



# EXAME DE 1998 DA EFETIVIDADE DO DESENVOLVIMENTO

Robert Buckley

1999

Banco Mundial  
Washington, D.C.





# PREFÁCIO

A crise financeira em andamento suscitou questões sobre as bases da assistência para o desenvolvimento e o papel das instituições financeiras internacionais. Um novo contexto de assistência para o desenvolvimento, baseado em parcerias, está agora a surgir. Esta é a cortina de fundo da *Revisão Anual da Eficácia do Desenvolvimento* deste ano, elaborada pelo Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial (DAO).

Como ocorreu nos anos anteriores, a Revisão examinou o desempenho operacional com base nas averiguações de avaliações recentes. As tendências são bastante estimulantes, mas quando países que se desempenharam tão bem por tanto tempo tropeçam de forma tão impressionante quanto o fizeram no ano passado, o significado das tendências ao nível dos projetos merece consideração cuidadosa.

Consequentemente, esta Revisão baseia-se no trabalho de peritos reunidos pelo Instituto de Estudos do Desenvolvimento, da Universidade de Sussex,

para avaliar as implicações da crise. Baseia-se também num instrumento relativamente novo do DAO – avaliações da assistência aos países – a fim de colocar as lições extraídas da experiência com os projetos do Banco num contexto mais amplo.

A Revisão complementa o *Relatório Anual sobre Desempenho da Carteira*, que documenta as apurações do Grupo de Garantia de Qualidade sobre as operações ativas e o *Relatório Anual da Avaliação das Operações*, que apresenta a avaliação do DAO sobre a situação e as perspectivas dos processos de avaliação interna.

Robert Picciotto  
Diretor-Geral, Avaliação Operações



# RESUMO EXECUTIVO

**E**sta revisão da eficácia do desenvolvimento é feita em tempos de crise. Na Ásia Oriental, cerca de 20 milhões de pessoas reverteram à pobreza no ano passado. A Rússia foi assolada por convulsões políticas e econômicas. O Japão está em recessão, com profundas implicações para a economia mundial. Problemas econômicos foram agravados por desastres naturais, como é o caso das inundações ocorridas em Bangladesh, na China e na América Central. As perspectivas de realização das metas de redução da pobreza fixadas pela OCED desvaneceram-se.

A crise é rica em lições para profissionais e analistas do desenvolvimento. Os países em desenvolvimento agora enfrentam uma severa deterioração no seu ambiente habilitador, evidenciando os efeitos da não-regulamentação dos fluxos privados, da interdependência global e da crescente influência de fatores exógenos na determinação dos impactos sobre o desenvolvimento.

## **Uma macroeconomia global não é suficiente**

Boas condições macroeconômicas não bastam para sustentar um crescimento equitativo. Ao contrário da crise da dívida dos anos 80, a crise financeira atual começou em países com situação fiscal relativamente estável, políticas monetárias sólidas e regimes de comércio orientados para o exterior. Ao se desencadear a crise, os orçamentos públicos da maioria dos países afetados estavam equilibrados ou tendiam para o superávit, a inflação estava contida, as taxas de juros diminuía e os índices de desemprego eram baixos.

## **A importância das instituições**

A crise mostrou até que ponto as fraquezas institucionais podem ser onerosas—especialmente nos setores financeiro e social. De fato, já não há dúvida de que instituições fortes são essenciais para a estabilidade econômica e social. Instituições deficientes agravam a vulnerabilidade das economias em desenvolvimento e em transição, e as oscilações de confiança do investidor privado. O desenvolvimento institucional, importante como é para evitar crises, repercute ainda muito mais além:

- Em projetos apoiados pelo Banco, a qualidade das instituições pode exercer importantes efeitos sobre a eficácia do desenvolvimento. Tais efeitos são particularmente pronunciados em países de baixa renda.
- Quando as instituições são sistematicamente fracas, os projetos produzem menores retornos e implicam maior risco.
- Melhores instituições fortalecem a capacidade de ajustamento de um país. Essa melhoria pode

mais do que dobrar a possibilidade de que o país em processo de ajustamento mantenha o seu rumo.

Uma análise de 41 países de baixa renda mostra que em apenas um deles a qualidade institucional foi considerada satisfatória. Apenas 40% dos projetos apoiados pelo Banco exercem impacto substancial sobre o desenvolvimento institucional; os resultados de reformas do serviço civil efetuadas como componentes de empréstimos de ajustamento estrutural são mistos; e o desempenho de projetos de gestão do setor público, embora esteja melhorando, tem sido historicamente inferior à média do Banco. Uma avaliação realizada pelo OED revelou que os projetos para o setor financeiro apoiados pelo Banco só produziram resultados satisfatórios e sustentados em 50% dos países. O desenvolvimento institucional é lento e difícil de alcançar num ambiente institucional frágil, e requer uma decidida coordenação da ajuda e o desenvolvimento da capacidade de absorção da ajuda e de redução dos riscos gerados quando esta é excessiva.

### Redução da pobreza e redes de segurança social

Uma lição serve de corolário: o desenvolvimento social deve ocupar o lugar central—tanto na aferição da eficácia do desenvolvimento como no financiamento de programas de assistência aos países.

Para a Indonésia e a Tailândia, estimam-se sérias reduções de emprego, da ordem de 10% a 15%. Com as desvalorizações e a remoção de subsídios, os novos desempregados sofrerão drásticas perdas de renda e agudos aumentos de preços. O ambiente global, cada vez mais integrado, significa que, para os países, a suscetibilidade aos choques não desaparecerá. Cumprir a atenção muito maior às redes de segurança que ajudem a isolar os pobres e quase-pobres de um ônus desproporcional no custeio dos choques.

