

Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais*

João Márcio Mendes Pereira

Crescendo e fazendo mais desde 1946, o Banco Mundial¹ tornou-se uma organização muito distinta daquela imaginada e acordada em Bretton Woods dois anos antes. Quando começou tinha quatrocentos funcionários e 42 Estados-membros; no ano de 2010, tinha por volta de 10 mil funcionários e mais de 190 Estados-membros. Tendo efetuado 745,5 bilhões de dólares em empréstimos entre 1947 e 2010, a amplitude de suas áreas de atuação também se diversificou junto com o aumento de sua carteira, passando a abarcar gradativamente, além das áreas originais de infraestrutura e energia, política econômica, educação, saúde, habitação, meio ambiente, administração pública e reconstrução nacional pós-conflito (cf. Banco Mundial, 2010).

A subida do banco à condição de organização multilateral relevante no pós-guerra foi escorada, do ponto de vista político e financeiro, pelos Estados Unidos, que sempre foram o maior acionista, o membro mais influente e o único com poder de veto na instituição, forjando-a como parte da sua rede de poder infraestrutural externo². De fato, diferentemente do Fundo Monetário Internacional, produto de uma disputa acirrada entre Grã-Bretanha e Estados Unidos, o Banco Mundial é, em larga medida, uma criação estadunidense, e as relações com os Estados Unidos foram decisivas para defini-lo e para modelar sua direção, estrutura operacional, pautas de empréstimo e práticas institucionais (cf. Gwin, 1997).

* Artigo vinculado a projeto de pesquisa financiado pelo CNPq e Faperj.

1. O Banco Mundial integra o chamado Grupo Banco Mundial (GBM), constituído por sete organizações com diferentes mandatos, gravitação política, estruturas administrativas e instâncias de decisão: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), criado junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na conferência de Bretton Woods em 1944; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Corporação Financeira Internacional (CFI), de 1956; Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), de 1966; Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), de 1988; Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), de 1955, renomeado de Instituto do Banco Mundial (IBM) em 2000; e Painel de Inspeção, criado em 1993. O Banco Mundial

é formado apenas pelo Bird e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM, à exceção, em parte, do Painel de Inspeção. O Bird concede empréstimos a países de renda média e de baixa renda solventes, captando recursos em mercados de capital e emprestando a seus clientes em condições próximas às do mercado financeiro internacional (*hard loans*). O lastro das operações denomina-se capital geral e é aportado pelos Estados-membros, em proporções desiguais, e só pode ser aumentado após negociações entre eles. Já a AID efetua empréstimo de longo prazo e com baixas taxas de juros (*soft loans*) a países pobres com pouca ou nenhuma capacidade de tomar emprestado nas condições de mercado. A AID tem três fontes de financiamento: contribuições do Bird, pagamento com juros dos empréstimos que realiza e, a mais importante, contribuições voluntárias negociadas entre países doadores a cada três anos. Enquanto o Bird dá lucro e se baseia financeiramente no mercado de capitais, a AID depende das contribuições voluntárias de alguns Estados doadores para sobreviver – a começar pelos Estados Unidos. A fatia de cada doador é negociada em rodadas a cada três anos, chamadas de reposições. O poder de voto no Banco Mundial – assim como no FMI – é desigual e proporcional ao capital aportado por cada Estado-membro, quantia que é negociada politicamente entre os Estados. Por um acordo informal vigente desde 1944, o presidente do Banco Mundial é sempre um cidadão norte-americano indicado pelos Estados Unidos.

2. O conceito de “poder infra-estrutural” do Estado designa o poder que desenha os contextos em que os agentes atuam e tomam decisões, bem como a

Por sua vez, desde 1944-1946, a definição da política norte-americana para o banco foi objeto de disputa e barganha entre interesses empresariais, financeiros, políticos, ideológicos e de segurança, diversos e às vezes opostos quanto ao papel da cooperação multilateral e da assistência externa ao desenvolvimento capitalista (cf. *Idem*; Babb, 2009). Com o passar do tempo, a disputa envolveu um número cada vez maior de atores políticos e econômicos. A partir do final dos anos de 1960, o ativismo crescente do Congresso sobre a política externa dos Estados Unidos pouco a pouco alcançou o Banco Mundial, abrindo pontos de entrada durante a década seguinte para que interesses variados influenciassem as provisões norte-americanas para a instituição. Até então, a política de Washington para o banco era definida basicamente pelo jogo de poder entre o Tesouro e o Departamento de Estado. Durante os anos de 1970, o ativismo do Congresso criou oportunidades para que grupos políticos e organizações não governamentais (ONGs) norte-americanas passassem a agir dentro do parlamento, com o objetivo de pautar as ações do banco, sobretudo em matéria de direitos humanos. Nos anos de 1980 e 1990, o tema dos direitos humanos cedeu lugar ao do meio ambiente e impactos socioambientais provocados por projetos financiados pela entidade. Desde então, o Congresso tornou-se alvo de *lobbies* e campanhas públicas voltadas a influenciar a política dos Estados Unidos para o banco, transformando aquele parlamento no único cujos trâmites de fato têm peso sobre suas pautas e formas de atuação.

Historicamente, essa estranha espécie de banco explorou a sinergia entre dinheiro, ideias e prescrições políticas para ampliar a influência e institucionalizar as pautas em âmbito internacional. Isso porque o Banco Mundial age, ainda que de diferentes formas, como um ator político, intelectual e financeiro, e o faz devido à condição singular de prestador, formulador e articulador de políticas, ator da sociedade civil e veiculador de ideias – produzidas pelo *mainstream* anglo-saxônico e disseminadas ou produzidas por ele, em sintonia com o *mainstream* –, sobre o que, como e para quem fazer em matéria de desenvolvimento capitalista (cf. Pereira, 2010). É precisamente por meio dessa combinação singular de papéis que o banco opera.

O propósito deste artigo é analisar os embates em torno de projetos socioambientais financiados pelo Banco Mundial ocorridos entre o início dos anos de 1980 e meados da década de 2000. Para isso, detém-se sobre as relações entre o banco, o Congresso e o Executivo norte-americanos e as ONGs atuantes nos Estados Unidos. Argumenta-se que o banco respondeu às pressões ambientalistas crescendo e ampliando suas atividades, mediante

um processo conflitivo e contínuo de estiramento institucional e mudança incremental que acomodou tais pressões no paradigma de desenvolvimento propugnado pela instituição. Assim, o que nos anos de 1980 era concessão arrancada do banco em matéria socioambiental, na década seguinte se transformou em componente da agenda produtivista e mercantil da instituição com respeito aos recursos naturais. Por outro lado, o padrão de confrontamento que marcou as relações entre o banco e as ONGs nesses anos cedeu lugar, nas décadas seguintes, a parcerias institucionais em torno de projetos e programas, na esteira da liberalização econômica dos Estados clientes nacionais.

gama de possibilidades abertas a eles. A discussão remete à obra de Michel Mann (1984) e, num sentido próximo, à de Susan Strange (1987, 1996). Referindo-se à relação específica dos Estados Unidos com o Banco Mundial, o termo aqui empregado é tomado de Robert Wade (1996).

Pressões cruzadas e embates socioambientais em meados dos anos de 1980

No imediato pós-guerra, desenvolvimento econômico era convencionalmente tomado como sinônimo de aumento do Produto Interno Bruto e de sinais visíveis de progresso, como grandes barragens, estradas e, sobretudo, indústrias. Porém, no final dos anos de 1960, tanto na Europa como nos Estados Unidos, os meios e os fins do desenvolvimento passaram a ser questionados em diferentes graus e formas por dentro e por fora do *mainstream* econômico. Parte desse questionamento convergiu para a realização de uma conferência internacional em 1972, que levou à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Especialistas do Banco Mundial tiveram papel de destaque na organização dessa conferência, durante a qual Robert McNamara, então presidente do banco, afirmou publicamente a necessidade de se conciliar crescimento econômico e respeito ao meio ambiente. Todavia, logo depois, e ao longo de toda a década de 1970, a gestão McNamara deixou de lado o assunto. Por quê? Segundo Wade (1997, pp. 623-626), a resposta deve considerar fatores de ordem interna – como o ceticismo do *staff* em relação à ideia de limites ao crescimento econômico e o imperativo burocrático de busca de novos projetos financiáveis no menor tempo possível – e fatores de ordem externa, como o pouco interesse no tema por parte dos governos dos países do Terceiro Mundo, os problemas imediatos da economia internacional decorrentes do choque do petróleo em 1973 e a baixa pressão dos acionistas mais poderosos, a começar pelos Estados Unidos, para internalizar as questões ambientais na sua relação com o banco.

Foi somente na década seguinte que os Estados Unidos empurraram a temática ambiental para o topo da agenda relativa ao banco. Essa mudança

pode ser largamente atribuída à pressão social e política canalizada por meio de ONGs (cf. Babb, 2009, p. 187). No início dos anos de 1980, a inobservância prática de qualquer critério ambiental nas operações do Banco Mundial começou a ser fortemente criticada por ONGs ambientalistas estabelecidas em Washington e internacionais. Em meados da década, a questão ambiental já era considerada dentro do banco o problema mais grave de “relações públicas” da instituição (cf. Wade, 1997, p. 672).

