



**Parceria da AID para a
Redução da Pobreza
(EF94-00)**
Uma avaliação independente
Sumário executivo

<http://www.worldbank.org/html/oed>

2001
Banco Mundial
Washington, D.C.



Copyright 2001
Departamento de Avaliação de Operações
Programas de Parcerias e de Conhecimento (DAOPPC)
Email: ecampbellpage@worldbank.org
Email: eline@worldbank.org
Telefone: 202-458-4497
Fax: 202-522-3125

A Série de Documentos de Trabalho do DAO divulga as averiguações dos estudos em andamento a fim de estimular o intercâmbio de idéias sobre as formas de aumentar a eficácia do desenvolvimento por meio de avaliações. Um objetivo da série é divulgar as averiguações rapidamente, mesmo que a sua apresentação seja um pouco informal. Os documentos levam os nomes dos autores e devem ser citados dessa forma.

As averiguações, interpretações, pontos-de-vista e conclusões expressas neste documento são totalmente dos seus autores. Elas não representam os pontos-de-vista do Departamento de Avaliação de Operações nem de qualquer outra seção do Banco Mundial, dos seus Diretores Executivos ou dos países que eles representam.

ÍNDICE

- 5 Prefácio
- 7 Sumário executivo

PREFÁCIO

Diante dos desafios cada vez mais complexos do desenvolvimento, no período entre a X e a XII reconstituições de recursos da AID, a agenda internacional do desenvolvimento ampliou-se e os governos, sociedade civil e órgãos de assistência externa anunciaram iniciativas importantes para aumentar a eficácia da assistência para o desenvolvimento. Foi nesse contexto que os Deputados da AID encomendaram um exame independente do desempenho da instituição no cumprimento dos compromissos assumidos por ocasião dos acordos da X à XII reconstituições e a compilação de lições para a próxima reconstituição.

Nesses sete anos, a AID aumentou bastante a sua relevância e melhorou o desempenho da sua carteira. Ela reformulou a sua missão, reorientou os seus programas de assistência aos países, aumentou a sua capacidade de responder aos mutuários, fortaleceu a sua presença no campo e diversificou os seus instrumentos de empréstimo. Recentemente, ela intensificou as suas iniciativas no sentido da coordenação da assistência, no contexto das iniciativas do QAD e das DERP.

Graças a isso, no exercício financeiro de 2000 a AID é muito diferente em relação ao exercício de 1994. Não obstante, os avanços desapontadores na redução da pobreza, especialmente na África, ressaltam a necessidade da contínua transformação da AID a fim de que ela possa responder mais plenamente à evolução do conceito de propriedade dos países, condicionalidade e programação da assistência para o desenvolvimento baseada nos países. A concentração na boa governança, na formação de capacidade e nos resultados do desenvolvimento; o abandono da coordenação ad hoc dos doadores em favor de uma coordenação mais estruturada; e um papel explícito para a AID em nível mundial são também essenciais para manter o ímpeto positivo na eficácia do desenvolvimento promovido pela instituição.

Os compromissos assumidos da X à XII reconstituições da AID foram muito relevantes e oportunos. Eles estimularam a instituição a avançar em compasso com a

evolução do consenso da comunidade internacional de desenvolvimento. Mas eles também constituem extraordinários desafios tanto para a AID quanto para os seus tomadores. Em geral, este exame verificou que a implementação pela AID dos compromissos assumidos nas reconstituições foi satisfatória, embora com ressalvas; e classificou os efeitos dos programas da AID sobre o desenvolvimento – sujeitos aos fatores exógenos, ao desempenho dos mutuários e dos parceiros, bem como ao desempenho da própria AID – como parcialmente satisfatórios, com melhoras durante o período.

Com a assistência da AID, muitos mutuários estão agora em melhores condições do que no início do período da X reconstituição para se concentrar nas metas de crescimento com bases amplas e na redução da pobreza. Apesar disso, os vínculos entre os programas nos países e os efeitos deles sobre a pobreza precisam ser melhor esclarecidos; estratégias mais claras de desenvolvimento do setor privado, da incorporação de gênero e de sustentação ambiental e social devem ser melhor integradas às estratégias de assistência aos países; e mais ainda se deve fazer para integrar as estratégias de bases amplas com vistas à redução da pobreza e as questões de boa governança e desenvolvimento institucional com as estratégias e intervenções macroeconômicas e setoriais e com a situação específica dos países.

Com a atenção da administração voltada para as

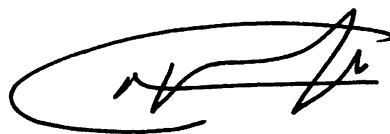
mudanças organizacionais cada vez mais rápidas neste período, o foco da AID nos países e a sua capacidade de atendê-los cresceram muito, com cerca de 24 diretores de países atualmente no campo. As inovações nos instrumentos de crédito aumentaram a flexibilidade e o impacto sobre o desenvolvimento institucional. Não obstante, a tradução dos principais objetivos da AID em programas sujeitos a supervisão e em resultados verificáveis continua em grande parte a ser uma meta inatingida. Especificamente, os problemas empresariais de responsabilidade pelo cumprimento de políticas, os investimentos em estudos analíticos e a formação de capacidade, o acompanhamento dos avanços, a avaliação de resultados e o alinhamento de recursos com as prioridades programáticas precisam de atenção mais imediata e de novas medidas, como indicam os próprios exames e propostas recentes da administração.

Claramente, o período sob exame tem sido caracterizado por mudanças substanciais – nos países tomadores, na AID e em todo o sistema de desenvolvimento. O arcabouço de políticas resultantes da X à XII reconstituições da AID estimulou a instituição a entrar em caminhos relevantes para os desafios prioritários do desenvolvimento dos seus mutuários. Tanto a AID quanto os seus parceiros estão ainda aprendendo a implementar as iniciativas do QAD e dos DERP, que foram adotadas durante a XII Reconstituição.

Passando agora para a próxima reconstituição de recursos da AID, a maior prioridade é consolidar os mandatos da instituição no contexto da implementação do

QAD e dos DERP, e empenho para melhorar ainda mais a implementação dos programas e estratégias de assistência aos países. A melhor implementação requer atenção especial à seleção de países e programas, ação resoluta no sentido da coordenação e harmonização dos doadores, a fim de reduzir o ônus dos altos custos das transações de assistência, bem como supervisão e avaliação sistemática, concentrada nos resultados e nas metas internacionais de desenvolvimento. Fornecimento plurianual de recursos para o custeio pleno dos serviços de crédito e não-creditícios da EAP bem como dos novos compromissos (inclusive dos novos compromissos da AID) é essencial para alinhar os recursos com as prioridades programáticas.

Finalmente, o relatório sugere refinamento do processo de reconstituição de recursos. Embora coerente com a evolução do paradigma do desenvolvimento, os compromissos assumidos nas reconstituições tem sido considerados tanto excessivamente determinados quanto sobrecarregados. Seria conveniente maior realismo quanto ao que a AID e os seus tomadores podem razoavelmente conseguir num período trienal. Da mesma forma, o processo de reconstituições precisa estar mais fortemente vinculado com todos os parceiros no desenvolvimento. Em consulta com os seus mutuários, a AID deve criar uma visão a mais longo prazo, concentrada nos resultados. Deve envolver os países em desenvolvimento tanto no estabelecimento das prioridades da reconstituição quanto na supervisão do desempenho da AID; e deveria definir os compromissos em termos de objetivos alcançáveis e sujeitos a supervisão.



Robert Picciotto
Diretor-Geral, Avaliação de Operações



SUMÁRIO EXECUTIVO

A missão da AID é apoiar programas eficientes e efetivos a fim de reduzir a pobreza e melhorar a qualidade da vida nos seus países membros mais pobres...o foco deve ser a capacidade de sustentação – para conseguir impacto duradouro no desenvolvimento, num quadro ambientalmente sustentável – e equidade – para remover as barreiras e abrir oportunidades para os desprotegidos.

—Relatório sobre a XII Reconstituição dos Recursos da AID

A Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) é um instrumento singular de cooperação para o desenvolvimento, que se dedica a assistir os países mais pobres do mundo. O estabelecimento da AID em 1960 – como um componente custeado separadamente mas integral do Grupo do Banco Mundial – representou uma inovação ousada e um empenho sem precedentes da comunidade internacional a fim de melhorar a assistência em escala mundial. Por mais de 40 anos, a AID vem contribuindo de forma substancial e distinta para o crescimento e a redução da pobreza nos países de baixa renda, por meio de uma combinação de financiamento em termos concessionais, estudos analíticos e serviços de coordenação da assistência.

