento das condições impostas a esses empreendimentos. Em especial deve-se atender as dimensões mais delicadas e que usualmente foram excluídas, tais como os povos indígenas e os setores marginais, e os impactos ambientais. Finalmente, é necessário assegurar mecanismos de informação pública e canais para reclamações.

As IFRs encerram muitas oportunidades para um desenvolvimento autônomo da região, mas precisam de profundas reformas e atualizações em suas operações. O fato de estarem nas mãos dos governos latino-americanos não pode servir de desculpa para impedir essas mudanças. Pelo contrário, originam um mandato que obriga que tais transformações ocorram.

E. Gudyndas é analista é CLAES D3E, um centro de pesquisa e promoção do desenvolvimento sustentável (www.integracionsur.com)