Um evento galvanizador foi o Polonoroeste. O projeto previa a pavimentação de 1500 quilômetros de rodovia, ligando o sul ao norte do Brasil, a construção de estradas na fronteira amazônica da rodovia, a reabilitação de assentamentos agrícolas existentes e a criação de novos assentamentos, pela via da colonização, fornecimento de saúde básica à população e criação de reservas ecológicas e indígenas. A área afetada era equivalente à da Califórnia. O banco era a única fonte não brasileira de financiamento (cf. *Idem*, p. 637). Mais de 10 mil indígenas viviam na área, organizados em mais de quarenta grupos ou nações (cf. Rich, 1994, p. 27). Na visão do banco, o projeto serviria como modelo de planejamento regional a ser reproduzido pelo mundo afora e propiciaria à instituição “conquistar” a Amazônia, descrita pelos economistas do banco como a “última fronteira agrária do mundo”. Anunciado como a “maior reforma agrária” da história do Brasil, o projeto prometia modernizar a economia da região Norte, reduzir a pobreza no campo e preservar o meio ambiente e os modos de vida das populações indígenas (cf. Barros, 2005, p. 98). Entre 1981-1983, o banco aprovou cinco empréstimos para o projeto, no total de 457 milhões de dólares.

A construção da BR-364 foi rápida, enquanto todos os demais componentes ficaram para trás, atraindo um fluxo de migrantes – mais de 500 mil pessoas – sem a infraestrutura necessária para absorvê-los. A população atingida subiu dos estimados 620 mil em 1982 para 1,6 milhão em 1988. Os assentamentos de colonização padeciam da falta ou precariedade de infraestrutura básica, crédito agrícola e apoio técnico. Milhares de pessoas contraíram malária e muitas morreram, por conta da ausência de serviços de saúde previstos no projeto. Ao mesmo tempo, a construção da rodovia e das demais estradas favoreceu a expansão de madeireiros, garimpeiros e pecuaristas na região. O desmatamento florestal avançou e os índices de violência subiram (cf. Rich, 1994, pp. 26-29; Wade, 1997, pp. 646-653).

Entre 1983-1987, a campanha das ONGs denunciou o Polonoroeste como o caso mais extremo de devastação social e ambiental patrocinado pelo Banco Mundial³. A gerência da entidade ignorou a campanha por dois anos

3. Segundo Wade (1997, pp. 657-658), três ONGs ambientalistas conduziram a campanha: o Natural Resources Defense Council, o Environmental Policy Institute e a National Wildlife Federation. As duas primeiras eram pequenas organizações criadas em resposta à primeira onda de preocupação pública com o meio ambiente no final dos anos de 1960 e início da década seguinte. A terceira, em contraste, tinha 4 milhões de membros distribuídos pelos Estados Unidos, diversas publicações e vasta máquina de comunicação.

(1984-1985), tratando-a como uma “irritação passageira”, mas ela cresceu⁴. Inúmeros artigos foram publicados em revistas de prestígio internacional e em grandes jornais norte-americanos. Documentários de televisão foram transmitidos nos Estados Unidos e em outros países, com a participação de ambientalistas brasileiros e norte-americanos. Ocorreram naquele período mais de vinte audiências sobre os impactos sociais e ambientais dos projetos financiados pelos bancos multilaterais de desenvolvimento em seis subcomissões do Congresso estadunidense, com grande destaque para o histórico do Banco Mundial. Ao concentrarem o ataque em alguns poucos projetos de grande impacto, as ONGs também pressionavam os Estados-membros com maior poder de voto, a começar pelos Estados Unidos, a fim de forçar o banco a reformar seus procedimentos e a estabelecer políticas de salvaguarda ambiental (cf. *Idem*, p. 653; Gwin, 1997, p. 239).

A campanha das ONGs crescia devido aos acertos táticos dos seus organizadores, mas não apenas por essa razão. Com efeito, o “meio ambiente” despontava como objeto de preocupação crescente nos âmbitos científico e político. Como parte daquela onda mais geral, em meados dos anos de 1980 a Organização das Nações Unidas (ONU) constituiu a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, encarregada de investigar os efeitos do desenvolvimento econômico sobre o meio ambiente. A Comissão Brundtland – como ficou conhecida – promoveu uma série de audiências pelo mundo em 1986-1987, que atraíram grande atenção e contribuíram para legitimar a ideia de que valores ambientais deviam ser internalizados nas políticas de desenvolvimento. Aos poucos, o paradigma da “proteção ambiental” dava lugar ao da “administração ambiental”. Assim, em vez de se internalizar *a posteriori* o critério ambiental na atividade econômica, com o propósito de reduzir danos tidos como inevitáveis, dever-se-ia internalizá-lo *a priori*, com o objetivo de eliminar ou reduzir a própria necessidade de promover danos. O relatório final, publicado em 1987, elevou o *status* da questão e introduziu o termo “desenvolvimento sustentável” no vocabulário internacional, ajudando a popularizá-lo (cf. Wade, 1997, pp. 654-656; Stern e Ferreira, 1997, p. 565).

Além disso, em 1985 as ONGs apelaram ao senador republicano Robert Kasten, crítico da ajuda externa ao desenvolvimento e então presidente da Subcomissão de Operações Externas do Senado. Usando o caso para se opor às contribuições norte-americanas à AID, o senador pressionou o presidente do banco e o secretário do Tesouro por mudanças na instituição, ameaçando não autorizar as dotações do país. O resultado foi imediato. Em

4. De todo modo, o banco não tinha um fórum de consulta com ONGs. À parte as relações de longa data com as fundações Ford e Rockefeller, o banco mantinha um Comitê de ONGs desde 1982, que incluía, em sua maior parte, ONGs do Norte envolvidas com o “combate à pobreza”, como Care, Red Cross e World Council of Churches, e ONGs não ambientalistas. Segundo Wade (1997, p. 657), era um “comitê de fachada” (*window dressing*), sem importância prática, até o final dos anos de 1980.

maio do mesmo ano, pela primeira vez um presidente do banco reuniu-se com ambientalistas num encontro patrocinado por Kasten (cf. Rich, 1994, pp. 123-125).

As ONGs estavam aprendendo como influenciar a política norte-americana para o Banco Mundial e outros bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs). Nesse percurso, descobriram que os republicanos não necessariamente eram inimigos. Descobriram também que as subcomissões de operações externas eram um ponto-chave de pressão, pois podiam cortar o financiamento dos Estados Unidos à AID se as demandas não fossem atendidas. Em 1986, tais subcomissões receberam o testemunho do Sierra Club junto com uma coalizão de organizações nacionais: Natural Resources Defense Council, Environmental Defense Fund, Friends of the Earth e Izaak Walton League (cf. Babb, 2009, p. 188).

Além da campanha das ONGs, a partir de 1986 o próprio Tesouro norte-americano começou a pressionar o banco por mudanças ambientais. A fim de levar adiante a estratégia de gestão da crise da dívida externa dos países latino-americanos definida pelo Plano Baker e, assim, manter o pagamento aos bancos privados norte-americanos, era preciso ampliar os empréstimos para ajustamento estrutural do Banco Mundial. Àquela altura, estava claro que o Bird necessitava de um aumento geral do seu capital para dar conta da missão atribuída pelo Tesouro. Tal aumento, porém, dependia da aprovação do Congresso, cujas subcomissões – sobretudo no Senado, controlado pelos republicanos – vinham recomendando cortes na provisão de recursos para o Banco Mundial e outros bancos multilaterais de desenvolvimento. Essa situação obrigou o Tesouro a endossar as propostas ambientalistas, para que o Congresso não tivesse argumentos para reter um aumento geral do capital do Bird (cf. Wade, 1997, pp. 667-668; Babb, 2009, p. 189).

Durante o biênio 1986-1987, a campanha ampliou-se e intensificou-se com o envolvimento de mais ONGs (algumas delas politicamente mais radicalizadas) e a articulação de redes transnacionais entre ONGs do Norte e do Sul. Em 1987, o Congresso estava programado para aprovar um aumento da contribuição dos Estados Unidos para o capital do Bird e para a 8ª Reposição da AID. Para neutralizar a campanha das ONGs, a presidência do banco emitiu sinais de mudança promovendo um conjunto de medidas administrativas em 1987 (cf. Wade, 1997, p. 673). Também como medida tática, o *staff* do banco começou a aceitar as ONGs ambientalistas como interlocutoras legítimas. Até então, elas tendiam a ser vistas como um celeiro de amadores e ativistas (cf. Kapur *et al.*, 1997, p. 375). Como

parte da difícil negociação do aumento do capital geral do Bird, o Banco Mundial concordou em priorizar a “proteção ambiental” em todos os seus níveis de atuação, integrá-la nas estratégias de assistência aos países e apoiar programas de administração de recursos naturais (cf. Babb, 2009, p. 190).

O governo empenhou-se de todas as formas para ganhar o apoio do Congresso, a começar pelas suas próprias bases. Na apresentação do pedido de autorização ao Congresso para a duplicação do capital geral em 1988, o governo enfatizou que o banco, ao participar da gestão da crise da dívida externa definida pelo Plano Baker, havia aumentado seus desembolsos em mais de 40% desde 1985 e precisava de capital adicional, e que o banco estava agindo como um importante catalisador de reformas econômicas nos países da periferia que eram do interesse estratégico dos Estados Unidos. A aprovação do Congresso acabou se dando de maneira sólida e resultou, em grande parte, do respaldo do Executivo à atuação do Banco Mundial (cf. Gwin, 1997, pp. 238-239).

No mesmo ano, do outro lado do Atlântico, ocorreu a primeira manifestação em larga escala contra as organizações de Bretton Woods: mais de 50 mil pessoas foram às ruas de Berlim Ocidental para protestar durante a reunião anual do Banco Mundial e do FMI (cf. Toussaint, 2006, p. 214). Àquela altura, para algumas ONGs, o assassinato de Chico Mendes – um dos líderes da campanha contra o Polonoroeste – no final de 1988 foi um sinal de que a luta ambiental tinha de ser radicalizada (cf. Barros, 2005, p. 114).