No período de sete anos abrangido por este exame (EF94-EF00), a AID empenhou um pouco mais de US\$42 bilhões para cerca de 77 países mutuários de baixa renda. Esses recursos apóiam iniciativas governamentais a fim de acelerar o crescimento econômico sustentável e a redução da pobreza por meio de melhores políticas econômicas e investimentos; acesso ampliado ao ensino básico, saúde e outros serviços sociais; e uma melhor gestão do setor público, juntamente com boa governança. A AID também tem ajudado nos desafios sem precedentes enfrentados pelos países em transição e nas necessidades especiais dos países que saem de conflitos. Embora a pobreza persistente, a crescente desigualdade e os conflitos tenham caracterizado esse período, vários países onde os programas da AID estão sendo implementa-

Box 1. Compromissos da X, XI e XII reconstituições de recursos da AID

Em termos amplos, os três acordos de reconstituição da AID – acordos que estabelecem as metas de cada ciclo de financiamento trienal – endossam a redução da pobreza como o objetivo supremo da AID e instruem a organização a:

- Concentrar ainda mais na pobreza o seu apoio ao desenvolvimento dos países.
- Orientar a sua assistência para esse objetivo, ampliando o acesso aos serviços sociais básicos, promovendo o crescimento com as bases mais amplas; promovendo a boa governança e integrando a consideração do gênero e do ambiente nas iniciativas de desenvolvimento.
- Aumentar a eficácia das suas medidas para o desenvolvimento por meio de programas mais seletivos, participativos e coordenados de assistência aos países.

Os compromissos mais específicos referentes a essas instruções concentram-se em seis programas prioritários (pobreza, setores sociais, desenvolvimento do setor privado, gênero, meio ambiente e governança) e quatro processos (estratégias de assistência aos países, sistema de dotações baseado no desempenho, participação e coordenação da assistência).

dos conseguiram registrar quedas na incidência da pobreza, melhor desenvolvimento social e iniciaram campanhas de reformas da governança e do setor público.

A pedido dos governos doadores da AID e dos diretores executivos, este relatório examina o programa da AID 10-11 e, interinamente, da AID 12, inclusive o desempenho da AID na implementação dos compromissos estabelecidos nos relatórios sobre as reconstituições de cada um desses períodos.

RESUMO DAS AVERIGUAÇÕES

Os compromissos da X à XII reconstituições da AID (resumidas no Box 1) foram muito relevantes e oportunos. Estimularam a AID a adaptar-se a um novo paradigma de desenvolvimento – incorporando uma abordagem abrangente para a redução da pobreza que reflete as lições acumuladas pela experiência do desenvolvimento.

Isoladamente, cada área de ênfase operacional faz sentido. Mas juntas elas constituem desafios extraordinários – tanto para a AID quanto para os mutuários. Mesmo em países em que é forte o empenho na redução da pobreza e no desenvolvimento sustentável, a formação de consenso para as mudanças, a reforma das políticas públicas e o fortalecimento da capacidade institucional constituem tarefas enormes, para as quais os países com recursos humanos e financeiros exíguos devem fazer escolhas e compensações difíceis.

Ao avaliar o desempenho da AID, é importante colocar a sua assistência no contexto correto. A AID proporciona uma pequena parcela dos recursos que os países usam para a consecução das suas prioridades de desenvolvimento – a parte muito maior vem dos próprios países. A AID é também apenas um dos vários órgãos de assistência externa, tendo contribuído de 14 a 18 por cento da assistência pública para o desenvolvimento na década de 1990. Não pode determinar as seleções que os países fazem, embora possa apoiá-los e de fato os apóia e influencia. A AID também não pode ser responsabilizada isoladamente pelos resultados do processo de desenvolvimento dos países. O desempenho dos mutuários e de outros parceiros no desenvolvimento, bem como as mudanças no ambiente econômico mundial, têm em conjunto um papel na determinação dos resultados. A AID pode e deve, contudo, ser responsabilizada pela forma em que toma decisões difíceis e faz as necessárias compensações na mobilização dos seus recursos concessionais com vistas ao cumprimento dos compromissos empresariais, que incluem tanto os seus serviços de crédito quanto de

assessoramento, bem como pela forma como molda a sua assistência às prioridades e circunstâncias dos países tomadores. É principalmente nesses termos – isto é, da relevância da AID (se ela "tomou as medidas corretas", levando em conta o que outros fizeram) e da sua eficácia e eficiência (isto é, se "fez as coisas da forma correta") – que este exame avalia a AID. (Para um resumo conciso do relatório, ver o Box 2).

Cumprimento

Em geral, o cumprimento pela AID da lista formidável de compromissos assumidos na reconstituição de recursos tem sido satisfatório, embora com importantes ressalvas. O cumprimento dos compromissos da AID levou a um reordenamento dos programas nos países, para melhor considerar as prioridades do desenvolvimento. A AID refinou as suas estratégias de assistência aos países, os seus estudos analíticos e os seus empréstimos, concentrando-os na pobreza. Fez contribuições essenciais para a compilação e análise de dados sobre a pobreza; estabeleceu uma forte presença nos setores sociais e melhorou as dimensões sociais e de pobreza das suas operações de ajuste. Mais recentemente, a AID ampliou substancialmente as suas atividades a fim de estimular a boa governança como fator importante das iniciativas de desenvolvimento dos países.

Para aumentar a eficácia dos seus programas nos países, a AID também realçou o papel das suas Estratégias de Assistência aos Países (EAP) como instrumento para o diagnóstico abrangente e o planejamento de programas. Tem fortalecido o vínculo entre o desempenho dos países e os empréstimos; aumentado a participação dos interessados nos projetos e programas; e acelerado as suas iniciativas com vistas a coordenar a assistência, especialmente nos últimos dois anos. Esses são grandes avanços.

Não obstante, o cumprimento tem sido desigual entre e dentro das áreas de ênfase dos programas e processos. Só recentemente a boa governança adquiriu peso adequado entre as prioridades dos programas. Só tem havido avanços parciais e incompletos na integração das considerações essenciais de desenvolvimento do setor privado, de gênero e do meio ambiente aos programas de assistência aos países. E nem a seletividade nem a coordenação de programas com os parceiros do desenvolvimento tem alcançado o grau requerido pelos compromissos de reconstituição, muito embora as iniciativas referentes ao Quadro Abrangente de Desenvolvimento (QAD) e ao Documento de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP) tenham proporcionado novo ímpeto nos últimos dois anos.

Impacto sobre o desenvolvimento

Claramente, o cumprimento dos compromissos assumidos na reconstituição e os resultados do desenvolvimento não são os mesmos. Nem é o desempenho na implementação das recomendações das reconstituições (que são geralmente declaradas em termos de insumos e de produtos, em vez de resultados) o único determinante desses resultados. A situação mundial tem constituído desafio para os países com instituições fracas e governança inadequada e as tendências da pobreza têm sido desapontadoras. Nesse contexto, a maior eficácia das operações da AID para o desenvolvimento é notável enquanto, no final do processo, se forem avaliados levando em conta as suas metas ambiciosas, os resultados dos programas da AID para o desenvolvimento têm sido parcialmente satisfatórios.

Embora a AID tenha conseguido ajudar muitos países a criar os alicerces do crescimento econômico e da redução da pobreza, os resultados conseguidos pelos paí-

ses da AID na consecução das metas de sustentação do crescimento em níveis suficientemente altos, por períodos suficientemente longos e por meio de medidas adequadas para beneficiar a maioria dos pobres não tem sido constantes. Isso decorre de uma série de influências independentes da AID sobre os resultados do desenvolvimento, entre eles os conflitos regionais, a falta de capacidade interna, desempenho inadequado das políticas, qualidade variável da assistência e choques exógenos. Mas isso também aponta para as áreas onde o desempenho da própria AID, embora geralmente satisfatório e cada vez melhor, poderia melhorar ainda mais e contribuir de forma mais positiva para os resultados do desenvolvimento.

A AID fez inovações importantes na sua organização, instrumentos de empréstimos e estratégias de assistência a fim de melhorar o atendimento das prioridades de desenvolvimento dos países. Fez-se intensa auto-avaliação e reformulação de políticas, o que contribuiu para aumen-

Box 2. O exame da AID num relance

A pedido dos governos doadores e dos seus representantes na Diretoria Executiva da AID, o DAO empreendeu um exame do desempenho na implementação entre a X e a XII reconstituições. O DAO considerou os compromissos assumidos nessas reconstituições relevantes e oportunos mas extraordinariamente difíceis tanto para a AID quanto para os mutuários. Os compromissos incluíam: (1) dedicar o apoio ao desenvolvimento nos países para aliviar a pobreza; (2) ampliar o acesso aos serviços sociais, promovendo crescimento com bases amplas; e (3) aumentar a sua eficácia para o desenvolvimento por meio de estratégias de assistência aos países (EAP) mais seletivas, participativas e melhor coordenadas.

