

**Departamento de Avaliação de Operações DAO
Banco Mundial**



Exame Anual de 2000 da Eficácia do Desenvolvimento

<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

O Banco Mundial está numa posição impar para proporcionar financiamento e serviços de conhecimento, conectividade e formação de capacidade para os seus países membros em desenvolvimento. Como a principal instituição financeira multilateral, tem o mandato de ajudar os países membros em desenvolvimento a se vincularem com a economia mundial. Como órgão de desenvolvimento mundial, a sua missão é reduzir a pobreza por meio do crescimento tanto social quanto ambientalmente sustentável. Esse duplo mandato deve ser implementado num ambiente operacional difícil, caracterizado por instabilidade financeira, rápidas transformações tecnológicas e crescente fragilidade ambiental.

Este relatório sobre o Exame Anual de Eficácia 2000 baseia-se nos relatórios dos anos anteriores. O relatório de 1998, publicado no ambiente complexo de uma crise financeira, concluiu que as melhoras no desempenho dos projetos não eram suficientes – devia também haver melhoras no plano mais alto do desempenho dos programas e dos países. O Exame de 1999 descreveu os dilemas e os desafios da implementação do Quadro Abrangente de Desenvolvimento. Identificou várias práticas promissoras para enfrentar esses desafios – todos baseados no forte empenho dos países no sentido de reduzir a pobreza e crescer de forma sustentável.

O Exame deste ano verifica que foram conseguidos avanços sólidos numa frente ampla em 2000 e que outros são prováveis no futuro. O desempenho das carteiras provavelmente ultrapassará a meta do Acordo Estratégico, de resultados satisfatórios em 75 por cento dos casos. As taxas de sustentação e desenvolvimento institucional também melhoraram. Tendo em vista a crescente complexidade, risco e dificuldade das operações do Banco, especialmente nos países de baixa renda, esses avanços são dignos de nota.

O Exame cobre quatro tensões atualmente enfrentadas pelo Banco. Na medida em que procura implementar uma agenda cada vez mais apinhada, o Banco precisa coadunar as prioridades dos clientes e empresariais; adaptar as prescrições de caráter mundial às condições locais; equilibrar o desempenho dos países e a incidência da pobreza na distribuição dos seus recursos; e alcançar eficiência e seletividade ao mesmo tempo em que procura implementar uma visão de longo prazo e abrangente do desenvolvimento. O Banco também se atribuiu a tarefa de gerar e divulgar conheci-

mento sobre o desenvolvimento, engajar os seus parceiros nas discussões sobre a política em escala global, e enfrentar os desafios do desenvolvimento mundial que não podem ser tratados eficientemente no nível dos países.

O Exame conclui que o Banco pode melhorar ainda mais a sua eficácia para o desenvolvimento enfrentando diretamente os dilemas que tem diante de si. Em primeiro lugar, as estratégias do Banco devem reconhecer explicitamente as diferenças entre as prioridades do Banco e as dos seus clientes, e os instrumentos do Banco devem ser mobilizados mais estrategicamente para criar consenso tanto nos países quanto em escala mundial. Em segundo lugar, o Banco deve concentrar-se na implementação eficaz das suas políticas e estratégias por meio de adaptação judiciosa aos ambientes institucional, social e político. Em terceiro, o Banco deve esclarecer e fortalecer a sua atuação em relação aos países com desempenho inadequado e aos países de rendas médias com acesso aos mercados de capital.

O Banco terá também que adaptar a sua estrutura organizacional, praxes empresariais e instrumentos operacionais a fim de reduzir as enormes tensões pelas quais a organização está passando – e que, a menos que sejam aliviadas, poderão solapar a sua eficácia para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, as estratégias, programas, processos de orçamento e incentivos ao pessoal do Banco devem estar voltadas para a consecução de objetivos e processos orçamentários reformados, a fim de alinhar as estratégias empresariais à distribuição de recursos. Em segundo lugar, o Banco deve atribuir maior prioridade à criação de conhecimento, tanto em nível nacional quanto mundial, e estabelecer supervisão

de qualidade e processos de supervisão a fim de aumentar a qualidade e coerência das suas atividades. Em terceiro lugar, o Banco deve avaliar continuamente a sua vantagem compa-

rativa em relação aos parceiros internacionais e nos países – e alcançar seletividade responsável por meio de parcerias de feito empresarial.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name Robert Picciotto.

Robert Picciotto
Diretor-Geral, Avaliação de Operações



SUMÁRIO EXECUTIVO

Na última década, o mandato do Banco Mundial ampliou-se e aprofundou-se. As mudanças na economia internacional e no sistema de desenvolvimento forçaram o Banco a dar mais ênfase ao desenvolvimento institucional, bom governo, desenvolvimento social, reconstrução pós-conflito, alívio da dívida e bens públicos internacionais. Em virtude disso, surgiram novos desafios à eficácia do desenvolvimento.

Para enfrentá-los, cinco anos atrás a instituição iniciou um processo de renovação a fim de criar novas competências, atualizar sistemas e processos, estabelecer novos arranjos de gestão e reorientar os seus valores e culturas. Além disso, o Banco reorientou a sua missão a fim de reduzir a pobreza; canalizou recursos orçamentários para a gestão da carteira; fortaleceu o contexto das suas políticas ambientais, sociais e de preservação fiduciária; e estimulou a participação em implementação de projetos e desenvolvimento de políticas públicas.