Deterioração da imagem pública e “esverdeamento”

Na virada da década de 1980 para a seguinte, embalado pelo fim da Guerra Fria, o banco concentrava sua atuação política, intelectual e financeira no avanço da liberalização econômica internacional no Sul e no Leste. Em poucos anos, desregular e privatizar passaram a integrar a gramática básica de governo em um número crescente de países.

Enquanto isso, uma nova onda de ataques ao histórico ambiental do Banco Mundial ganhou visibilidade internacional. Dessa vez, o epicentro era o projeto Sardar Sarovar, o maior do gênero até então em curso no planeta. Localizado no noroeste da Índia, no rio Narmada – um dos últimos recursos “não explorados” para energia elétrica e irrigação, na visão do banco e do governo indiano (cf. Wade, 1997, p. 687) –, o projeto previa a construção de trinta represas grandes (incluindo a megarrepresa principal Sardar Sarovar, com duzentos quilômetros de largura e 140 metros de altura), 135 médias

e 3 mil pequenas, além de um canal de 460 quilômetros de extensão mais 75 mil quilômetros de canais auxiliares de irrigação. A obra provocaria a inundação de mais de 350 mil hectares de bosques e 200 mil hectares de terras de trabalho, submergindo em torno de 250 vilas. Desalojaria diretamente cerca de 240 mil pessoas e, indiretamente, afetaria pelo menos outro 1 milhão em quatro estados do país (cf. Rich, 1994, p. 250; Caufield, 1996, pp. 8-13). O banco preparou o primeiro estágio do projeto em 1979-1983 e os empréstimos, no total de 450 milhões de dólares, foram aprovados em março de 1985. Como assinalou Wade (1997, p. 707), o projeto tinha erros técnicos sérios, como planejamento para reassentamento e avaliações ambientais malfeitos, agravados pelo fato de que toda a preparação havia sido efetuada sem qualquer consulta à população atingida.

A oposição local ao projeto começou a crescer em 1986 e, durante o triênio 1989-1991, eclodiram protestos na Índia protagonizados pelo movimento Narmada Bachao Andolan (NBA). Uma campanha internacional decolou em 1987. Em outubro de 1989, realizou-se uma audiência pública no Congresso norte-americano sobre o projeto. Seu apelo foi tão significativo que mais de uma dúzia de parlamentares escreveram ao banco instando-o a reconsiderar o apoio ao projeto. Parlamentares japoneses, finlandeses e suecos fizeram o mesmo (cf. Rich, 1994, p. 250). Pouco depois, uma campanha de ONGs japonesas em parceria com o NBA pressionou o governo japonês – num momento em que o Japão se tornara o segundo maior acionista do banco – a retirar o compromisso de outorgar empréstimos bilaterais ao projeto Sardar Sarovar (cf. Clark, 2005, p. 44).

No início dos anos de 1990, tornou-se politicamente insustentável para a gerência do banco desconsiderar os impactos socioambientais decorrentes de muitos dos projetos financiados pela entidade. O banco começou então a pregar a “administração ambiental”, sinalizando que a matéria seria incorporada na elaboração de todas as suas políticas e em todas as fases dos projetos. O discurso foi acompanhado por mudanças no *staff* e na organização administrativa. Ativistas de ONGs ambientalistas começaram a ser contratados (cf. Kapur *et al.*, 1997, p. 375). Por sua vez, a criação do Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environmental Facility) ajudou a consolidar a ideia de que o “esverdeamento” do banco lhe possibilitaria administrar recursos consideráveis para projetos ambientais internacionais, transformando a gestão ambiental num instrumento adicional para a expansão de sua influência. De 1989 até o final de 1990, o banco envolveu-se na negociação de uma fase-piloto, aprovada para um período de três anos,

com fundos de 1,3 bilhão de dólares prometidos pelos países participantes (cf. Wade, 1997, pp. 709-710; Rich, 1994, pp. 175-181).

A proximidade da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (a ECO-92), marcada para junho de 1992, também reforçou a necessidade do banco de reverter o desgaste de sua imagem e, ao mesmo tempo, constituir-se como liderança intelectual em matéria de meio ambiente.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial daquele ano (cf. Banco Mundial, 1992a) serviu a esse duplo propósito⁵. Publicado dias antes da ECO-92, tinha como objetivo central compatibilizar a consigna do “desenvolvimento sustentável” com o programa político neoliberal. O relatório afirmava que havia reciprocidade entre crescimento econômico e preservação ambiental, na medida em que somente com o crescimento seria possível não apenas arcar com os custos da proteção ambiental, mas também diminuir a pressão social sobre a natureza, uma vez que a renda dos mais pobres – obrigados, por sua condição, a exaurir ou depredar os recursos naturais – aumentaria. Argumentava também que a escassez de recursos naturais criaria uma demanda por pesquisas direcionadas a superar os obstáculos ao progresso econômico, levando as sociedades a substituir, de maneira mais racional, recursos abundantes por escassos. A idealização do poder da tecnologia que dava suporte a essa visão projetava um cenário irreal em que todos ganhariam com o crescimento econômico e a redução da pobreza, desde que os governos adotassem políticas liberalizantes, uma vez que somente o livre mercado poderia fazer a atividade econômica crescer com eficiência máxima no uso dos recursos. A exaltação de estratégias em que todos supostamente ganham e a negação de *trade-offs* entre crescimento e preservação do meio ambiente foram utilizadas para escamotear a profunda injustiça ambiental que marca as sociedades contemporâneas, em particular na periferia, caracterizada pela concentração de poder na apropriação dos recursos socioambientais e pela imposição da maior carga dos danos ambientais a populações de baixa renda e grupos étnicos subalternizados⁶.

No entanto, a movimentação do banco até a ECO-92 enfrentou sobressaltos inesperados. O primeiro deles foi a divulgação do célebre “memorando tóxico” de Lawrence Summers (cf. Rich, 1994, pp. 246-249; George e Sabelli, 1996, pp. 129-132). Então economista-chefe do banco, Summers fez um comentário sobre uma das versões preliminares do RDM 1992, sob sua supervisão. Segundo ele, do ponto de vista “econômico”, era “lógico” estimular a exportação de indústrias contaminadoras dos países

5. O RDM é a publicação anual mais importante do Banco Mundial. É um documento político, no sentido de que sua mensagem deve refletir as preferências políticas e ideológicas sobre temas e questões-chave, mas sob a aparência da melhor pesquisa técnica. Sua confecção consome de 3,5 a 5 milhões de dólares. Cada edição tem pelo menos 50 mil exemplares em inglês (alguns tiveram mais de 100 mil) e mais 50 mil são traduzidos para sete idiomas (chinês, alemão, francês, espanhol, japonês, russo e vietnamita). Trata-se da publicação mais cara do gênero. Para detalhes, ver Wade (2001a, 2002).

6. Para uma discussão sobre a noção de “justiça ambiental”, ver Acsehrad *et al.* (2008).

mais industrializados para os mais pobres e com baixos salários, especialmente na África, uma vez que os mesmos estariam “subcontaminados”. O memorando vazou e foi publicado na íntegra pela revista *The Economist* no final de dezembro de 1991. Dois meses depois, o jornal *Financial Times* voltou ao assunto, com uma matéria cujo título era “Salvem o planeta Terra dos economistas”.

O segundo sobressalto foi a conclusão de uma avaliação independente – a primeira da história do banco – sobre o projeto Sardar Sarovar, conhecida como Relatório Morse⁷. O trabalho foi encomendado a duas personalidades com credenciais impecáveis: Bradford Morse, ex-senador norte-americano, ex-secretário geral adjunto da ONU e diretor do PNUD, e Thomas Berger, eminente jurista canadense e ex-magistrado do Supremo Tribunal da Columbia Britânica. A pesquisa consumiu nove meses de trabalho na Índia e em Washington e seus resultados ajudaram a desnudar parte da atuação do banco naquele país. De acordo com o relatório, a realidade do projeto era muito pior do que diziam seus críticos mais severos. Foram detectados problemas desde o planejamento até a execução. O comportamento dos funcionários do banco foi qualificado como “negligente” e “intelectualmente corrupto”. Afirmou-se que as diretrizes de impacto ambiental e reassentamento do próprio banco tinham sido violadas de maneira “consciente e sistemática”; que era impossível reassentar todo aquele contingente nos estados afetados e que o projeto era inviável financeira e tecnicamente. E mais, o governo indiano e o Banco Mundial eram culpados de “delinquência flagrante” no que concernia à implementação do projeto, particularmente com relação ao reassentamento forçado de mais de 200 mil agricultores pobres. Segundo os avaliadores, os problemas encontrados indicavam um padrão recorrente nos demais projetos de reassentamento financiados pelo banco na Índia. Sete anos depois da aprovação dos empréstimos e onze depois de iniciadas as obras, ainda não havia sequer avaliações de impacto ambiental. O relatório concluiu que o banco estava mais preocupado em acomodar as pressões emanadas dos principais clientes do que garantir a implementação das próprias regras e políticas de salvaguarda. Os avaliadores recomendaram que o banco se retirasse do projeto.

O relatório acabou saindo poucos dias depois da ECO-92 e fez um estrago na imagem da instituição. No mesmo dia de sua divulgação, um conjunto de ONGs emitiu comunicado à imprensa exigindo a criação de uma comissão de apelação independente de caráter permanente (cf. Rich, 1994, p. 249). Era o ponto de partida de uma campanha pela “responsa-

7. No âmbito das ONGs, os trabalhos de Rich (1994, pp. 249-254), George e Sabelli (1996, pp. 228-234), Caufield (1996, pp. 24-29) analisam os embates em torno do Relatório Morse. Para uma leitura externa ao campo das ONGs, ver Wade (1997, pp. 689-707).

bilização” (*accountability*) do banco que exigia a criação de um mecanismo regular de prestação de contas (cf. Clark, 2005, p. 46).

