



Análise anual da eficácia do desenvolvimento relativa a 2004

As contribuições do banco para a
redução da pobreza





Resumo Executivo

O mandato e a missão central do Banco Mundial, como instituição, são a luta contra a pobreza. Para esse fim, o Banco proporciona financiamento, conhecimentos e assessoramento aos países mutuários, procurando adaptar uma combinação particular desses instrumentos aos desafios que cada país enfrenta. O Banco também ajuda a abordar questões mundiais e regionais, tais como, as ameaças ao ambiente e as doenças transmissíveis, mas a sua atenção continua a concentrar-se principalmente a nível dos países— para auxiliar as pessoas a se elevarem e saírem da pobreza.

O Banco adquiriu uma compreensão mais ampla da pobreza, tendo passado de uma focalização estreita na pobreza, em termos de rendimentos, na década de 1980, para o conceito multidimensional que é hoje utilizado, o qual também inclui o aperfeiçoamento dos recursos humanos, a segurança, a capacidade de as pessoas se exprimirem e participarem no processo do desenvolvimento.

Uma obra deste ano, a *Análise Anual da Eficácia do Desenvolvimento (ARDE): As Contribuições do Banco para a Redução da Pobreza*, examina a experiência do crescimento e da redução da pobreza nos países clientes do Banco. Neste documento é avaliado em que medida as intervenções do Banco contribuíram para o crescimento e a redução da pobreza, e para a eficácia dos diferentes tipos de intervenções. Esta análise utiliza os elementos principais da estratégia de redução da pobreza de 2001 do

Banco para examinar em que medida esses elementos são compatíveis com as necessidades dos pobres, são realmente executadas, e estão a produzir efeitos. Tal como as análises ARDE anteriores, esta retoma principalmente os recentes estudos de avaliação do OED, sintetizando e pondo em relevo as conclusões destes estudos em torno de um tema comum— no presente caso, a redução da pobreza.

A estratégia para a redução da pobreza de 2001 dá um destaque apropriado ao crescimento e aos aspectos sociais da redução da pobreza

A estratégia para a redução da pobreza de 2001 do Banco Mundial foi construída sobre os três temas do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000: Atacar a Pobreza*— promover oportunidades, facilitar o pleno exercício dos direitos, e reforçar a segurança. A estratégia sustenta-se em dois pilares:

Encaixe 1: Mensagens Principais

- **A estratégia de redução da pobreza de 2001 do Banco dá um destaque apropriado ao crescimento, assim como aos aspectos sociais da redução da pobreza.**
- **O modelo que assenta em dois pilares tende a não levar em conta a interacção existente entre o crescimento e os aspectos sociais da redução da pobreza.**
- **O Banco enfrenta desafios em termos de adaptar efectivamente a sua estratégia de redução da pobreza aos países individuais.**
- **Os modelos empresariais dos países do Banco e os programas a nível mundial ainda não estão totalmente alinhados à redução da pobreza.**
- **Ligar as intervenções do Banco a nível dos países à redução da pobreza vai requerer uma focalização mais nítida nos resultados.**
- **Existe uma necessidade urgente de avaliar os efeitos do trabalho do Banco em matéria de governação.**
- **O Banco poderia fazer mais para aproveitar as sinergias existentes entre o desenvolvimento do sector privado e as reformas do sector público.**
- **O Banco precisa de demonstrar os efeitos sobre a pobreza das suas intervenções feitas em nome da plena participação da sociedade e do aperfeiçoamento dos recursos humanos.**
- **A estrutura de monitoramento e avaliação do Banco não se concentra suficientemente na pobreza.**

1. Criar uma conjuntura propícia ao investimento, ao emprego e ao crescimento sustentável
2. Dotar os pobres de meios para participarem no desenvolvimento, e investir neles.

Como a estratégia de 1991, a estratégia actual (de 2001) considera que o crescimento sustentável e equitativo é vital para gerar empregos e recursos para os serviços públicos, e visualiza o investimento do sector privado como o motor principal do crescimento que conduz à redução da pobreza. Adicionalmente, a estratégia actual amplia a visão da pobreza de forma a incluir, não apenas os rendimentos, mas também o aperfeiçoamento dos recursos humanos, a segurança, a capacidade de as pessoas se exprimirem e participarem no processo do desenvolvimento. Ela preconiza uma maior focalização na governação do sector público e nas reformas das instituições para apoiarem um clima propício ao investimento do sector privado, e que dota de meios e encoraja a participação dos pobres na conduta das instituições públicas e na prestação dos serviços públicos.