Em geral, o DAO considera satisfatório o desempenho da AID no cumprimento dos seus compromissos, mas com ressalvas. A AID conseguiu grandes avanços ao concentrar na pobreza os seus estudos analíticos, diálogo sobre políticas e empréstimos. A qualidade dos serviços tanto de crédito quanto não-creditícios melhorou. Recentemente, deu relevo especial à boa governança. Apesar disso, só avançou pouco na incorporação do desenvolvimento do setor privado, da equiparação de gênero e da sustentação do meio ambiente aos seus programas nos países. Levando em conta uma série de fatores que ainda não estão sob o controle da AID, os resultados dos programas da AID para o desenvolvimento são classificados como parcialmente satisfatórios. A AID e os seus parceiros ainda têm muito caminho a andar para atender o desafio multifacetado do apoio ao crescimento sustentado, em prol dos pobres e com bases amplas.

No futuro, a AID deve concentrar-se na implementação do seu conjunto atual de políticas, alinhar os recursos com as prioridades estratégicas e consolidar os seus mandatos. Deve concentrar-se mais nas áreas em que tem vantagens comparativas – atuando no nível estratégico, apoiando as reformas em toda a economia, em todo o setor e em todo o governo – e tornando a formação de capacidade uma dimensão central de tudo o que faz. Com o pleno apoio dos seus acionistas, deve também desempenhar um papel mais ativo na promoção da harmonização e da coordenação da assistência – tanto em escala mundial quanto nacional – a fim de reduzir os altos custos de transação da assistência.

Isso irá requerer maior seletividade nos países e programas, ampliação do trabalho em áreas críticas da reforma do setor público e do desenvolvimento institucional, um empenho conjunto com os seus parceiros a fim de passar da coordenação ad hoc dos programas de assistência para uma coordenação estruturada com reinvestimento nos estudos analíticos da AID e pleno financiamento das Estratégias de Assistência aos Países.

Seria também conveniente ajustar o processo de reconstituição. Três mudanças aperfeiçoariam o processo: criar de uma visão a longo prazo, concentrada nos resultados; instar os países em desenvolvimento a estabelecer prioridades e a supervisionar os compromissos da reconstituição; e definir os compromissos em termos de objetivos alcançáveis e sujeitos a supervisão, com estimativas de custo realistas.

tar a eficácia do desenvolvimento. Ainda mais importante que isso, o desempenho dos créditos da AID demonstrou avanços substanciais. Mas não há forte vinculação entre as prioridades institucionais e os programas dos países; continuam as inadequações entre as atividades de crédito e as não-creditícias, o que impede a eficácia operacional da AID tanto em escala nacional quanto de projetos. As reduções nas verbas para estudos analíticos, a grande dificuldade para ampliar os programas de boa governança, a falta de seletividade, de supervisão e avaliação tanto em escala nacional quanto dos projetos requerem medidas enérgicas de compensação, como reconhecem e, em alguns casos, ressaltam as auto-avaliações da própria administração.

POR QUE ESTE EXAME?

As principais metas e características básicas da AID tem sido constantes em toda a sua história. Mas a instituição vem continuamente refinando e ampliando a sua abordagem. Um ponto divisor intelectual e programático foi alcançado com o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990: Pobreza, que advogou uma estratégia de redução da pobreza por meio de reformas da política econômica e de investimentos produtivos. A meta era melhorar as rendas dos pobres por meio do crescimento com uso intensivo da mão-de-obra e aumentar o acesso deles aos serviços sociais e às redes de segurança social. A estratégia refletia evidência empírica que demonstrava a importância do crescimento e do papel central do aperfeiçoamento dos recursos humanos para conseguir melhorias sustentadas e substanciais nos padrões de vida.

Os compromissos assumidos na X à XII reconstituições da AID adotaram o arcabouço da estratégia de 1990, com um apelo no sentido de maior concentração da AID na pobreza. Eles ampliaram a agenda para incluir o gênero, o meio ambiente e a boa governança numa "estrutura de bases mais amplas com vistas à redução da pobreza" (Relatório da AID 12). Também instaram a AID a aumentar a sua eficácia por meio de maior propriedade por parte dos países e melhores parcerias para o desenvolvimento. O teor complexo e diversificado das políticas representadas por esses compromissos – o abandono da orientação mais geral que constava dos acordos sobre as reconstituições anteriores – constitui a justificação básica deste exame. Terá a AID atuado responsabilmente a fim de implementar os compromissos que assumiu nessas reconstituições? Mudou com rapidez suficiente e na direção correta? Está, graças a isso, suficientemente equipada

para ajudar os países na era atual de rápidas mudanças tecnológicas, de investimentos privados sem fronteiras, num ambiente físico cada vez mais frágil? Essas foram as perguntas que levaram os Deputados da AID a solicitar um exame independente dos antecedentes da AID.

AS DIMENSÕES DO PROGRAMA

Uma concentração maior na pobreza

A AID concentrou cada vez mais o foco dos seus estudos analíticos na pobreza, dos seus empréstimos de investimento e das operações de ajuste, desde a adoção da estratégia de 1990 referente à pobreza. Tanto o ritmo quanto a especificidade aumentaram nos períodos seguintes de reconstituição. A política interna e as mudanças institucionais, juntamente com contribuições externas da AID (e de outros doadores) colocaram muitos mutuários da AID em melhores condições para orientar os seus esforços no sentido das metas de redução da pobreza do que no início do período em exame. Mas para obter resultados substanciais e sustentáveis junto aos pobres é necessário consolidar e aprofundar as reformas do desenvolvimento e da assistência.

Reorientação das estratégias de assistência aos países. As atividades da AID têm ressaltado a redução da pobreza como objetivo supremo e essa meta vem refletindo cada vez mais as estratégias de assistência da instituição aos países, especialmente desde 1997. O crescimento com bases amplas, o desenvolvimento de recursos humanos e a proteção dos grupos vulneráveis tornaram-se objetivos comuns das EAP. Cada vez mais, as EAP também se baseiam em diagnósticos abrangentes da pobreza e em consultas aos interessados. No exercício financeiro de 2000, um número crescente das EAP da AID incluíram metas de redução da pobreza vinculadas a objetivos intermediários e marcos para acompanhar o desempenho tanto da AID quanto dos países.

Para ressaltar a concentração mais pronunciada das EAP, a AID tem feito grandes contribuições para a compilação e divulgação de dados e análises sobre a pobreza. As avaliações da pobreza foram concluídas em 90 por cento dos mutuários elegíveis da AID e foram realizados exames das despesas públicas em quase a metade deles. Apesar disso, é necessário melhorar o método de estabelecimento de prioridades para os programas que mais poderão reduzir a pobreza. Com esse fim, a qualidade e a relevância política dos estudos econômicos e setoriais precisam receber maior atenção, com ênfase no fortalecimento da capacidade dos mutuários de compilar e analisar dados

sobre a pobreza, de acompanhar os avanços e melhorar os resultados dos programas.

Ampliação do acesso aos serviços sociais. O empenho da AID no sentido de aumentar os empréstimos para o setor social foi muito satisfatório no período entre a X e a XII reconstituições da AID. Os empréstimos para investimentos no setor social passaram dos 20 por cento do total dos empréstimos da AID para investimentos na década de 1980 para um nível estável de 40 por cento desde 1995. Com esse aumento, a AID tornou-se a maior financiadora do desenvolvimento humano e uma grande fonte de análise e de assessoramento, especialmente na África. Por meio dos seus estudos analíticos, empréstimos e de assistência técnica, a AID ajudou os países a fortalecerem as suas políticas de desenvolvimento humano, aumentarem o nível das suas despesas sociais, ampliarem o acesso aos serviços básicos e, especialmente nos países em transição, a ajustarem os mecanismos de pensão e os outros tipos de proteção social. Em geral, a AID mudou o foco da sua assistência, dos projetos para as reformas de escala setorial, e proporcionou alguma forma de assistência para o setor social em praticamente todos os seus mutuários ativos.

Em geral, a AID teve maior sucesso ao ajudar os países a ampliar o acesso a serviços sociais do que a melhorar a qualidade da prestação de serviços de qualidade para os pobres. Tem sido mais difícil ajudar os países a enfrentar barreiras políticas e institucionais complexas – especialmente déficits na administração do setor público e desenvolvimento institucional – que dificultam as reformas e os programas de escala setorial necessários para produzir resultados sustentáveis. A AID reagiu a esse desafio com diversas inovações nos programas, inclusive novos instrumentos de escala setorial e nacional e instrumentos adaptáveis de crédito, uma presença mais intensa no campo, maior prioridade a mudanças institucionais, com reconhecimento mais pleno da importância das parcerias e do sentimento de propriedade das reformas de políticas. A AID também tem aumentado a sua participação em programas setoriais de saúde e educação geridos pelos países e coordenados pelos doadores; dado mais atenção a programas multinacionais (regionais ou mundiais) e, mais recentemente, aumentou o seu apoio à vinculação mais intensa das reformas do setor social com as metas de redução da pobreza por meio da assistência aos países na preparação de documentos de estratégia de redução da pobreza. Cada uma dessas inovações representa uma promessa substancial – mas também representa desafios operacionais que requerem maiores mudanças no sentido de

processos e procedimentos baseados nos resultados por parte da AID, em conjunto com outros doadores.