Em resposta, o banco insistiu em financiar o projeto, declarando que o governo indiano promoveria ajustes operacionais dentro de seis meses. Os protestos na Índia intensificaram-se e o repúdio público internacional cresceu. Em setembro de 1992, o *Financial Times* publicou uma carta aberta ao presidente do banco, Lewis Preston, assinada por mais de 250 organizações, exigindo a retirada da instituição; do contrário, uma campanha seria orquestrada para cortar o financiamento à AID. No mês seguinte, alguns diretores-executivos (notavelmente, os dos Estados Unidos, Canadá, Japão, Alemanha, Austrália e países escandinavos) pediram a suspensão dos desembolsos. Mesmo assim, os demais diretores-executivos e a administração do banco continuaram a apoiar o projeto. Somente em março de 1993 os desembolsos para o projeto Sardar Sarovar foram cancelados (cf. Caufield, 1996, pp. 27-28). Pela primeira vez, a instituição tomou essa decisão por razões ambientais ou sociais. De imediato, esse fato constituiu uma ilustração emblemática da capacidade das ONGs de dar forma às demandas, mas também serviu para desarmar alguns dos críticos mais severos do banco. Contudo, na mesma ocasião, a entidade anunciou oito novos empréstimos para a Índia, no total de 2,3 bilhões de dólares, parte dos quais para a construção de usinas termoelétricas. O governo indiano, por sua vez, deu continuidade ao projeto Sardar Sarovar, evidenciando dois pontos importantes: primeiro, o comprometimento com os interesses de empreiteiras e empresas nacionais e internacionais envolvidas num negócio daquela magnitude; segundo, o fato de que o modelo energético apregoado pelo banco já havia sido plenamente assimilado pela classe dirigente do país e a ela convinha (cf. George e Sabelli, 1996, pp. 233-236). Diante de tais evidências, o discurso de parte dos críticos de que as políticas impulsionadas pelo banco eram “imposições externas” revelou todo o seu equívoco.

Por outro lado, o episódio mostrou que o banco havia se tornado mais vulnerável às críticas ambientalistas, sobretudo àquelas que demonstravam como a elaboração e a execução dos projetos financiados desrespeitavam as regras mínimas de salvaguarda definidas pelo próprio banco. Em resposta, a gestão Preston expandiu o *staff* especializado e institucionalizou procedimentos de avaliação ambiental. Tratava-se de “esverdear” o banco para que a instituição tivesse condições de atuar eficazmente como paladino do “desenvolvimento sustentável” e, ao mesmo tempo, prosseguir como financiador de projetos de alto impacto socioambiental.

Apesar dos sobressaltos, no geral o banco conseguiu se sair bem dos embates daquele período. Com a presença de 118 chefes de Estado, a ECO-92 confiou a ele – justamente a organização multilateral com as piores credenciais em matéria ambiental – a gestão do Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility), a principal fonte multilateral de financiamento para a implementação da Agenda 21 nos anos seguintes (cf. Sanahuja, 2001, p. 187; Toussaint, 2006, p. 216).

Por outro lado, com a publicação do RDM 1992 e algumas mudanças administrativas realizadas por Preston, o banco gradativamente se apropriou da linguagem ambientalista, acomodando-a no arcabouço conceitual da “administração ambiental”, ancorado nos pressupostos da economia neoclássica e subordinado ao programa neoliberal. Não demorou até que essa redefinição semântica contribuísse para diluir a polarização político-ideológica. O aumento extraordinário do portfólio de projetos ambientais do banco, voltados para melhorar, reabilitar ou gerir o uso dos recursos naturais, foi decisivo para isso. De acordo com Wade (1997, pp. 612-613), no ano de 1985 o banco desembolsou 15 milhões de dólares para tal finalidade. Em 1990, as cifras pularam para 180 milhões de dólares. Cinco anos depois, alcançaram o incrível patamar de 990 milhões de dólares, enquanto os projetos em andamento totalizavam 9,9 bilhões de dólares em empréstimos. Com apenas cinco especialistas em meio ambiente em 1985, o banco empregava trezentos profissionais dez anos depois, subordinados a uma vice-presidência de Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável bem equipada e financiada. Em 1985, o banco produziu 57 relatórios dedicados parcial ou integralmente ao meio ambiente, num total de 1.238. No ano de 1995, os relatórios com alguma fatia verde chegaram a 408, num universo de 1.760. Em pouco tempo, o banco tornou-se uma autoridade para produzir “dados” considerados indispensáveis por gestores públicos e pesquisadores no mundo todo em matéria de “desenvolvimento sustentável”.

Em outras palavras, no início da década de 1990 o banco respondeu às críticas ambientalistas esverdeando-se, e o fez mediante a pressão dos acionistas mais poderosos, sobretudo dos Estados Unidos. Esse esverdeamento, contudo, não pôs em xeque o programa político neoliberal; ao contrário, constituiu-se numa nova frente de atuação centrada na promoção de um regime internacional de regras e práticas institucionais que viabilizasse a privatização e a mercantilização de recursos naturais. Afirmando que o “desenvolvimento sustentável” poderia não ocorrer sem o uso econômico eficiente do meio ambiente, o banco impulsionou a transformação das regras

e das instituições ambientais organizadas segundo princípios não mercantis numa direção condizente com as políticas liberalizadoras. Logo o banco se tornou um semeador de planos nacionais de privatização e gestão ambientais (cf. *Idem*, p. 711). Assim, para se qualificarem aos empréstimos, os Estados clientes passaram a ser impelidos a reestruturar agências públicas, reescrever legislações nacionais de água, terra e florestas, e adotar novos protocolos científicos coerentes com o livre comércio de “ativos” ambientais (cf. Goldman, 2005, pp. 121-131).

As campanhas por responsabilização e prestação de contas

A luta pelo aumento da transparência e da responsabilização (*accountability*) ganhou força na virada dos anos de 1980 para os de 1990 e se tornou uma questão central para os grupos ambientalistas, na medida em que ativistas, ONGs e parlamentares perceberam que seus esforços esbarravam na falta de informação. Por exemplo, em 1991 o senador Kasten queixou-se de que nem o diretor-executivo norte-americano no Banco Mundial tinha acesso a documentos confidenciais da instituição (cf. Babb, 2009, p. 191). Isso explica o empenho de setores do Congresso na aprovação de medidas que obrigavam o Tesouro a melhorar o registro ambiental do Banco Mundial e dos demais bancos multilaterais de desenvolvimento. Para se ter uma ideia, nos anos de 1990 houve mais de 35 provisões legislativas inclinando o Tesouro nessa direção. A mais conhecida e efetiva dessas medidas foi a Emenda Pelosi (International Banking Environmental Protection Act), em 1989, que obrigava o Tesouro a partilhar informações confidenciais dos BMDs com o Congresso e proibia o diretor-executivo norte-americano de aprovar empréstimos sem que avaliações de impactos ambientais tivessem sido preparadas 120 dias antes da votação e devidamente publicizadas (cf. *Idem*, p. 189).

A contraofensiva do banco em matéria ambiental não o poupou de críticas e conflitos que logo voltaram a acossar sua imagem pública. Ainda em 1992 ocorreu o vazamento e posterior publicação de uma avaliação interna sobre a qualidade dos projetos, conhecida como Relatório Wapenhans. Encomendada por Preston a um dos vice-presidentes do banco, William Wapenhans, a avaliação analisou 1.300 projetos em curso em 113 países. O relatório (cf. Banco Mundial, 1992b) detectou a deterioração gradual e contínua da “qualidade” dos projetos – segundo parâmetros da entidade – em todos os setores entre 1981 e 1991. Em particular, algumas cifras chamavam atenção: 37,5% dos projetos não apresentavam resultados “satisfatórios” (contra 15% em

1981), e os projetos em agricultura, abastecimento de água e saúde eram os setores de pior desempenho, com fracasso acima de 40%. Ademais, somente 22% dos compromissos financeiros estavam de acordo com as normas do próprio banco. O relatório alertava para parcela de responsabilidade dos prestatários, uma vez que em 78% dos contratos as regras não haviam sido cumpridas, em muitos casos com a conivência de funcionários do banco. Todavia, a avaliação responsabilizou, em primeiro lugar, o que chamou de “cultura de aprovação”, resultante de um sistema organizacional estruturado segundo o imperativo de emprestar, independentemente da importância e dos impactos dos projetos nos países receptores. Desde a avaliação inicial dos projetos, por exemplo, estabeleciam-se taxas de retorno econômico excessivamente elevadas, com o objetivo de garantir a aprovação. Quanto mais projetos aprovados, mais o dinheiro circulava, mais pontos o funcionário acumulava e mais meteórica e bem-sucedida era sua carreira dentro da instituição. Também fazia parte da “cultura da aprovação” a pressão para que o *staff* cumprisse as metas de concessão de empréstimos dentro de cada ano fiscal. Com frequência, isso levava à aprovação de projetos sem avaliações ambientais benfeitas e com baixa aderência às normas de salvaguarda da instituição.

Igualmente, como lembrou Clark (2005, p. 48), o Relatório Wapenhans chamou atenção para a relação assimétrica entre o banco e a grande maioria dos clientes no que tange à capacidade técnica e ao poder de negociação. O anexo do relatório incluiu um resumo de entrevistas confidenciais realizadas com funcionários dos governos prestatários. Os entrevistados reclamavam, por exemplo, da impossibilidade de acompanhar e entender toda a documentação produzida pelo banco, bem como da postura de superioridade técnica dos especialistas da instituição durante as negociações.