Desde 2001, o Banco tem modificado alguns dos seus processos empresariais para ajudar a implementar esta estratégia. Alinhou explicitamente os esforços do Grupo do Banco aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, desenvolveu uma cultura institucional orientada

para os resultados, e promoveu estratégias de desenvolvimento para os países de baixos rendimentos, das quais eles próprios assumem a responsabilidade, seguindo a abordagem do Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSP). O Banco também procurou melhorar a combinação dos instrumentos que utiliza e adaptar as suas abordagens de desenvolvimento às diferentes circunstâncias dos países, contando com os produtos do conhecimento e os serviços analíticos.

O modelo de dois pilares tende a não levar em conta a interacção entre o crescimento e os aspectos sociais da redução da pobreza

Os dois pilares da estratégia de redução da pobreza de 2001 do Banco Mundial proporcionaram geralmente uma estrutura operacional viável para identificar e categorizar as intervenções reais e potenciais a nível dos países. Mas o modelo de dois pilares tende a não levar em conta as interacções entre o crescimento e os aspectos sociais da redução da pobreza que podem produzir efeitos importantes sobre os resultados da pobreza. A estratégia pode inadvertidamente minimizar o papel de certos sectores— tais como, as infra-estruturas, o desenvolvimento rural e urbano, e o ambiente— cujas actividades permeiam e complementam o

crescimento económico, o pleno exercício dos direitos, e a prestação de serviços.

O Banco enfrenta desafios em adaptar efectivamente a sua estratégia para a redução da pobreza de 2001 aos países individuais

O Banco necessita de aplicar a sua estratégia baseada num conhecimento pormenorizado dos países e numa apreciação da vontade e capacidade de cada país de implementar as reformas. Nos países que institucionalizaram a boa gestão macroeconómica, o Banco apoia a boa governação e as reformas das instituições para melhorar o clima para os investimentos e a prestação de serviços. Os esforços do Banco têm sido mais bem sucedidos nos países que são estáveis politicamente; nos quais as reformas são executadas com uma forte participação da sociedade; nos quais os poderes executivo e legislativo, e a burocracia, obram em prol de objectivos comuns; e nos quais existe a capacidade administrativa para implementar as reformas. Os esforços do Banco foram menos bem sucedidos nos países nos quais um ou todos estes elementos estavam ausentes.

Nos países nos quais a estabilidade macroeconómica e o crescimento continuam a ser elusivos, o Banco deveria apoiar não só as reformas que encorajam o crescimento, mas também as intervenções institucionais e o desenvolvimento social a mais longo prazo. É difícil alcançar um equilíbrio entre estes dois tipos de participação, pois ela requer uma avaliação realista da conjuntura política e da capacidade para implementar as reformas. O Banco pode utilizar o trabalho económico e social (ESW), a transferência do conhecimento (inclusivamente a aprendizagem entre pares), e o apoio aos actores não governamentais para promover uma participação mais plena da sociedade e o aumento das capacidades. O Banco deveria ser especialmente prudente em situações de "reviravolta" nas quais países com uma má folha de serviços aderem a uma agenda de reformas.

Os modelos empresariais e os programas mundiais do Banco ainda não foram totalmente alinhados à redução da pobreza

O Banco construiu modelos empresariais para diferentes grupos de países seus clientes, os quais

reflectem diversos níveis de desenvolvimento. Os modelos empresariais mais novos assentam no objectivo de redução da pobreza, mas ainda não realizaram o seu pleno potencial. A Iniciativa da Estratégia de Redução da Pobreza, por exemplo, deu destaque aos objectivos multidimensionais de rendimento e não rendimento para a redução da pobreza. No entanto, a maioria das estratégias definidas até agora não levou em conta toda a gama de medidas de política necessárias para a redução da pobreza. A Iniciativa Reforçada para os Países Pobres Muito Endividados acrescentou a redução da pobreza como sendo um objectivo do alívio da dívida, mas o alívio da dívida por si só, tal como foi implementado nos primeiros anos da Iniciativa, não apoiou uma abordagem integral ou sustentável à redução da pobreza.