O desafio do crescimento com bases amplas

Ao promover o crescimento com bases amplas, o segundo grande componente da estrutura de redução da pobreza, a AID avançou bastante no cumprimento do seu compromisso no sentido de melhorar o teor social e de redução da pobreza das operações de ajuste estrutural e de aumentar o seu apoio ao desenvolvimento do setor privado. Apesar disso, uma aceleração do crescimento com bases amplas, capaz de criar empregos, continua a representar um grande desafio.

Benefícios dos empréstimos de ajuste. As notas recebidas pelos projetos de todo o Banco indicam que a eficácia das operações de ajuste para o desenvolvimento tem aumentado. As notas favoráveis subiram de 65 por cento dos projetos concluídos no período da AID9 para 80 por cento no período entre a AID11 e 12. Nos países empenhados nas reformas, as operações da AID com vistas ao ajuste contribuíram para a estabilidade macroeconômica e para a eliminação das principais distorções econômicas, mas os efeitos disso sobre a geração de rendas e de emprego para os pobres não são tão claros. Por que tem sido tão difícil para os parceiros do desenvolvimento, inclusive para a AID, ajudar os países a ultrapassarem os marcos intermediários dos programas de ajuste (novas políticas, legislação, privatização), a fim de alcançarem melhores resultados na redução da pobreza?

Muitos países da AID têm sido incoerentes na sua implementação dos programas de reformas, o que reduz a sua capacidade de sustentar altas taxas de crescimento e de implementar as complexas reformas estruturais a fim de reduzir a pobreza. Verificou-se que é difícil tomar medidas práticas de política a fim de conseguir não só o crescimento mas também o crescimento com bases amplas e de enfrentar as barreiras que afetam a capacidade dos pobres para participar das oportunidades criadas pelas políticas orientadas para o crescimento. Causam preocupação os dados fornecidos pelas avaliações – inclusive os depoimentos dos interessados – segundo os quais os vínculos entre mudança de política, estratégia setorial e o padrão previsto de crescimento não estão bem articulados nas EAP da AID e o fato de que os mecanismos que visam a transferir para os pobres os benefícios das mudanças de política não são revelados. Há uma urgente necessidade de estudar os fatores determinantes do crescimento em prol dos pobres nas circunstâncias específicas de cada país e de esclarecer e especificar melhor a forma como a

assistência da AID pode ajudar mais os mutuários a estabelecer e avançar as prioridades específicas dos países.

Atrasos no desenvolvimento dos setores rural e privado. Os atrasos tanto no desenvolvimento do setor rural quanto privado também contribuíram de forma importante para a falta de crescimento com bases amplas. Os créditos da AID para desenvolvimento agrícola e rural, em sua maior parte despercebidos nos acordos da X à XII reconstituições da AID, caíram de 23,4 por cento dos compromissos assumidos durante a AID10 para 9,6 por cento no primeiro ano da AID12. Parece que a AID abandonou, apropriadamente, as iniciativas mal-sucedidas – tais como os sistemas de cima para baixo dos serviços de extensão e de atividades complexas de desenvolvimento rural que tinham as taxas médias de fracasso mais elevadas – mas abordagens melhores não foram adotadas. Tanto os créditos de ajuste quanto os estudos econômicos e sociais conexos (EES) têm contribuído para reformas relevantes de política numa série de países da AID, melhorando os incentivos de preço e as exportações agrícolas. Isso dito, as iniciativas reformistas não eliminaram as outras barreiras estruturais e institucionais que impedem a produtividade e a comercialização agrícola e a redução da pobreza rural.

Não se pode supor a priori que as reduções nos créditos rurais e agrícolas em relação a outros setores são algo ruim, especialmente quando se leva em conta que os níveis dos créditos para fundos sociais, infra-estrutura rural, saúde e educação têm sido saudáveis. Apesar disso, tendo em vista que a maior parte dos pobres do mundo continuará a viver nas áreas rurais pelas próximas décadas do Século XXI, e que a agricultura é responsável por uma parcela considerável do PIB dos países pobres, causa preocupação a falta de consenso no que diz respeito às estratégias de desenvolvimento rural entre os parceiros do desenvolvimento e a reduzida prioridade atribuída ao setor pelos programas de assistência. O setor requer nova atenção da parte da comunidade internacional de desenvolvimento e o papel da AID deverá ser determinado em coordenação com outros parceiros.

Em contraste com isso, as iniciativas no sentido de estabilizar as condições macroeconômicas avançaram na década de 1990, a AID intensificou as atividades de desenvolvimento do setor privado (DSP) e, em certos subsectores, conseguiu alguns avanços. Mas as EAP ainda carecem de estratégias bem articuladas de DSP, o que em parte resulta das diferenças de perspectiva entre a AID e os seus mutuários e da contínua dificuldade para ligar as atividades da AID, CFI e MIGA numa estrutura coeren-

te. Nos últimos anos, a AID forjou um relacionamento de trabalho mais íntimo com a CFI. Apesar disso, é possível conseguir sinergias consideravelmente maiores e exercer seletividade mediante melhor delineamento do papel da AID para melhorar o conjunto de políticas dos países, a ligação da CFI com as empresas privadas e a função catalisadora da MIGA para o investimento estrangeiro, transferindo atividades entre as instituições e abandonando atividades que podem ser melhor empreendidas por outros atores. Embora a retrospectiva anterior das EAP pelo Banco não tenha analisado o tratamento dispensado ao DSP, o relatório da EAP de 2000 nota que a crescente participação inicial da CFI e da MIGA na preparação das EAP melhorou a programação do DSP. Conseqüentemente, esse relatório propõe uma integração mais profunda das estratégias de assistência aos países e dos programas de estudo em países selecionados.

Embora muitas iniciativas da AID tenham produzido bons resultados para os projetos, uma seleção das avaliações da assistência por ela prestada aos países atribui notas relativamente baixas à eficácia dos estudos de DSP, ressaltando a necessidade de concentração mais intensa no clima para os investimentos. Essas avaliações também refletem as deficiências anteriores no apoio às pequenas e médias empresas e ao financiamento rural – duas áreas que sofreram mudanças e para as quais há novas estratégias que visam a melhorar e aumentar as iniciativas da AID. A conseqüência da falta de concentração no arcabouço institucional e de políticas para as operações de privatização é que os benefícios do aumento da eficiência não tem sido compartilhados amplamente – embora, de acordo com os compromissos assumidos na AID12, deva haver maior atenção para a proteção social e para a área do meio ambiente. As iniciativas no sentido de aumentar o fornecimento de infraestrutura pelo setor privado são mais recentes e parecem promissoras.

O documento de estratégia de DSP, em elaboração, deverá tornar explícita a definição e a justificação para uma clara divisão de trabalho e maior seletividade, dentro do Grupo do Banco Mundial e no relacionamento com outros órgãos de assistência. Deve também identificar formas de ampliar o apoio da AID para o arcabouço de políticas e regulamentos para os investimentos privados, as bases institucionais adequadas para a privatização, a ampliação da prestação de serviços privados de infraestrutura e sociais, e o impacto distributivo geral das atividades de DSP.

Papel estratégico da AID. A vantagem comparativa da AID para apoiar o crescimento com bases amplas e a

redução da pobreza reside no nível estratégico – não apenas nos programas de crédito para ajustamento e nos investimentos essenciais de apoio ao crescimento com bases amplas mas também no apoio à pesquisa e aos estudos analíticos necessários para identificar as medidas requeridas a fim de que os pobres possam compartilhar os benefícios gerais. A iniciativa referente aos Documentos de Estratégia da Redução da Pobreza (DERP), anunciada depois da negociação da AID12 e baseada nos princípios do Quadro Abrangente de Desenvolvimento representa um grande passo na consecução dessas metas. Ela proporciona uma forma nova de vincular a análise da pobreza, a elaboração de políticas e a escolha de programas, a participação dos parceiros e a supervisão liderada pelo país. Nesse contexto, a AID deve aumentar o seu apoio com vistas a fortalecer a capacidade de supervisão de programas pelos mutuários, analisar resultados, melhorar os resultados dos programas e informar um debate público mais amplo. Além disso, a administração também está considerando como melhorar o papel dos Documentos de Estratégia Setorial e Temática (DEST) na identificação de lacunas de conhecimento e de estratégias, com um foco mais concentrado na redução da pobreza, como guia para esclarecer os tipos de atividades que fazem mais sentido para o Grupo do Banco Mundial.