Municiadas com os Relatórios Morse e Wapenhans, algumas das ONGs que haviam integrado a oposição ao projeto Sardar Sarovar iniciaram uma campanha internacional para que o Banco Mundial promovesse duas reformas: uma para instituir uma nova política de transparência, com base na qual o banco publicizaria informações solicitadas sobre seus projetos; outra para a criação de um painel de apelação independente, que daria às populações diretamente afetadas acesso a um mecanismo com poder para investigar reclamações sobre a violação pelo banco das próprias regras e políticas de salvaguarda. Algumas ONGs anunciaram que, se as reformas não fossem promovidas, elas bloqueariam no Congresso a contribuição dos Estados Unidos e de outros doadores à 10ª Reposição da AID (1993-1996), cujas negociações estavam, então, entrando na fase final. Em testemunho

perante o Congresso norte-americano na primavera de 1993, elas propuseram que o dinheiro para a AID fosse redirecionado a organizações mais “responsabilizáveis” e “democráticas” do que o Banco Mundial (cf. Wade, 1997, p. 726). Por outro lado, outras ONGs internacionais se opuseram a essa tática, argumentando que qualquer redução no financiamento à AID prejudicaria os países mais pobres (cf. Clark, 2005, p. 49).

A campanha avançou e obteve o apoio do deputado Barney Frank, presidente da subcomissão do Congresso a cargo da autorização de fundos para a AID. Frank informou Ernest Stern, eminência parda do banco, que não autorizaria a liberação dos fundos caso a instituição não adotasse uma política de informação aceitável e um painel de apelação independente. Segundo Wade (1997, p. 727), a administração do banco enviou secretamente a Frank versões preliminares da proposta para análise. Várias ONGs norte-americanas que compunham o comitê de ação contra o projeto Sardar Sarovar também comentaram diversas versões da proposta, indicando o que lhes parecia inaceitável, o que ilustrava mais uma vez o grau de porosidade crescente entre o banco e o universo das ONGs, em particular daquelas estabelecidas em Washington. Organizações europeias e japonesas também enviaram comentários para seus respectivos diretores-executivos. Por outro lado, como assinalou Clark (2005, p. 51), em fevereiro de 1993 alguns diretores-executivos (representantes da Alemanha, da Holanda, da Malásia e do Chile) endossaram, com apoio do diretor suíço, a proposta de criação de um novo mecanismo de prestação de contas sob a forma de uma instância independente de avaliação, alegando que a medida ajudaria a reverter a deterioração da imagem do banco.

Aprovada em agosto de 1993, a nova política de informação ficou muito aquém do que as ONGs e Frank propuseram (cf. Wade, 1997, pp. 727-728). Em represália, o Congresso dos Estados Unidos autorizou os pagamentos à AID por apenas dois anos, em vez dos três anos normais, e cortou 200 milhões dos 3,7 bilhões de dólares comprometidos pelo Tesouro com a décima reposição. Durante o ano de 1994, o Congresso continuou a reter a autorização do terceiro desembolso e condicionou a liberação a uma nova política de informações, implementada finalmente em 1995. A campanha sobre o assunto, então, esfriou.

Logo depois, em setembro de 1993, o banco também aprovou a criação do Painel de Inspeção, em tese independente. Segundo Bissel (2005, p. 86), que foi o primeiro presidente do painel, a maioria dos diretores-executivos apoiou a proposta com o objetivo de aplacar a pressão ambientalista, e não

propriamente pela convicção de que era necessário assegurar o cumprimento das regras de salvaguarda ambiental da entidade. O fato é que, mais uma vez, o fundamental do que as ONGs e seus aliados no Congresso reivindicavam não foi contemplado. Em vez de investigar com independência um projeto mediante a solicitação direta dos afetados, o painel limitar-se-ia a recomendar a investigação à diretoria, com base numa avaliação preliminar, sobre a qual a diretoria decidiria. Ou seja, os princípios básicos de operação do painel, tal como aprovados, deram-lhe muito menos independência do que a avaliação conduzida por Morse e Berger (cf. Wade, 1997, p. 728). A proposta das ONGs não previa que caberia à diretoria decidir sobre a realização ou não da investigação. O banco, porém, não estava disposto a aceitar a existência de um mecanismo fora de seu controle (cf. Clark, 2005, p. 57). Em retrospecto, parece claro que a criação do painel consistiu num caso exemplar do que na sociologia das organizações denomina-se “acoplamento fraco” (*loose coupling*), estratégia segundo a qual se criam subunidades e programas para aplacar críticas externas, ao mesmo tempo em que se reduzem regras, condições operacionais e instrumentos necessários à sua eficácia e responsabilização. Isso permite à gerência da instituição adotar uma estratégia de conformidade cerimonial às injunções externas, na qual a distância entre retórica e realidade pode ser enorme (cf. Babb, 2009, p. 196).

Consultas e diálogos multilaterais durante a gestão Wolfensohn (1995-2005)

No calor da crise financeira mexicana, o governo Clinton indicou James Wolfensohn à presidência do Banco Mundial. Para o Tesouro, era preciso que o novo presidente conduzisse o banco por dois mandatos a fim de dar conta das prioridades norte-americanas, como a liberalização econômica no Leste Europeu e na Rússia e a “reconstrução” de países e territórios marcados por conflitos armados e guerras, como a Bósnia (cf. Mallaby, 2004a, p. 73).

Iniciada em junho de 1995, a gestão Wolfensohn prometeu mudanças profundas na instituição. Deslançando uma operação de propaganda e construção de alianças, o novo presidente tinha a missão de reconfigurar a imagem do banco e, ao mesmo tempo, ampliar o marco de relações com governos, agências públicas e atores privados em torno do programa neoliberal. Em outubro de 1995, Wolfensohn anunciou as grandes linhas de sua gestão. Uma delas era a mudança da cultura da instituição: mais do que apenas emprestar, independentemente da conformidade das operações às regras de destinação e uso dos recursos financeiros definidas pela própria

instituição, o novo banco priorizaria a consecução de resultados tangíveis e coerentes com os fins estabelecidos. Ou seja, a “cultura da aprovação” daria lugar à “cultura de resultados” (cf. Wolfensohn, 1995).

De imediato, Wolfensohn abriu ou ampliou os canais de diálogo e cooperação com ONGs norte-americanas e internacionais. Afinal, segundo ele, todos faziam parte do mesmo “negócio do desenvolvimento” e precisavam somar forças (cf. *Idem*, p. 20). O Departamento de Relações Públicas do banco aumentou o grau de interferência no trabalho de investigação a cargo do Departamento de Pesquisa. Segundo uma avaliação encomendada pela própria entidade, a ordem era que a pesquisa não ofendesse as ONGs nem fornecesse a elas material que pudesse ser usado contra o banco (cf. Deaton *et al.*, 2006, p. 127). O convite para que participassem das políticas tinha o propósito de atrair, dividir e neutralizar parte dos críticos, então articulados em duas grandes iniciativas: a campanha “50 anos bastam” (50 Years is Enough Campaign), mais politizada e ideológica, que debatia se o banco poderia ser reformado ou deveria ser fechado (cf. Danaher, 1994), e a campanha por responsabilização, mais pragmática, centrada na demanda por mais transparência e no uso do recém-criado Painel de Inspeção como alavanca para mudanças institucionais.

Nos primeiros meses de gestão, Wolfensohn viu-se diante de um estrago potencial de relações públicas: o projeto Arun III no Nepal (cf. Rich, 2002, pp. 29-30). Objeto da primeira denúncia apresentada ao Painel de Inspeção, Arun III tornou-se alvo dos críticos e referência para um movimento internacional mais amplo contra a construção de grandes projetos hidroelétricos. Àquela altura, o descrédito do projeto Sardar Sarovar e a decisão da Índia de seguir com ele sem o financiamento do banco alimentaram o interesse público pelos impactos econômicos, sociais e ambientais das grandes barragens. Por ser a primeira investigação feita pelo painel, o processo foi cercado de atenção pública e expectativas. A gerência do banco se imiscuiu na área de competência do painel, tentando alterar as regras do jogo e desequilibrando o processo em favor do banco contra os denunciadores (cf. Bissell, 2005, pp. 74-85). Mesmo assim, o informe do painel, finalizado em junho de 1995, foi amplamente crítico ao projeto. Mais uma vez, extratos do informe vazaram e os questionamentos subiram de tom rapidamente, acusando-o, entre outras coisas, de “crimes contra a humanidade”. Dentro do próprio banco havia divisão sobre a questão. No início de agosto, Wolfensohn retirou a participação no projeto, contra a posição da equipe gerencial sênior. Para os denunciadores nepaleses, o desfecho foi considerado uma “vitória

histórica”. Por seu turno, segundo o presidente do painel na época, muitas ONGs norte-americanas e internacionais “expressaram sua gratidão a Wolfensohn, assim como a esperança de que, pela primeira vez, fosse possível desenvolver uma relação de trabalho firme com o banco” (*Idem*, p. 84). A concessão aos ambientalistas fez com que alguns membros da campanha “50 anos bastam” vissem na possibilidade de diálogo uma razão adicional para moderar a postura de confrontação.

A movimentação inicial de Wolfensohn foi bem-sucedida (cf. Bond, 2003, pp. 199-207; Mallaby, 2004a, pp. 114-115). Evidência disso é que, enquanto em 1994 a reunião anual das instituições de Bretton Woods enfrentou protestos maciços, a do ano seguinte foi marcada por uma conferência pública na qual algumas ONGs internacionais anunciaram a disposição de dialogar com Wolfensohn, dando-lhe a “oportunidade” de “reformular” a instituição (cf. Mihevic, 2004, p. 1). O banco, por sua vez, passou a classificar as ONGs como “razoáveis” e “não razoáveis” conforme o grau de cooperação (cf. Bello e Guttal, 2006, p. 69; Bond, 2007, p. 479).