Os países em crise não são os únicos a registrar crescente desigualdade. Dados relativos a 74 países revelam um aumento generalizado da desigualdade ao longo dos anos 90—a desigualdade aumentou em 49 países e reduziu-se em apenas 10. Isto confirma a necessidade de enfatizar a inclusão, o desenvolvimento social, e as redes de segurança na elaboração e na implementação de estratégias de reforma e programas de desenvolvimento.

### Um enfoque por país, baseado em parcerias

Os fatores financeiros, institucionais e sociais devem ser considerados em conjunto. Para que o crescimento resulte em desenvolvimento sustentável, há necessidade de estratégias de assistência por país que atribuam adequada consideração aos fatores estruturais, ao fortalecimento de capacidades, e à equidade social e que identifiquem prováveis pontos fracos—falhas estruturais capazes de frustrar a marca do desenvolvimento.

Um papel confiável do Banco começa com projetos eficientes. Isto implica operações vinculadas ao contexto social, civil e econômico mais geral. Para intensificar as realizações, o Banco deve trabalhar em parceria com mutuários, doadores e outros interessados com um enfoque de maximização do impacto de desenvolvimento no nível nacional. Nesse sentido, o Banco deve considerar os importantes efeitos colaterais que as atividades em parceria podem exercer sobre as políticas e instituições do país. Isto também requer que todos os participantes reconheçam suas vantagens e fraquezas relativas e afirmem sua intenção de definir e compartilhar responsabilidades. De uma perspectiva de desenvolvimento, a estratégia baseada em parcerias representa uma boa política e uma boa gestão financeira.

Resta muito o que fazer para melhorar a qualidade das estratégias de assistência por país. Dentre as avaliações de assistência por país que foram realizadas, o OED estima que as estratégias de assistência só foram satisfatórias em 68% dos casos. A análise confirma que os resultados dos projetos dependem em grande escala da estratégia por país. Por exemplo: nenhum país com estratégia satisfatória revelou fraquezas de desempenho nos projetos.

### O desempenho dos projetos melhorou substancialmente

A percentagem de projetos apoiados pelo Banco com resultados satisfatórios ao final do desembolso dos empréstimos aumentou da média de 65%-70% no período 1990-96 para uma projeção de 75% ou mais no período 1997-98, proporção que inclui 7% de projetos com resultados altamente satisfatórios. Este notável progresso demonstra o empenho do Banco e dos mutuários no sentido de melhorar a eficácia do desenvolvimento.

Registram-se importantes melhorias de qualidade

em dois dos setores de desempenho mais fraco (gestão financeira e do setor público) e, na África, particularmente no setor da agricultura. A melhoria do desempenho dos mutuários, a preparação de projetos de modo mais realista e a melhoria da administração de carteiras explicam esses resultados mais satisfatórios. Contudo, a sustentabilidade e o impacto de desenvolvimento institucional ainda são consideravelmente inferiores a esses níveis.

### Uma perspectiva global

A Revisão do ano passado conclui que “o desafio consiste em encontrar a adequada combinação de políticas por país, fatores e estratégias institucionais a fim de procurar melhorar as condições propícias para o crescimento e o desenvolvimento”. Em meio a um ambiente muito mais complexo e hostil, a Revisão do corrente ano chega a uma conclusão semelhante. Nunca esteve tão claro como agora que as melhorias de desempenho dos projetos—por importantes que sejam—não são suficientes.

A arquitetura do novo enfoque de prestação de assistência ao desenvolvimento adotado pelo Banco foi posta à prova pelos eventos do último ano. A necessidade de ajustar e refinar a estratégia é clara, e os riscos do ambiente externo devem ser reconhecidos e internalizados. Não obstante, a nova estratégia do Banco, de maximizar a eficácia do desenvolvimento num ambiente global volátil, parece estar bem concebida. A maior ênfase atribuída à parceria e ao alívio da pobreza, tal como salientado na Síntese Estratégica, e na exortação do Presidente Wolfensohn no sentido de “ir além dos projetos”, contida no discurso que pronunciou por ocasião das Reuniões Anuais de 1998, são essenciais para manter as melhorias de desempenho registradas nos últimos dois anos.

### Implicações

O presente diagnóstico encerra as seguintes implicações para as aferições e avaliações de desempenho:

- O acompanhamento e a avaliação de desempenho devem ser mais transparentes, e a governação e o desempenho institucional devem ocupar o centro do cenário. Cumpre dar maior atenção ao acompanhamento de indicadores estruturais, sociais e de pobreza.
- É necessário deslocar a avaliação para um plano superior, concentrando-a nos níveis nacional, setorial e global.
- Os sistemas de classificação das avaliações devem atribuir peso mais explícito ao impacto social dos programas e projetos e aos importantes efeitos que os choques externos podem exercer sobre os pobres.

Para as operações do Banco, é necessário:

- Aumentar o nível de êxitos, considerando os importantes efeitos colaterais que as atividades em parceria podem exercer sobre as políticas e instituições do país.
- Fortalecer o apoio ao desenvolvimento institucional, particularmente no que se refere a instituições financeiras e à proteção social.
- Passar de um enfoque baseado em projetos para um enfoque a longo prazo por país, tanto no desenho como na implementação das estratégias operacionais.