Integração das considerações de gênero, ambiente e de boa governança

Os compromissos assumidos no período entre a X e a XII reconstituições da AID que requeriam a integração das considerações de gênero, sustentação ambiental e boa governança aos programas da AID nos países são muito relevantes mas a sua implementação tem sido limitada por falta de consenso, tanto dentro da AID quanto entre os seus países membros, no que diz respeito à prioridade dessas preocupações e ao papel apropriado a ser desempenhado pela AID com vistas à sua consecução. Muito embora a AID tenha feito contribuições importantes em cada uma dessas áreas, o sucesso tem sido limitado quando comparado com os compromissos assumidos.

Avanços lentos na inserção das considerações sobre meio ambiente e gênero. A AID tem conseguido resultados satisfatórios na implementação do compromisso de reduzir as disparidades de gênero em saúde e educação, graças em parte ao forte sentimento de propriedade por parte dos países e às parcerias eficazes com outros atores do desenvolvimento e também porque as intervenções tem sido baseadas em estudos analíticos rigorosos. Nos países com maiores disparidades de gênero, a AID inte-

grou as considerações de gênero em praticamente todos os projetos de educação, o que contribuiu para as tendências positivas de matrículas de meninas nas escolas. Também tem contribuído para a melhora na saúde maternal. A assistência da AID tem sido deficiente, contudo, na promoção da participação econômica das mulheres e na melhora dos arcabouços institucionais dos mutuários quanto ao gênero. Isso tem solapado a eficiência da assistência e levado a resultados desanimadores no nível dos países.

A implementação pela AID dos compromissos ambientais também tem sido parcialmente satisfatória. Até o fim da AID11, os planos nacionais de ação ambiental tinham sido concluídos para quase todos os países da AID mas a sua qualidade não tem sido constante e o seu uso nas EAP tem variado bastante. Para melhorar a consideração do meio ambiente por parte desses programas de assistência aos países onde o meio ambiente é uma questão prioritária, o exame das EAP pelo Banco em 2000 identifica várias "medidas a tomar" com base nas recomendações do DAO, nas avaliações externas e nas auto-avaliações, a fim de melhor integrar as considerações ambientais aos estudos econômicos e setoriais, fortalecendo o vínculo entre considerações ambientais e as medidas de redução da pobreza e melhor incorporação dos indicadores e tendências ambientais aos diagnósticos dos problemas de desenvolvimento dos países nas EAP. Essas medidas são fundamentos essenciais para a inserção do meio ambiente nas atividades da AID mas são apenas os primeiros passos.

Embora os empréstimos para os projetos ambientais continuem aproximadamente no mesmo nível alcançado na AID9, a AID aumentou o número de componentes ambientais nos setores principais dos projetos. Essa assistência tem ajudado a aumentar a consciência pública e governamental a respeito dos problemas ambientais e contribuído, por exemplo, para a reversão da degradação da terra, a obtenção de melhores rendas nas terras áridas e também fortalecido a capacidade ambiental. Além disso, a AID tem-se esforçado para ajudar os países a melhorar as suas avaliações ambientais. Não obstante, a falta de implementação adequada das políticas de preservação ambiental nuns poucos projetos de alta visibilidade chamaram a atenção para a necessidade de fortalecimento do processo de avaliação ambiental. Apesar disso, a necessidade mais imperiosa é de que os projetos em todos os setores sejam elaborados de forma a assegurar a qualidade e a sustentação do meio ambiente. As medidas de proteção e de alívio devem ser um limiar mínimo – e não o

objetivo principal da estratégia de sustentação ambiental. Mas a AID ainda está para proporcionar orientação a fim de definir, promover, acompanhar ou avaliar esse objetivo mais amplo da inserção dessas considerações.

A falta de interesse dos países em levantar empréstimos para as áreas de gênero e do ambiente tem sido um fator limitador, em parte por causa da disponibilidade de recursos concessionais de outras fontes. Mas a AID também carece de clara responsabilidade pela inserção das considerações de gênero e meio ambiente. Nas duas áreas, é necessário atribuir prioridade ao fortalecimento das instituições e políticas dos mutuários. Além disso, com base nos diagnósticos abrangentes, a AID deveria melhor integrar o gênero e o ambiente nas EAP e aumentar os diagnósticos de gênero e ambiente nas análises econômicas e sociais realizadas para preparar os projetos apoiados pela AID, especialmente em situações em que as disparidades de gênero são altas ou as ameaças ao meio ambiente são graves. Também é necessário esclarecer o escopo da política do Banco de inserção das questões de gênero e de meio ambiente, fortalecer a administração dos problemas de gênero e meio ambiente, bem como estabelecer sistemas de supervisão e avaliação para acompanhar ordinariamente e avaliar periodicamente os avanços conseguidos por toda a AID. As novas estratégias com vistas a orientar as atividades de gênero e meio ambiente atualmente em discussão no Banco proporcionam uma oportunidade para tratar desses assuntos.

O fator crítico da boa governança. Embora estivesse ausente da estratégia de pobreza do Banco em 1990, a boa governança foi identificada no período entre a X e a XII reconstituições da AID como um fator crítico que afeta todas as outras áreas de ênfase de programas. A AID demorou em cumprir os compromissos da AID10 sobre governança. Mas nos últimos quatro anos deu prioridade à reforma do setor público nos programas de assistência aos países e enfrentou abertamente os problemas da corrupção. A fim de melhorar a sua capacidade para ampliar as atividades operacionais, a AID aumentou o pessoal, os estudos analíticos e as orientações de política. E as questões de desenvolvimento institucional são cada vez mais discutidas nas operações de empréstimo e nos exames de despesas públicas e dá-se crescente atenção às questões mais amplas de gestão das despesas públicas – muito embora a formação de capacidade para aumentar a eficácia e a responsabilidade continue a ser uma tarefa importante para o futuro.

Ainda há deficiências. A discussão das questões de governança não é coerente de país para país, sendo neces-

sária maior coordenação entre os organismos externos para abranger adequadamente, com base nas vantagens comparativas, a ampla agenda da governança. Por exemplo, é necessário promover o estado de direito, que é essencial para a criação de um ambiente propício aos investimentos, bem como para aliviar a insegurança pessoal, uma importante preocupação dos pobres. Atualmente a AID apóia programas com esse objetivo num pequeno número de países e não tem vantagem comparativa para tratar de todos os aspectos das reformas legais e do judiciário (inclusive de policiamento). Maior responsabilidade no setor das finanças públicas dos países mutuários – uma área antes descurada – tem recebido mais atenção mas requer um esforço ainda maior, concentrado em formação de capacidade nos países. Além disso, a boa governança passou a ser um fator na determinação pelas EAP dos níveis de empréstimo e há atualmente um "desconto de governança" aplicado às dotações, embora isso requeira reflexão a fim de assegurar um tratamento mais efetivo do desempenho da governança.

A DIMENSÃO DO PROCESSO

Enquanto redefine a agenda do desenvolvimento, a AID também está na liderança das mudanças no "negócio" da assistência. Os relatórios sobre as reconstituições da AID atribuem importância especial a uma maior seletividade no uso da assistência e ao aperfeiçoamento das parcerias por meio de crescente participação e coordenação da assistência, a fim de apoiar os programas de desenvolvimento dos próprios países.

Em conformidade com os compromissos assumidos nas reconstituições, esta agenda de reforma tem se concentrado no fortalecimento de quatro processos chaves da AID: fortalecimento do papel das EAP na determinação das prioridades programáticas, aperfeiçoamento do sistema de distribuição baseado no desempenho, a fim de tornar mais firme o vínculo entre o desempenho das políticas dos países e a distribuição de empréstimos, aumentando a participação dos acionistas nos projetos e programas e fortalecendo a coordenação da assistência entre os doadores. A iniciativa do Documento de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP) deu um grande ímpeto a essas reformas. Mas a AID, juntamente com os seus parceiros do desenvolvimento, muito tem ainda a fazer para consolidar e institucionalizar melhores praxes de parceria.