O fato é que a eficácia da movimentação do novo presidente não teria sido possível se as relações entre o Banco Mundial e o universo vasto e diversificado das ONGs já não estivessem inseridas e estruturadas num campo de cooperação e conflito muito mais amplo – em constituição desde a década anterior – que envolvia Estados, academia, fundações privadas, agências bilaterais de ajuda internacional e instituições multilaterais (cf. Dezalay e Garth, 2005; Goldman, 2005; Sogge, 1998, 2002; Nelson, 1995). Com efeito, o volume de recursos carreados pelo circuito das ONGs ilustra sua importância: em 1970, menos de 0,2% da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento foi canalizada por ONGs; em 1995, apenas o governo dos Estados Unidos canalizou 30% dos seus fundos por meio dessas entidades (cf. Goldman, 2005, p. 37). O banco, àquela altura, já havia aprendido a trabalhar com tais organizações e a cultivá-las, em particular nas áreas social e ambiental, em sintonia com a neoliberalização dos Estados ao Sul e ao Leste (cf. Woods, 2007, pp. 200-201). A Tabela 1 ilustra esse processo de colaboração crescente.

Para neutralizar as críticas e pavimentar o caminho para projetos na área de energia, a gestão Wolfensohn levou adiante uma série de iniciativas importantes que envolveram o diálogo entre múltiplos atores. Duas delas giravam em torno de problemáticas com amplas implicações socioambientais: a construção de barragens e a exploração de petróleo e carvão. Ambas foram alvo de disputas intensas e acabaram gerando certo desgaste político para o banco.

TABELA 1

Projetos do Banco Mundial em Colaboração com ONGs, por Regiões e Setores – 1987-1999

	1987-1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
REGIÕES										
África	680	34	53	55	49	61	59	54	62	61
América Latina e Caribe	443	24	54	48	52	60	68	51	56	59
Ásia meridional	239	33	21	76	19	84	25	73	23	76
Ásia oriental e Pacífico	378	20	46	44	37	32	45	51	54	43
Europa e Ásia central	225	16	61	38	67	24	69	37	79	34
Oriente Médio e norte da África	180	12	21	38	17	41	20	52	25	64
TOTAL	2.145	25	256	48	241	47	286	50	299	52
SETORES										
Abastecimento de água e saneamento	101	16	9	67	13	69	13	62	11	55
Agricultura	443	41	33	88	45	82	47	74	39	72
Desenvolvimento urbano	113	37	10	70	13	46	19	55	21	66
Multissetorial	190	4	19	37	21	10	19	30	34	26
Educação	190	29	29	52	18	56	36	63	26	77
Eletricidade e outras formas de energia	165	5	19	21	17	18	15	40	6	50
Finanças	109	2	17	12	13	23	17	6	18	39
Gestão do setor público	141	7	27	15	20	5	28	24	36	19
Indústria	86	27	4	25	5	40	2	33	7	14
Meio ambiente	74	42	13	69	9	100	18	78	11	82
Minação	16	12	8	63	2	50	4	100	2	50
Petróleo e gás	53	26	3	33	5	20	2	-	1	0
Saúde, população e nutrição	134	66	23	57	15	60	24	79	22	82
Setor social	60	92	17	82	17	65	12	80	36	74
Telecomunicações	37	-	1	-	-	-	3	-	1	100
Transporte	233	7	24	21	28	29	27	71	28	46
TOTAL	2.145	25	256	48	241	47	286	50	299	52

Fonte: Banco Mundial (1998, p. 83; 1999, p. 139).

A primeira iniciativa foi a Comissão Mundial sobre Barragens (CMB). Em abril de 1997, um encontro convocado pelo banco e a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, a fim de discutir questões controversas a respeito da construção de grandes barragens, reuniu representantes de governos, setor privado, instituições financeiras multilaterais, organizações sociais e populações afetadas. Ao final, aprovou-se a criação conjunta de uma comissão mundial que, pela primeira vez, de

forma exaustiva e independente, investigasse a eficácia das grandes barragens em matéria de desenvolvimento e a viabilidade de formas alternativas de uso dos recursos hídricos e energéticos, bem como elaborasse normas aceitáveis internacionalmente para o planejamento, a avaliação, a construção, a operação, o monitoramento e o financiamento de projetos de grandes represas.

A CMB iniciou seu trabalho em maio de 1998, sob a presidência de Kader Asmal, ministro de Assuntos Hídricos e Florestais da África do Sul, e a participação de doze comissários ligados a construtoras, movimentos de atingidos por barragens, ONGs internacionais, fundações, setor público e universidades. Um fórum composto por 68 membros, também representativo de todas as partes interessadas, monitorou o trabalho da CMB, que contou com fundos de 53 organizações públicas e privadas.

Durante dois anos e meio, a comissão encomendou inúmeras pesquisas sobre aspectos relativos à construção e ao desempenho de grandes barragens localizadas em dezenas de países e recebeu quase mil informes de todas as partes do mundo. O informe final foi apresentado por Nelson Mandela em Londres em novembro de 2000⁸.

8. O relatório final está disponível em <<http://www.dams.org>>.

Embora a CMB trabalhasse de forma independente, segundo alguns críticos, o Banco Mundial foi consultado em todas as fases do trabalho e, durante a elaboração do informe, acabou exercendo um papel assimétrico em relação às demais instituições envolvidas (cf. Bello e Guttal, 2006, p. 75). Seja como for, o fato é que o relatório final, embora não fosse um reflexo da opinião dos críticos mais severos, era no conjunto uma acusação profunda contra as práticas e os impactos da indústria internacional das barragens (cf. McCully, 2004, p. xxii). Na maioria dos casos estudados, o relatório diagnosticou custos econômicos, sociais e ambientais demasiadamente elevados, bem como o fracasso sistemático na avaliação de impactos negativos potenciais e na implementação de programas adequados de reassentamento das populações atingidas. Além disso, o relatório apontou, como regra, a profunda desigualdade na distribuição de custos e benefícios gerados pelas grandes barragens: enquanto as populações rurais, indígenas e em condições de pobreza suportavam a maior parte dos custos, os benefícios eram apropriados por grandes empresas e setores abastados e médios da sociedade. Diante de tais conclusões, o banco esquivou-se de responsabilidade sobre o legado de sua atuação na área e não endossou os resultados da pesquisa nem suas recomendações. Em 2002, a instituição adotou uma nova estratégia setorial de recursos hídricos voltada para a construção de grandes represas e a privatização dos serviços de água potável e saneamento (cf. Mihevic, 2004, p. 3).

Outra experiência de diálogo multissetorial realizada pela gestão Wolfensohn foi a Revisão das Indústrias Extrativas (RIE). Durante a reunião anual do banco e do FMI em Praga em junho de 2000, Wolfensohn foi questionado por ONGs internacionais acerca do envolvimento do banco no financiamento a indústrias de petróleo, mineração e gás. Em resposta, propôs a realização de uma investigação independente, com o objetivo de analisar em que medida tais projetos eram compatíveis com as metas de desenvolvimento sustentável e redução da pobreza propostas pelo próprio banco. A coordenação do trabalho ficou a cargo de Emil Salim, ex-ministro de Meio Ambiente da Indonésia. A secretaria da RIE realizou fóruns e oficinas regionais em cinco países (Brasil, Hungria, Moçambique, Indonésia e Marrocos), comissionou seis investigações, visitou quatro projetos e fez consultas informais com atores sociais diversos em inúmeros países.

Comparada à investigação feita pela CMB, a RIE foi muito menos exaustiva, independente e participativa (cf. Bello e Guttal, 2006, pp. 77-78). O banco, por sua vez, desempenhou um papel bem mais vigilante sobre as consultas e o conjunto da atividade de pesquisa, apesar dos protestos de ONGs e movimentos populares.

Depois de mais de dois anos de trabalho, o relatório da RIE foi publicado em dezembro de 2003⁹. A conclusão principal: para que os projetos financiados pelo banco no setor industrial extrativista fossem compatíveis com o meio ambiente e a redução da pobreza, três condições precisariam existir: “governança pública e corporativa em prol dos pobres”, “políticas sociais e ambientais muito mais eficazes” e “respeito aos direitos humanos”. Caberia ao banco fomentar tais condições, para o que seria indispensável a realização de mudanças organizacionais específicas e uma política extrativista com nova orientação (cf. RIE, 2003).

Embora ficasse aquém dos reclames dos movimentos populares e das ONGs internacionais que acompanharam a RIE, o texto final chegou a um diagnóstico que corroborava, em larga medida, muitas das denúncias contra as indústrias extrativistas. Mais do que isso, fez inúmeras recomendações politicamente difíceis para o banco. Uma delas, por exemplo, era a introdução da obrigatoriedade do respeito aos “direitos humanos” como critério para as políticas de salvaguarda e a autorização de empréstimos e garantias do banco. Outra era a eliminação imediata do financiamento a projetos baseados em carvão e o fim gradual do financiamento a indústrias petroleiras até 2008. Segundo a RIE, a carteira do banco para a área energética deveria ser integralmente reorientada para projetos baseados em fontes renováveis (cf. *Idem*).

9. O relatório final está disponível em <<http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>>.

O relatório desagradou ao empresariado organizado no Conselho Internacional de Mineração e Metais (International Council on Mining & Metals, ICMM), que reúne algumas das maiores corporações do setor, como Alcoa, Anglo American, Vale, Mitsubishi Materials e Eurometaux. Para o ICMM (2004), o diagnóstico da RIE era “desequilibrado” e as prescrições eram “custosas, contraproducentes e pouco realistas”. Na visão das grandes corporações, a participação do banco era indispensável para a manutenção da rentabilidade econômica do setor, da “responsabilidade ambiental” e do “alívio da pobreza”.