O objectivo do Banco Mundial de redução da pobreza pode parecer incompatível com as necessidades e prioridades dos clientes em matéria de desenvolvimento. A maioria dos países de rendimentos médios, mesmo aqueles que têm bolsões de pobreza e um grande número de pessoas quase pobres, têm objectivos de desenvolvimento que não estão centrados na redução da pobreza. O Banco deveria expor com mais clareza a sua missão de redução da pobreza e realizar progressos para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) de uma maneira que se coadune com essas visões. A abordagem do Banco aos países seus clientes que acabam de sair de conflitos também padece de certas incoerências. Alguns dos países clientes menos pobres que estão a sair de conflitos receberam dotações per capita da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) até nove vezes superiores aos valores que recebem os clientes mais pobres que estão a sair de conflitos. Para que estas dotações sejam bem compreendidas, é necessário que o Banco exponha de uma forma mais transparente a sua fundamentação lógica na tomada de decisões relativas aos empréstimos em situações de países que estão a emergir de conflitos.

A redução da pobreza não tem sido um critério explícito para a selecção e supervisão da participação do Banco nos programas mundiais. Embora alguns programas mundiais, nomeadamente o Grupo Consultivo sobre Investigação Agrícola Internacional, e o Programa Especial para a Investigação e a Formação em Doenças Tropicais, tenham produzido

inovações que ajudam os pobres, os critérios do Banco na selecção e supervisão dos programas mundiais não tinham a redução da pobreza como um critério explícito. Ao participar nos programas mundiais, o Banco precisa de focalizar as questões de política mundial que levantam obstáculos ao melhoramento da redução da pobreza nos países seus clientes. O Banco deveria reforçar os elos de ligação entre as operações nos países e os programas mundiais de forma a assegurar que os programas mundiais dêem mais valor à redução da pobreza a nível dos países.

Para ligar as intervenções do Banco a nível dos países à redução da pobreza será necessária uma maior focalização nos resultados

O Banco ainda não especificou uma cadeia operacional de resultados que ligue efectivamente as suas intervenções a nível dos países aos resultados em matéria de pobreza, e assegure que a sua assistência se baseie em resultados mensuráveis. Esta articulação incompleta da maneira como a assistência a nível dos países os ajuda a atingir os objectivos específicos de pobreza, dificulta uma avaliação dos efeitos da assistência do Banco em matéria de pobreza.

Existem lacunas na compreensão pelo Banco dos efeitos sobre a pobreza dos seus programas e medidas de política. As avaliações da pobreza constituem o principal trabalho analítico do Banco sobre a pobreza, e têm sido úteis para criar perfis de pobreza em muitos países. Mas elas têm tido a tendência para se concentrar estreitamente nos sectores sociais, negligenciando os sectores produtivos e as questões de governação, e raramente estabelecem uma ligação entre a análise e as conclusões no que respeita as alternativas e propostas de política. O trabalho analítico do Banco precisa de prestar mais atenção à interacção entre o crescimento e os aspectos sociais da redução da pobreza.

Existe uma necessidade urgente de avaliar as repercussões do trabalho do Banco em matéria de governação

Verificou-se que as diferenças na qualidade das instituições económicas— que se compreendem, em termos amplos, como sendo as “regras do jogo”—

são a fonte mais importante do crescimento económico continuado, tanto na investigação cruzada sobre os países, como nos estudos de casos. Em apenas poucos anos, o Banco desenvolveu e mobilizou uma variedade de instrumentos— a nível dos projectos, dos países e mundial— que põem em evidência a qualidade das instituições do sector público. Até agora, existem poucas provas de que a governação esteja a melhorar ou de que a corrupção esteja a diminuir. É essencial que o Banco determine aquilo que espera alcançar com as suas diversas intervenções na área de governação, para monitorar e medir as suas realizações, e para avaliar a eficácia relativa das mesmas em promover o crescimento económico e reduzir a pobreza.