Melhoras na seleção de programas e países
Fortalecimento do papel das EAP. Cada vez mais, o país

é a unidade de conta na estruturação e avaliação da assistência da AID. A EAP – tanto como um documento quanto como um processo – passou a ser o principal veículo de planejamento de programas para essa mudança. O seu teor de auto-avaliação tem melhorado consideravelmente nos últimos anos. Por meio de um diagnóstico mais abrangente e maior participação na sua elaboração, as EAP tem aumentado a relevância dos programas, contribuído para um maior sentimento de propriedade dos programas por parte dos países e para coordenação da assistência. Não obstante, como ressaltou a EAP retrospectiva de 1998, no início da AID12, menos de 40 por cento das EAP discutiram seletividade em áreas essenciais dos programas e ainda menos vincularam a estratégia da AID com as suas vantagens comparativas, inclusive a priorização das suas atividades entre os setores e dentro deles e por instrumento. Levando em conta a crescente atenção dedicada pelos governos membros e pela administração a essa questão, as EAP do exercício financeiro de 2000 mostram maior avanço na seleção de programas, embora tais avanços não sejam uniformes. Com a introdução dos DERP, o papel das EAP mudará novamente. Como a administração já indicou, a partir de junho de 2002 as EAP serão normalmente baseadas nos DERP, embora devam manter a sua identidade como planos de negócios do Grupo do Banco Mundial. Mas o desafio representado pela seleção de programas continuará. Será também necessário conseguir coerência nos critérios de avaliação da qualidade dos DERP, nos gatilhos de empréstimos das EAP e avaliações das dotações da AID com base no desempenho.

Fortalecimento do sistema de dotações baseadas no desempenho. O sistema da AID de dotações baseadas no desempenho – o principal mecanismo de seleção de países – melhorou agora a concessão de créditos para os países com boa classificação de desempenho em relação ao início da AID10. Isso reflete maior conhecimento das causas do crescimento e da redução da pobreza bem como as recomendações específicas da reconstituição, inclusive a atribuição de maior peso à governança, à sustentação do meio ambiente e às despesas não ligadas ao desenvolvimento na avaliação do desempenho dos países. Apesar disso, há relativamente poucos países com excelente classificação (e quase todos são economias pequenas); e a maior parte dos empréstimos da AID vai, conseqüentemente, para países com notas médias de desempenho. Persistem algumas deficiências na estruturação e implementação do sistema de dotação no que diz respeito a duas questões importantes: tratamento equitativo entre

os países e a firmeza dos vínculos entre os critérios de avaliação do desempenho e a contínua redução da pobreza pelos países. Essas questões poderiam ser consideradas por meio da reflexão da atual metodologia de "desconto de governança" (que não conseguiu capturar alguns mutuários com sérios problemas de governança), melhor adaptação dos critérios de avaliação e maior transparência e diálogo com os parceiros.

Formação de parcerias mais eficazes

Da coordenação ad hoc da assistência para a coordenação estruturada. Poucos objetivos dos programas e processos constantes dos relatórios sobre reconstituição da AID podem ser atingidos de forma satisfatória sem melhor coordenação da assistência. No período entre a AID10 e a AID12, as atenções ultrapassaram a mecânica da coordenação dos órgãos doadores para se concentrar na melhor gestão da assistência, preferivelmente liderada pelos países, com os doadores canalizando o seu apoio para políticas e programas sólidos, elaborados pelos países. Essas mudanças figuram nas sucessivas recomendações que culminaram com a AID12, com a sua ênfase nas parcerias lideradas pelos países, que combinam os objetivos de propriedade por parte dos países e coordenação dos doadores. Mas até agora os avanços tem sido limitados e os programas de assistência sem qualquer coordenação continuam a representar ônus pesado sobre os países recipientes e a limitar o impacto dos programas de assistência.

Embora os avanços tenham sido modestos no período entre a AID10 e a AID11, a AID acelerou as suas iniciativas de coordenação da assistência, especialmente nos últimos três anos. A coordenação nos países foi reforçada pela crescente transferência dos diretores de países da AID para as nações cujos programas de assistência eles dirigem. A AID tem dado importância crescente à harmonização dos procedimentos de compras e dos processos de avaliação entre os bancos multilaterais de desenvolvimento. Tem havido uma tendência no sentido da adoção de mecanismos de coordenação liderados pelos países. A AID aumentou a sua participação em abordagens setoriais (AS), um mecanismo de assistência que combina a liderança governamental na estruturação de uma estratégia, um cronograma de despesas a médio prazo, prestação de assistência externa dentro do quadro estratégico e processos e indicadores acordados para acompanhamento dos avanços no campo. Essas AS são um dos poucos exemplos de mecanismos de coordenação de programas estruturados formalmente e concentrados tanto na estruturação quanto na implementação. Dessa forma, elas devem servir

de elementos essenciais de apoio para as recentes iniciativas do QAD e dos DERP. Em geral, a mudança na abordagem com vista à formação de um sentimento de propriedade dos programas pelos países e de parcerias está clara. Apesar disso, para consolidar e institucionalizar essa mudança serão necessários avanços muito maiores na evolução dos arranjos ad hoc para arranjos estruturados em escala nacional e um empenho muito maior no nível empresarial, da parte da AID e de outros organismos de assistência, para mudar praxes entrincheiradas.

Além da participação em projetos. O aumento da participação dos governos dos países mutuários, da sociedade civil e do setor privado na estruturação, implementação e acompanhamento dos programas da AID é uma segunda característica importante da passagem para parcerias mais efetivas. A percentagem de projetos da AID com pelo menos alguma participação do interessado principal quase dobrou, de 1994 a 2000, atingindo agora 83 por cento de todos os projetos da AID. As avaliações da pobreza e os exames das despesas públicas tornaram-se mais participativos, embora os clientes continuem insatisfeitos com o grau de formação de capacidade local. A participação dos interessados na preparação das EAP também aumentou, embora o impacto sobre a estruturação das EAP em quase todos os casos não esteja clara. Ademais, ao passar da participação no projeto para participação nos estudos analíticos e estruturação da estratégia, os problemas de representação, abordagem e custos ficaram mais frequentes.

OBTENÇÃO DE RESULTADOS

As questões empresariais

Desde o início da AID10, a AID acelerou as mudanças de organização. A sua concentração nos países e a sua capacidade de responder às necessidades são hoje maiores, com aproximadamente 24 diretores baseados no campo. Ela introduziu instrumentos inovadores de empréstimos, a fim de aumentar a flexibilidade e o impacto sobre o desenvolvimento institucional. O desempenho dos projetos vem melhorando continuamente. Setenta por cento dos resultados dos projetos concluídos são classificados como satisfatórios, o que a coloca mais próxima da paridade com o BIRD. O impacto sobre o desenvolvimento institucional e a sustentação dos projetos da AID também melhoraram, embora tenham começado em níveis muito baixos. Não obstante, os problemas de cumprimento de políticas, escolha de instrumento, acompanhamento de programas bem como de alinhamento dos recursos com

as prioridades requerem outras melhoras.

Responsabilidade pelo cumprimento das políticas. A estrutura de políticas da AID continua muito relevante. Mas um esclarecimento do embasamento lógico, intenção e escopo das suas políticas é necessário em certas áreas prioritárias, especialmente nas áreas de desenvolvimento do setor privado, gênero e meio ambiente. Recentemente, a administração da AID respondeu às investigações do Grupo de Inspeções destinando mais recursos à certificação de qualidade e supervisão do cumprimento das políticas de salvaguardas. Mas falta ainda avançar no esclarecimento da atribuição de responsabilidades, aperfeiçoamento do treinamento de pessoal e realinhamento de incentivos ao pessoal. O acompanhamento ordinário e a avaliação periódica devem também ser fortalecidos nos níveis empresarial, nacional e de projetos. Isso ressalta a importância do reequilíbrio da matriz da AID no sentido da implementação das prioridades globais e do fortalecimento do papel das estratégias setoriais no estabelecimento de metas para os programas, articulação do papel da AID para a consecução delas e ajuda para o fortalecimento das estratégias de implementação.

Investimento em estudos analíticos e formação de capacidade. A ampliação do escopo dos instrumentos de crédito aumentou a flexibilidade e a capacidade de resposta da AID. Tanto os créditos adaptáveis quanto os novos tipos de empréstimos de ajuste facilitam o apoio pela AID às reformas institucionais e à moldagem da sua assistência às circunstâncias dos países. Mas ainda há barreiras para conseguir melhores resultados nos programas, inclusive, especialmente, para assegurar estudos analíticos adequados e de alta qualidade, bem como o aperfeiçoamento das dimensões de formação de capacidade da assistência da AID.