Além da repulsa do oligopólio que comanda o setor, o relatório da RIE também foi criticado por grupos financeiros privados ligados às indústrias extrativas, como Citibank, ABN Amro, WestLB e Barclays (cf. Bello e Guttal, 2006, p. 78). Em uníssono, tais grupos defenderam o envolvimento do Banco Mundial nas indústrias de petróleo, mineração e gás como essencial para a manutenção dos negócios.

Esse tipo de tomada de posição, embora não tenha sido a primeira nem a última do gênero, evidenciou mais uma vez os sólidos vínculos entre o capital privado e o Banco Mundial. Em geral, o *lobby* de corporações privadas com o banco é silencioso, bem organizado e fortemente apoiado pelos governos do G7. Em Washington, por exemplo, tanto no Executivo como no Legislativo há grupos bem estabelecidos que atuam para assegurar que companhias norte-americanas sejam beneficiadas por contratos (cf. Woods, 2006, pp. 203-204). Isso porque o banco sempre foi um dos maiores contratantes internacionais¹⁰. No final dos anos de 1990, a instituição fechava mais de 40 mil contratos anuais de obras e fornecimento de bens e serviços que ultrapassavam 40 bilhões de dólares, distribuídos em cada Estado cliente entre firmas nacionais e estrangeiras. Ademais, as políticas de ajustamento estrutural impulsionadas pelo banco pavimentavam o caminho para a liberalização financeira e comercial e para as privatizações, o que interessava diretamente a grupos econômicos nacionais e estrangeiros de maior gravitação.

Uma versão preliminar da resposta do banco ao relatório da RIE vazou em fevereiro de 2004. Entre outras coisas, o documento rejeitava a recomendação de encerramento dos empréstimos à indústria petrolífera, sob a alegação de que a continuidade poderia favorecer a redução da pobreza e fomentar, no interior dos governos, “boas práticas” sociais e ambientais. A divulgação do rascunho suscitou o repúdio de movimentos populares e ONGs e a incerteza quanto ao cumprimento das recomendações da RIE. No

10. Trata-se do segundo maior contratante de Washington, perdendo apenas para o governo federal. Todavia, o Grupo Banco Mundial gasta por ano na capital norte-americana em torno de 1 bilhão de dólares do orçamento administrativo, muito mais do que a União dá ao governo do distrito federal (cf. Kapur, 2002, p. 64).

mesmo mês, Wolfensohn recebeu uma carta assinada por cinco ganhadores do prêmio Nobel que o instava a adotar as propostas da RIE (cf. Bello e Guttal, 2006, p. 78). Em junho, o *Financial Times* publicou um artigo de Emil Salim, no qual afirmava que o banco deveria “modificar radicalmente” a política de apoio às indústrias extrativas e, “em alguns casos, suspendê-la por completo”, uma vez que “não somente as indústrias petroleiras, de gás ou mineradoras não ajudaram os mais pobres nos países em desenvolvimento, mas também porque, com frequência, agravaram suas condições de vida” (*apud* Toussaint, 2006, p. 223).

Em setembro, o Banco Mundial (2004) deu a resposta oficial. No fundamental, havia congruência com a posição do empresariado organizado no ICMM, embora o tom fosse mais comedido. Algumas recomendações foram incorporadas por mera formalidade, como o “respeito aos direitos humanos”, sem maiores definições sobre como seriam implementadas. Outras recomendações politicamente problemáticas foram descartadas sem mais, como o fim do financiamento à indústria petroleira. Inúmeras outras foram relegadas a tratamento posterior por grupos de trabalho. De modo geral, em vez de focalizar a mudança de suas próprias políticas de salvaguarda, o banco deslocou a responsabilidade para os clientes, atrelando a autorização e implementação dos projetos a normas e procedimentos dos países prestatários.

Tanto a CMB como a RIE expuseram as contradições entre a prática do banco e o discurso em prol da boa governança, da transparência e do desenvolvimento sustentável. A incapacidade da instituição de cumprir compromissos acordados publicamente fez com que a promessa de reforma se desgastasse em termos políticos antes do término da gestão de Wolfensohn.

Por outro lado, após uma década de sucessivos diálogos multilaterais e consultas participativas, o universo das ONGs havia crescido e se fragmentado ainda mais, e o banco havia conseguido estabelecer uma divisão de trabalho especializada nesse universo, na esteira do processo de “onguização” tanto da assistência internacional ao desenvolvimento como das políticas públicas nacionais. Se é verdade que a série de consultas e diálogos promovida por Wolfensohn deu visibilidade aos limites da reforma do banco em matéria socioambiental, é verdade também que o campo dos críticos se diluiu ao longo do decênio 1995-2005. Nesse percurso, algumas das maiores organizações ambientalistas modificaram a postura de confrontação para se tornarem cogestoras de projetos financiados pela entidade (cf. Goldman, 2005).

Conclusão

O “esverdeamento” do Banco Mundial a partir do final dos anos de 1980 esteve associado a alguns fatores decisivos (cf. Gwin, 1997, p. 274; Babb, 2009, p. 181). Em primeiro lugar, ao interesse crescente do Congresso na política norte-americana para o Banco Mundial a partir dos anos de 1970 e à sua relutância, também crescente, em atender aos pedidos de fundos do Executivo – como o aumento do capital geral do Bird e as reposições periódicas da AID. Essa relutância obrigou o Executivo a modificar as políticas para o Banco Mundial. Quanto mais o Congresso se envolveu, mais informação foi publicizada sobre o funcionamento do banco e sobre a política norte-americana para a entidade, alargando o espaço para o ativismo e o escrutínio públicos. Em segundo lugar, à ação de ONGs ambientalistas, que gradativamente aprenderam a utilizar a configuração singular do sistema político norte-americano para intervir no Banco Mundial por meio de parlamentares aliados, obtendo sucesso variável ao longo do período. Em terceiro lugar, ao aumento da importância das ONGs na política externa norte-americana, por meio das quais campanhas ambientalistas seriam veiculadas e influenciariam as provisões dos Estados Unidos para o Banco Mundial.

A atuação do Congresso e do Executivo norte-americanos favoreceu a promoção de algumas agendas verdes em detrimento de outras. Assim, enquanto as campanhas ambientalistas deslanchadas nos anos de 1980 pressionavam para que o Banco Mundial reformasse as práticas em termos de projetos, não havia contradição com a estratégia norte-americana de impulsionar os empréstimos para ajustamento estrutural do Banco Mundial, com o fim de acelerar a liberalização econômica nos países da periferia. Demandas relativas a projetos – voltadas, por exemplo, para maior participação das ONGs e das populações afetadas na elaboração de regras de salvaguarda ambiental, mecanismos eficazes de cobrança, publicização de informações etc. – passavam ao largo da reforma macroeconômica e institucional apregoada pelo Tesouro. Porém, quando alguns ambientalistas argumentaram que os empréstimos para ajustamento estrutural também prejudicavam o meio ambiente, pois fomentavam as exportações de bens primários e, com isso, intensificavam a exploração de recursos naturais, a recepção do Executivo e do Congresso foi outra. No início dos anos de 1990, alguns ativistas procuraram incluir “condicionalidades ambientais” como pré-condição para que os países devedores acessassem o Plano Brady e, assim, obtivessem descontos no pagamento da dívida externa. Porém, essa proposta era incongruente com as prioridades

do Executivo e nada disso foi implementado (cf. Babb, 2009, p. 195). Por sua vez, no Congresso, o apoio a essa demanda foi muito menor.

A capacidade de ONGs ambientalistas de influenciar aspectos distintos da política norte-americana para o Banco Mundial tem suscitado questionamentos diversos. Um deles é se as ONGs representam ou têm legitimidade para representar os interesses das populações afetadas por projetos financiados pelo banco; outro é se se pode considerar legítimo que campanhas orquestradas por elas levem ao cancelamento de projetos de interesse de governos democraticamente eleitos (cf. Mallaby, 2004a, 2004b). Esse tipo de questionamento remete ao fato de que, apesar das parcerias entre ONGs do Norte e populações afetadas do Sul, é à pressão concentrada na sociedade civil de países doadores – sobretudo nos Estados Unidos – que o Banco Mundial responde (cf. Wade, 1997, 2001b; Babb, 2009, p. 204). Com efeito, as ONGs estabelecidas em Washington têm acesso regular ao Tesouro e ao banco e, por isso, são mais bem conectadas e informadas do que ONGs de outros países, o que paradoxalmente acaba reforçando a gravitação dos Estados Unidos na instituição (cf. Nelson, 1995, pp. 63-66; Wade, 2002). Em algumas ocasiões, essa situação tem suscitado críticas de representantes dos países clientes no banco, que a consideram um exemplo de imposição da visão política do Norte sobre o Sul. Nesse sentido, os inúmeros casos de “vazamento” de documentos internos importantes do banco relatados neste artigo não devem ser considerados eventos exógenos, mas sim elementos constitutivos da dinâmica que atravessa a instituição e que é própria do campo de relações no qual ela se insere¹¹.

Nas últimas décadas, o Banco Mundial lidou com as injunções políticas em matéria socioambiental crescendo e fazendo mais, mediante um processo contínuo de estiramento institucional e mudança incremental. Essa expansão absorveu uma quantidade cada vez maior de demandas diferenciadas, alargando o mandato do banco muito além das áreas originais. Contudo, do ponto de vista político, a absorção se deu pela via da internalização e da acomodação das demandas no paradigma dominante de desenvolvimento impulsionado pela instituição. No bojo desse movimento, as respostas da entidade a pressões e demandas gradativamente deixaram de ser meras concessões pontuais aos detratores para se converterem em componentes ativos da agenda impulsionada pelo banco, dilatando o raio de influência. Esse processo foi e continua sendo conflitivo em diferentes graus, tanto mais porque, embora o banco tenha se tornado o paladino da ideia de “desenvolvimento sustentável”, ativistas e ONGs continuam a reclamar da consulta

11. O autor agradece ao parecerista anônimo por enfatizar essa dimensão.

inadequada às populações afetadas, da falta de acesso a informações e da continuidade de empréstimos para projetos de alto impacto socioambiental.