O Banco poderia fazer mais para aproveitar as sinergias entre o desenvolvimento do sector privado e as reformas do sector público

Um clima empresarial saudável para o investimento do sector privado requer um sector público efectivo e responsável para proteger os direitos de propriedade e assegurar um tratamento equitativo e coerente de acordo com a legislação. A estratégia de 2001 reconheceu que havia uma sobreposição entre o desenvolvimento do sector privado e as reformas do sector público, visto eles estarem associados num único pilar. Estes tipos de reformas implicam mudanças em matéria de poder e influência nos países, e, por conseguinte, requerem que o Banco compreenda a economia política interna dos países e que faça avaliações realistas do envolvimento dos países nessas reformas. Os arranjos organizativos do Banco— os quais colocam estas questões interrelacionadas sob a chefia de vice-presidências diferentes— não promovem uma conjugação de esforços e conhecimentos sobre as reformas. Combinar ou ligar o conhecimento do Banco nas questões que dizem respeito aos sectores público e privado poderia melhorar a compreensão do Banco daquilo que poderá ser mais eficaz.

O Banco necessita de demonstrar os efeitos sobre a pobreza das suas intervenções destinadas à plena participação da sociedade e ao aperfeiçoamento dos recursos humanos

O Banco cumpriu com a sua intenção de promover a plena participação da sociedade por meio de

actividades de desenvolvimento social, porém os efeitos desejados e reais deste tipo de intervenção na pobreza ainda terão que ser demonstrados. Os projectos são normalmente executados num contexto de relacionamentos sociais e institucionais profundamente enraizados, os quais afectam a pobreza. Na maioria das intervenções financiadas pelo Banco não se pode esperar que elas afectem— pois não afectam— esses relacionamentos, a não ser que sejam criadas estruturas sociais sustentáveis. Mesmo nos programas que alvejam as famílias mais pobres, é difícil conseguir uma distribuição progressiva dos benefícios. Para avaliar se os beneficiários poderão manter os benefícios dos projectos, são necessários instrumentos melhores do que aqueles que o Banco tem actualmente à sua disposição. Os objectivos dos projectos têm que ser realistas no que respeita o seu potencial para afectar os relacionamentos sociais que sustentam a pobreza a nível das colectividades. Nas actividades de participação, o Banco teve mais êxito quando apoiou as iniciativas domésticas existentes.

Nos sectores sociais, o Banco tem agrupado os resultados das despesas em educação e saúde com a redução da pobreza, muitas vezes sem levar adequadamente em conta os efeitos reais dessas despesas. As intervenções apoiadas pelo Banco têm-se concentrado nos insumos e nos resultados. Se bem que estes tenham frequentemente alcançado os seus objectivos, tanto físicos como quantitativos, eles não têm frequentemente conseguido levar a melhoramentos, qualitativos e sustentáveis, em termos de aperfeiçoamento humano, tais como melhores resultados de aprendizagem e melhor situação de saúde. Unicamente aumentar as despesas não assegura que as pessoas mais pobres sejam beneficiadas. Há muito campo para o Banco melhorar as suas intervenções para que obtenha melhores

resultados em termos de aperfeiçoamento humano, juntamente com um trabalho analítico apropriado e de boa qualidade em sectores específicos, e diagnósticos precisos da prestação de serviços e das reformas das instituições.

A estrutura de monitoramento e avaliação do Banco não está suficientemente focalizada na pobreza

A debilidade das capacidades dos países para monitorar os resultados da redução da pobreza vêm acrescentar-se aos desafios que o Banco enfrenta na selecção das actividades que produzem os maiores resultados. O monitoramento dos resultados em matéria de redução da pobreza continua a ser débil nos PRSP; apenas alguns países dos PRSP que atingiram a maturidade dispõem de dados suficientes para avaliar se houve uma melhoria generalizada. Para que os processos da estratégia para a redução da pobreza mantenham o seu impulso e o apoio das várias partes interessadas, eles têm que rapidamente melhorar a sua capacidade de demonstrar resultados na redução da pobreza.

A focalização na pobreza no trabalho de monitoramento e avaliação do Banco melhorou a nível dos países, com a introdução das Estratégias de Assistência aos Países baseadas em resultados, e da auto-avaliação a título experimental. A nível dos projectos, as normas relativas aos empréstimos da política de desenvolvimento obrigam os funcionários a analisar as consequências sociais e para a pobreza das políticas baseadas nas operações destinadas aos pobres e vulneráveis. Mas as normas para o monitoramento e a avaliação de projectos ainda estão em vias de ser estabelecidas, e a medida na qual o monitoramento e a avaliação se concentram na pobreza depende dos objectivos especificados nos projectos.