Mobilização de recursos. Presente em todas as demais facetas está a questão do alinhamento dos recursos às prioridades. Três conjuntos de questões têm maior relevância. A primeira é a disponibilidade de recursos orçamentários para empréstimos e serviços não-creditícios prioritários aos países. Como ressaltado nos levantamentos de antecedentes para este relatório e discutido nos documentos de diretrizes estratégicas do Banco e propostas orçamentárias conexas, os recursos administrativos diminuíram tanto para empréstimos aos países quanto para EES no período abrangido por este exame. Em segundo lugar, apesar da missão de redução da pobreza do Banco, os níveis da pobreza e o desempenho dos países tem constituído uma consideração relativamente menor nas dotações orçamentárias. As dotações orçamentárias

regionais e nacionais não distinguem explicitamente entre os países da AID e do BIRD. E embora as decisões empresariais e intra-regionais tenham começado a proporcionar mais recursos orçamentários para os países mais pobres, de acordo com o seu desempenho, até agora o impacto tem sido pequeno. Há fatores complicadores quando se faz tal vínculo como, por exemplo, as diferenças nos custos operacionais entre os países. Apesar disso, a pobreza poderia receber maior peso nas dotações orçamentárias, por meio do uso de uma metodologia de norma de países – uma abordagem que até agora só tem influenciado as decisões marginalmente. Em terceiro lugar, o sistema de programação e orçamento tem carecido de mecanismos adequados de reconciliação dos compromissos com as dotações orçamentárias. Isso é um problema especialmente para as EAP, que geralmente servem como instrumento de planejamento bienal ou trienal mas são aprovadas separadamente dos orçamentos anuais dos países. Conseqüentemente, é possível que seja significativo que no processo orçamentário deste ano as regiões estejam não apenas empreendendo uma determinação pormenorizada dos custos das EAP mas, também, pela primeira vez, um orçamento trienal contínuo esteja em elaboração, a fim de minimizar os movimentos inesperados de fundos nas regiões.

Propostas recentes da administração. No período abrangido por este exame, houve uma elogiável acumulação de auto-avaliações, aprendizado e novas medidas propostas pela administração, que são descritas por todo este relatório. Embora seja cedo demais para julgar a eficácia e eficiência das muitas iniciativas recentes, a sua relevância é clara para o papel em evolução da AID. Além disso, no exercício de elaboração do orçamento deste ano, a administração apresentou novas propostas, inclusive algumas altamente coerentes com as principais averiguações e recomendações deste exame. Elas são: 1) estabelecimento de uma comissão da administração, cujo principal papel é alinhar as estratégias empresariais, assegurar seletividade institucional e administrar as tensões entre as prioridades empresariais e os programas dos países; 2) contínuo refinamento da estrutura de estabelecimento de prioridades empresariais e definição dos critérios para a seleção dessas prioridades; 3) a implementação de serviços mais precisos de acompanhamento e gestão dos serviços não-creditícios; 4) a introdução de reformas no processo orçamentários, como notado acima, referentes ao custeio completo das EAP dentro de um horizonte trienal giratório do planejamento e orçamento para o EF02 e anos futuros; e 5) a contínua promoção da descentralização e maior reequilí-

brio da matriz de administração, inclusive maior esclarecimento das responsabilidades.

O desempenho da AID poderia ter sido melhor?

Os esforços da AID no sentido de remoldar a sua missão; estender as suas mãos a fim de se envolver mais completamente com os seus parceiros de desenvolvimento; e recompor o seu pessoal nos países, programas nos países e instrumentos de crédito são em seu conjunto ajustes muito relevantes que têm contribuído de forma significativa para aumentar a eficácia do desenvolvimento. As recentes iniciativas do QAD e DERP representam potencial importante para melhorar ainda mais a implementação e os resultados dos programas. Conseqüentemente, o programa da AID no meio da AID12 é muito diferente do programa no EF 94, no início da AID10. O desempenho da sua carteira tem melhorado continuamente e a sua contribuição para os resultados do desenvolvimento no futuro foi realçada.

É provável, contudo, que o impacto das suas iniciativas pudesse ter sido maior se a AID tivesse avançado mais rapidamente em meados da década de 1990 na concentração das atenções para as barreiras institucionais e a boa governança que dificultam o desenvolvimento dos países e dedicado mais análise e diálogo a fim de encontrar formas de promover o desenvolvimento rural e do setor privado e aumentar as oportunidades econômicas para as mulheres – todas medidas necessárias para estimular um crescimento de bases amplas e em prol dos pobres, bem como a redução da pobreza. É também provável que o seu impacto teria sido realçado se a AID tivesse sido mais seletiva no uso dos seus recursos – não apenas entre os países com base no empenho que demonstrassem para reduzir a pobreza mas, também, na sua escolha de programas e instrumentos, com base em diagnósticos mais adequados das circunstâncias dos países e das vantagens comparativas da AID nos contextos específicos dos países. Finalmente, é provável que a eficácia da AID tivesse sido ainda mais realçada se tivesse encontrado formas de melhor apoiar a formação de capacidade nos países mutuários em parceria com outros, criado os necessários indicadores e processos de acompanhamento a fim de se concentrar mais nos resultados e, juntamente com os seus parceiros, avançado consideravelmente mais nos esforços de coordenação nos países, a fim de apoiar os programas liderados pelos países. Esses desafios foram descritos em muitos relatórios do DAO e muitos foram considerados nos vários relatórios de auto-avaliação e nas medidas propostas pela administração para o futuro. A

chave para o futuro será o alinhamento dos recursos com as respostas para eles, num processo que dê prioridade e consolide a assistência da AID, no contexto das iniciativas do QAD e dos DERP.

O futuro

O período em exame assistiu muitas mudanças – nos países mutuários, na AID e no sistema de desenvolvimento. A estrutura de políticas estabelecidas para a AID na X à XII reconstituições estimulou a instituição a entrar em campos relevantes para as necessidades dos seus mutuários e continua muito relevante para o futuro. Mas a AID e os seus parceiros ainda se esforçam para pôr em prática os elementos centrais da estrutura, reforçada por novas iniciativas aprovadas na AID12. O que se precisa, agora, é aprofundar e ampliar os avanços em relação à atual estrutura de políticas por meio de:

- concentração na implementação
- alinhamento adequado dos recursos com as prioridades estratégicas
- consolidação dos mandatos da AID

Nesse sentido, a AID precisará ajustar ainda mais o seu papel, tanto em escala nacional quanto mundial, levando em conta as limitações criadas pelos recursos disponíveis para os seus serviços de crédito e não-creditícios. No seu papel principal de apoio às iniciativas dos países em prol do desenvolvimento, a AID deveria concentrar-se mais nas áreas das suas vantagens comparativas – que, em sua maior parte, estão no nível estratégico do apoio às reformas de toda a economia, todo o setor e todo o governo – e em formação de capacidade. Ao mesmo tempo, a AID deve desempenhar um papel mais ativo em nível mundial para facilitar a consecução da harmonização e coordenação da assistência externa necessária com vistas a maiores avanços no sentido da meta suprema de redução da pobreza.

Próximos passos

A AID poderia tomar várias medidas com base nos avanços dos últimos sete anos do seu duplo papel para a promoção da eficácia para o desenvolvimento:

- **Ser mais seletiva.** É necessário fazer mais para aumentar a seletividade nacional, programática e empresarial. Isso requer aperfeiçoar ainda mais o sistema de dotações da AID com base no desempenho e assegurar coerência entre os processos dos DERP, EAP e ABP. Isso também tem consequên-

cias para o fortalecimento das estratégias setoriais e melhor integração delas às EAP, em conformidade com as estratégias dos países com vistas à redução da pobreza, a fim de ajudar a definir onde a AID deve estar preparada para assumir um papel de liderança ou coadjuvante, em coordenação com outros doadores. A AID deve também esclarecer as suas prioridades e objetivos por todos os setores e temas, a fim de identificar mais claramente aquilo em que pode e não pode se empenhar. Essa seletividade no nível empresarial não pode contudo ser determinada isoladamente das decisões estratégicas dos outros órgãos de assistência. Metas de empréstimos quantitativos para setores, instrumentos de crédito ou grupos de países são, na prática, desestímulos à maior seletividade programática e nacional.