Contudo, o balanço de quase três décadas de embates e negociações em matéria socioambiental está longe de ser desfavorável ao banco. Como ator político, intelectual e financeiro, o banco se situa de maneira singular no topo da rede internacional de instituições públicas e privadas de assistência ao desenvolvimento. Nesse sentido, possivelmente sua maior conquista tenha sido a de se constituir como arauto de uma visão sobre desenvolvimento e meio ambiente reconhecida como legítima, sustentada na produção autorizada de informações – não raro em condições de monopólio – que instrumentalizam políticas públicas pelo mundo afora.

Referências Bibliográficas

- ACSELRAD, Henri *et al.* (2008), *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond.
- BABB, Sarah. (2009), *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealthy of nations*. Chicago/London, The University of Chicago Press.
- BANCO MUNDIAL. (1992a), *World Development Report 1992*. Washington DC.
- . (1992b), *Effective implementation: key to development impact*. Washington DC.
- . (1998), *Informe anual*. Washington DC.
- . (1999), *Annual report*. Washington DC.
- . (2004), *Hacia un mejor equilibrio. El Grupo del Banco Mundial y las industrias extractivas. Respuesta del equipo de gestión del Grupo del Banco Mundial*. Washington DC, 17 de setembro.
- . (2010), *Relatório anual*. Washington DC.
- BARROS, Flávia. (2005), *Banco mundial e ONGs ambientalistas internacionais: ambiente, desenvolvimento, governança global e participação da sociedade civil*. Brasília. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília.
- BELLO, Walden & GUTTAL, Shalmali. (2006), “The limits of reform: the Wolfensohn era at the World Bank”. *Race & Class*, 47 (3): 68-81.
- BISSELL, Richard E. (2005), “El proyecto hidroeléctrico Arun III de Nepal”. In: CLARK, Dana *et al.* (comp.). *Derecho a exigir respuestas: reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 67-88.
- BOND, Patrick. (2003), *Against global apartheid: South Africa, the World Bank, IMF and international finance*. London/Cape Town, Zed Books/University of Cape Town Press.
- . (2007), “Civil society and Wolfowitz’s World Bank: reform or rejection”. In: MOORE, David (ed.). *The World Bank: development, poverty, hegemony*. Scottsville, University of KwaZulu-Natal Press, pp. 479-505.

- CAUFIELD, Catherine. (1996), *Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations*. New York, Henry Holt.
- CLARK, Dana. (2005), "Funcionamiento del Panel de Inspección del Banco Mundial". In: CLARK, Dana Clark *et al.* (comp.). *Derecho a exigir respuestas: reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 41-65.
- COVEY, Jane. (1998), "Critical cooperation? Influencing the World Bank through policy dialogue and operational cooperation". In: FOX, Jonathan & BROWN, David (eds.). *The struggle for accountability: the World Bank, NGOs and grassroots movements*. Cambridge/London, MIT Press, pp. 81-120.
- DANAHER, Kevin (ed.). (1994), *50 years is enough: the case against the World Bank and the International Monetary Fund*. Boston, South End Press.
- DEATON, Angus *et al.* (2006), *An evaluation of World Bank research, 1998-2005*. Washington DC, September 24.
- DEZALAY, Yves & GARTH, Bryant. (2005), *La internacionalización de las luchas por el poder: la competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. México DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México.
- GEORGE, Susan & SABELLI, Fabrizio. (1996), *La religión del crédito: el Banco Mundial y su imperio secular*. 2 ed. Barcelona, Intermón.
- GOLDMAN, Michael. (2005), *Imperial nature: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*. New Haven/London, Yale University Press.
- GWIN, Catherine. (1997), "U.S. relations with the World Bank, 1945-1992". In: KAPUR, Devesh *et al.* (eds.). *The World Bank: its first half century*. Washington DC, Brookings Institution Press, v. 2, pp. 195-274.
- ICMM. (2004), "Hacia un mejor equilibrio: el Grupo del Banco Mundial y las industrias extractivas". El informe final de la Revisión de las Industrias Extractivas. Comentarios del Consejo Internacional de Minería y Metales.
- KAPUR, Devesh. (2002), "The changing anatomy of governance of the World Bank". In: PINCUS, Jonathan & WINTERS, Jeffrey (eds.). *Reinventing the World Bank*. Ithaca/London, Cornell University Press, pp. 54-75.
- _____. *et al.* (1997), *The World Bank: its first half century. History*. Washington DC, Brookings Institution Press, v. 1.
- MALLABY, Sebastian. (2004a), *The world's banker: a story of failed states, financial crises, and the wealth and poverty of nations*. Nova York, Penguin Books.
- _____. (2004b), "ONGs: combatir la pobreza perjudicando a los pobres". *Foreign Policy*, oct.-nov.
- MANN, Michael. (1984), "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results". *Archives Européennes de Sociologie*, 25: 185-213.

- McCULLY, Patrick. (2004), *Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas*. Buenos Aires, Proteger.
- MIHEVIC, John. (2004), “El Banco Mundial a los 60 años”. *Revista del Sur*, Montevideo, 155-156, set.-out.
- NELSON, Paul. (1995), *The World Bank and non-governmental organizations: the limits of apolitical development*. New York, St. Martin's Press.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. (2010), *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- PINCUS, Jonathan & WINTERS, Jeffrey. (2002), “Reinventing the World Bank”. In: ——— (eds.). *Reinventing the World Bank*. Ithaca/London, Cornell University Press, pp. 1-25.
- RICH, Bruce. (1994), *Mortgaging the Earth: the World Bank, environmental impoverishment, and the crisis of development*. Boston, Beacon Press.
- . (2002), “The World Bank under James Wolfensohn”. In: PINCUS, Jonathan & WINTERS, Jeffrey (eds.). *Reinventing the World Bank*. Ithaca/London, Cornell University Press, pp. 26-53.
- RIE. (2003), “Hacia un mejor equilibrio: revisión de las industrias extractivas”. Relatório Final.
- SANAHUJA, José Antonio. (2001), *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona, Intermón Oxfam.
- SOGGE, David. (ed.). (1998), *Compassión y cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona, Icaria.
- . (2002), *Dar y tomar: ¿qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona, Icaria.
- STERN, Nicholas & FERREIRA, Francisco. (1997), “The World Bank as ‘intellectual actor’”. In: KAPUR, Devesh *et al.* (eds.). *The World Bank: its first half century – Perspectives*. Washington DC, Brookings Institution Press, v. 2, pp. 523-610.
- STRANGE, Susan. (1987), “The persistent myth of lost hegemony”. *International Organization*, 41 (4): 551-574.
- . (1996), *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- TOUSSAINT, Eric. (2006), *Banco Mundial: el golpe de Estado permanente*. Madrid, El Viejo Topo.
- WADE, Robert Hunter. (1996), “Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the East Asian Miracle in political perspective”. *New Left Review*, 1 (217): 3-36, maio-jun.
- . (1997), “Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995”. In: KAPUR, Devesh *et al.* (eds.). *The World Bank: its first half century*. Washington DC, Brookings Institution Press, v. 2, pp. 611-734.

- . (2001a), “Making the WDR 2000: attacking poverty”. *World Development*, 29 (8): 1435-1441.
- . (2001b), “Showdown at the World Bank”. *New Left Review*, 7: 124-137, jan.-fev.
- . (2002), “US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas”. *Review of International Political Economy*, 9 (2): 215-243.
- WOLFENSOHN, James. (1995), *New directions and new partnerships*. Washington DC, Address to the Board of Governors, October 10.
- WOODS, Ngaire. (2006), *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Ithaca/London, Cornell University Press.

Resumo

Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais

Este artigo analisa os embates em torno de projetos socioambientais financiados pelo Banco Mundial desde o início dos anos de 1980. Para isso, volta-se para as relações entre o Banco, o Congresso e o governo norte-americanos e ONGs atuantes nos Estados Unidos. Argumenta-se que o Banco respondeu às pressões externas em matéria socioambiental crescendo e fazendo mais, mediante um processo conflitivo e contínuo de estiramento institucional e mudança incremental que acomodou tais pressões no paradigma dominante. Por outro lado, a confrontação que marcou as relações entre o Banco e as ONGs nos anos de 1980 cedeu lugar, nos anos seguintes, a parcerias institucionais em torno de projetos e programas, na esteira da neoliberalização dos Estados nacionais.

Palavras-chave: Banco Mundial; Meio ambiente; Organizações não governamentais; Estados Unidos.

Abstract

Conflicts and partnerships in the area of socio-environmental projects

This article analyzes the clashes over socio-environmental projects financed by the World Bank since the beginning of the 1980s. It focuses in particular on the relationship between the Bank, the American Congress and Federal Government, and NGOs working in the USA. It argues that the Bank responded to external pressures in relation to socio-environmental issues by increasing in size and activities, through a conflictive and continuous process of institutional stretching and incremental change that accommodated these pressures within the dominant paradigm. On the other hand, the confrontation that marked the relations between the Bank and the NGOs through the eighties later gave way to institutional partnerships for the implementations of projects and programs in the wake of the neoliberalization of Nation States.

Keywords: World Bank; Environment; Non-Government organizations; United States.

Texto recebido em 13/8/2010 e aprovado em 15/8/2011.

João Márcio Mendes Pereira é doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), professor adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), professor do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ e coordenador do Grupo de Estudos sobre o Agro Contemporâneo. E-mail: <joao_marcio1917@yahoo.com.br>.