- **Foco na governança e na formação de capacidade.** Todas as áreas deste exame ressaltam o papel central da boa governança e da formação de capacidade no setor público para estimular os governos mutuários a serem mais eficientes na prestação de bens e serviços públicos e a serem mais transparentes e responsáveis perante os seus povos. Ao estimular governos mais eficazes e melhor implementação dos programas, todos os aspectos da assistência da AID – estudos analíticos, estruturação e supervisão das operações, acompanhamento dos resultados – devem ter uma dimensão de formação de capacidade. Isso pode requerer maior financiamento de doações da AID ou coordenação melhor estruturada com os órgãos doadores para apoiar a formação de capacidade nos países mutuários. Embora a agenda de boa governança estabelecida nos relatórios da X à XII reconstituições da AID continuem relevantes, a experiência recente indica que a instituição, os seus tomadores e outros parceiros do desenvolvimento devem se empenhar especialmente para melhorar a gestão das despesas públicas dos países e a sua responsabilidade financeira. No futuro, a AID deve apoiar e vincular os seus créditos a compromissos dos seus mutuários com planos acompanhados de cronogramas para o estabelecimento de sistemas sólidos de responsabilidade para a gestão das finanças públicas.
- **Empenho em parcerias eficazes para o desenvolvimento.** Em nível nacional e mundial a AID deve empenhar-se no sentido de uma nova arquitetura de desenvolvimento, inclusive numa passagem

dos arranjos de coordenação da assistência ad hoc para os arranjos estruturados. Como forma específica de aplicação dos princípios do QAD, os DERP proporcionam uma trilha potencialmente importante para o futuro. A implementação da iniciativa é uma prioridade tanto para o período da AID12 quanto das reconstituições seguintes. Nesse contexto, uma aplicação mais enérgica e ampla dos programas de escala setorial deveriam ser uma prioridade em escala nacional, tendo em vista as recentes lições extraídas sobre como tornar essas abordagens eficazes, orientadas para os resultados e coordenadas pelos doadores mais úteis para os programas de propriedade dos países. No nível mundial, os doadores da AID devem solicitar ao presidente do Banco que facilite a adoção de um processo com cronograma para que, com a participação dos líderes dos organismos bilaterais e multilaterais de assistência, se possa conseguir maior harmonização nas praxes da assistência. A agenda deve ir além das questões processuais e alcançar as questões estratégicas de seleção de programas e de países. A AID não pode nem deve assumir a liderança de todas as iniciativas de coordenação da assistência, muito embora possa ajustar ainda mais os seus próprios processos e estimular outros a fazer o mesmo, a fim de alcançar a coordenação muito maior, necessária para reduzir os altos custos atuais das transações de assistência.

- **Esclarecimento dos objetivos e políticas dos programas.** A AID deveria esclarecer o que significa "concentração na redução da pobreza" e os objetivos dos programas e políticas relacionados com essa meta. A experiência dos últimos sete anos demonstra a necessidade de acelerar o crescimento com bases amplas e as reformas de governança como objetivos intermediários essenciais da meta suprema da AID de redução da pobreza. Também demonstra a necessidade de ligar os objetivos e políticas operacionais dos temas gerais de gênero, ambiente e desenvolvimento do setor privado diretamente com a redução da pobreza, esclarecendo a política de incorporação das considerações de gênero e meio ambiente.
- **Melhor alinhamento dos recursos com as prioridades dos programas.** Melhor mobilização de recursos em conformidade com os compromissos da

AID é essencial para aplicação das lições dos últimos sete anos, especialmente no processo de orçamento e financiamento completo das EAP. A pobreza tem sido um fator relativamente menor na distribuição do orçamento, embora a contínua aplicação de uma metodologia baseada em normas de países possa alterar isso. Os esforços no sentido de calcular os custos das EAP de forma mais realista devem ser acompanhados de um processo que assegure financiamento pleno das EAP aprovadas pela diretoria. Além disso, é necessário encontrar formas de assegurar financiamento nos níveis apropriados da devida diligência e dos estudos econômicos e setoriais conexos aos programas, bem como para maior concentração na formação de capacidade.

O processo de reconstituição

As conclusões deste exame indicam que o próprio processo de reconstituição da AID poderia ser refinado de forma útil. Ele proporciona uma oportunidade valiosa para discutir em nível mundial a experiência e as direções futuras da assistência internacional para o desenvolvimento e para mobilizar recursos a fim de apoiar objetivos importantes. Tal como atualmente constituído, o processo não consegue alcançar plenamente esse potencial.

Embora coerentes com o consenso em evolução da comunidade internacional de desenvolvimento, os compromissos assumidos nas reconstituições têm sido tanto excessivamente determinados quanto sobrecarregados (por exemplo, na especificação das parcelas de empréstimo para setores e países e no número e detalhe das recomendações). Algumas vezes eles não têm sido realistas quanto ao que a AID e os seus mutuários poderiam razoavelmente conseguir num triênio, concentrando-se em insumos em vez de resultados e sem considerar os recursos orçamentários. Ainda mais importante que isso, o processo de reconstituição tem estado desligado dos parceiros do desenvolvimento – tanto mutuários quanto órgãos de assistência – em detrimento do estabelecimento de prioridades e da aplicação das vantagens comparativas da AID. Três mudanças poderiam melhorar o processo e, dessa forma, o impacto dos futuros compromissos.

Criar uma visão a longo prazo, concentrada nos resultados. Como parte das negociações da AID13, dever-se-ia solicitar à administração que crie, em consulta com os mutuários, uma visão a longo prazo para a AID, esclarecendo o que se deve entender pela concentração da AID na pobreza, identificando formas de mobilizar os recursos da AID e aproveitando o papel mundial da AID

como um complemento para a sua concentração nos países específicos.

Envolver os países em desenvolvimento na determinação dos compromissos da reconstituição. O processo muito mais transparente e com mais consultas planejado para as negociações da AID13 vai muito além das medidas tomadas na AID12 e deve ajudar a estabelecer metas alcançáveis para a AID e melhorar a sua implementação. Além das negociações, a AID deve considerar como envolver os seus parceiros na supervisão e avaliação do desempenho e dos resultados da AID13.

Definir os compromissos em termos de objetivos alcançáveis e sujeitos a supervisão, com cálculo realista de custos. Os compromissos assumidos nas reconstituições da AID têm tendido a ressaltar insumos e, com frequência excessiva, metas pouco realistas de produtos, que não levam adequadamente em conta a necessidade do

sentimento de propriedade pelos países, se se desejar que as iniciativas reformistas sejam sustentadas. Seria melhor que os relatórios de reconstituição se concentrassem nas metas de desenvolvimento e na identificação dos tipos de atividades prioritárias que a AID deve apoiar na promoção dessas metas, levando em conta as vantagens comparativas da AID e cálculos realistas dos compromissos assumidos na reconstituição. Além disso, os relatórios da reconstituição devem chegar a um acordo quanto aos indicadores de desempenho da AID e a um processo de divulgação dos avanços no sentido dos resultados desejados, reconhecendo que o funcionamento dentro dos princípios do QAD significa sair ainda mais da medida direta do vínculo entre as atividades da AID e os resultados do desenvolvimento dos países e adotar novas formas de acompanhamento do desempenho da AID em parceria com outros.

PUBLICAÇÕES DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO DE OPERAÇÕES

O Departamento de Avaliação de Operações (DAO), uma seção independente de avaliação subordinada diretamente aos Diretores Executivos do Banco Mundial, classifica o impacto sobre o desenvolvimento e o desempenho de todas as operações de empréstimo concluídas pelo Banco. Os resultados e recomendações são comunicados aos Diretores Executivos e usados na estruturação e implementação de novas políticas e projetos. Além das operações isoladas e dos programas de assistência aos países, o DAO avalia as políticas e processos do Banco.

Resumos de estudos e o texto completo de Précis and Lessons & Practices podem ser lidos no seguinte endereço, na Internet:
<http://www.worldbank.org/html/oed>

Como encomendar publicações do DAO

Estudos de avaliações de operações, documentos de discussão do Banco Mundial e outros documentos estão disponíveis na Infoshop do Banco Mundial.

Os documentos relacionados com um número de estoque e código de preço podem ser obtidos por meio do serviço de encomendas por correio ou da Infoshop do Banco Mundial, no centro de Washington D.C. Para obter informações sobre todos os demais documentos, favor entrar em contato com Elizabeth Campbell-Page ou com a Mesa de Informações do DAO.

Departamento de Avaliação de Operações
Programas de Parcerias e Conhecimento (DPC)
E-mail: ecampbellpage@worldbank.org
E-mail: eline@worldbank.org
Telefone: (202) 458-4497
Fax: (202) 522-3125

Encomendas de publicações do Banco Mundial

Clientes nos Estados Unidos e em territórios que não são servidos por quaisquer distribuidores das publicações do Banco podem enviar as encomendas de publicações para:

The World Bank
P.O. Box 960
Herndon, VA 20172-0960
Fax: (703) 661-1501
Telefone: (703) 661-1580

O endereço do banco de dados na Internet das publicações do Banco Mundial é:

<http://worldbank.org> (selecionar publicações/informações sobre projetos).

E-mail: pic@worldbank.org
Fax: (202) 522-1500
Telefone: (202) 458-5454

A Infoshop do Banco Mundial serve apenas clientes que a visitam. Ela está localizada no seguinte endereço:

701 18th Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Todos os demais clientes devem fazer as suas encomendas por meio dos seus distribuidores nos respectivos países.

Encomendas por e-mail

Se já tiver uma conta com o Banco Mundial, pode mandar a sua encomenda por correio eletrônico via Internet para: books@worldbank.org. Favor incluir o número da sua conta, endereços de cobrança e de envio, o título e número da encomenda, quantidade e preço unitário de cada publicação.