Embora esses aperfeiçoamentos tenham aumentado os efeitos da assistência do Banco sobre o desenvolvimento, também aumentaram a complexidade das operações do Banco, aumentaram o custo de fazer negócios com o Banco e geraram tensões nas estruturas, processos e pessoal. O Banco enfrenta competição entre diversas metas e deve harmonizar as tensões, inclusive entre os objetivos empresariais e os dos clientes, desempenho dos países e predomínio da pobreza; e entre as prescrições globais e a adaptação às condições locais.

Este Exame Anual da Eficácia do Desenvolvimento (ARDE 2000) baseia-se nas averiguações das atividades mais recentes de avaliação do Departamento de Avaliação das Operações (DAO) a fim de ajudar a orientar a gestão das tensões acima mencionadas. O relatório está estruturado em torno de três objetos principais das avaliações do DAO: os projetos concluídos pelo Banco, os seus programas de assistência aos países e as suas atividades setoriais e temáticas. As principais mensagens de caráter geral são:

- Os programas de reformas e de desenvolvimento têm maior probabilidade de sustentação se houver consenso

dentro do país e uma visão compartilhada entre o Banco e o país. No país, o Banco deve usar mais deliberadamente os seus instrumentos, tanto de crédito quanto de outra natureza, para promover consenso por meio da crescente participação local e divulgação mais ampla do seu trabalho analítico; uso mais sistemático de projetos piloto para testar novas abordagens; e maior uso de serviços de assessoramento e de instrumentos flexíveis de crédito para estimular processos de mudança política. No que diz respeito às estratégias setoriais e empresariais, o Banco deve reconhecer as áreas de desacordo e identificar as prioridades para criação de conhecimentos, aprendizado das experiências acumuladas em todos os países e uso estratégico do seu papel de unificador.

- A eficácia do desenvolvimento depende muito da adaptação das prioridades e programas institucionais às limitações e oportunidades de cada país. Essa adaptação requer uma base de conhecimento atualizada sobre os contextos de operação do país e do ambiente que os propicia. Apesar da crescente concentração na gestão de conhecimento, os atuais padrões de distribuição de recursos não dão prioridade suficiente às atividades econômicas e setoriais.
- Os países com quadros mais sólidos de política recebem mais recursos de empréstimo per capita. Mas em cada país, especialmente naqueles com políticas e instituições inadequadas, a eficácia do Banco depende não apenas do volume de empréstimo mas também da combinação de instrumentos, da oportunidade dos

empréstimos baseados em políticas e do uso judicioso de parcerias.

- O Banco iniciou uma ampla série de parcerias produtivas mas só realizará o seu potencial pleno na medida em que adotar uma posição mais empresarial e seletiva sobre o que elas visam a alcançar, os riscos implícitos e como produzirão economias operacionais para o Banco, por meio de um delineamento mais preciso da sua vantagem comparativa.

Projetos com melhores resultados

Apesar dos desafios representados pela situação econômica, os esforços tradicionais do Banco no sentido de melhorar a qualidade dos projetos vêm produzindo resultados. O desempenho da carteira melhorou nos últimos cinco anos e provavelmente ultrapassará a meta do Acordo Estratégico de nota satisfatória para 75 por cento dos projetos no EF00. As taxas de sustentação e de desenvolvimento institucional também melhoraram. O desempenho dos projetos na África continua aquém das expectativas mas os dados do Grupo de Certificação de Qualidade (GCQ) referentes à carteira atual podem revelar uma reviravolta promissora nos resultados dos esforços de melhoria do desempenho.

Esses objetivos tem sido alcançados muito embora os projetos estejam a ficar cada vez mais complexos e trabalhosos, especialmente nos países de baixa renda. Mais de quatro em cada cinco projetos avaliados recentemente faziam exigências substanciais aos mutuários. Mas como mais de um em cada três projetos revela implementação insatisfatória por parte do mutuário, maiores avanços irão requerer melhoras paralelas em formação de capacidade e na adaptação de cada projeto à capacidade do mutuário.

Setenta e cinco por cento da amostra parcial dos projetos de investimento foram considerados satisfatórios, uma classificação que por vários anos ficou estacionada no nível de 70 por cento. O desempenho das operações de ajuste melhorou continuamente nos últimos cinco anos. Mas as auditorias dos projetos e avaliações dos países indicam que a consecução dos objetivos imediatos de política não se traduzem necessariamente em impacto a longo prazo sobre a renda ou a pobreza. Para que haja esse impacto é necessário empenho dos governos e um grau suficiente de consenso a fim de que as reformas sejam sustentáveis. Os resultados também podem ser solapados por fatores exógenos. Na medida em que o Banco avançar no sentido de um quadro baseado nos resultados, os objetivos dos programas de ajustamento devem ser cada vez mais constituídos por passos no sentido de resultados explícitos de desenvolvimento, com claro delineamento de responsabilidades entre os atores do desenvolvimento.

Adaptação à situação dos países para alcançar os resultados

Nos últimos anos, o Banco tem procurado voltar as suas atenções dos projetos isolados para o "plano mais alto" dos programas nos países. Os resultados dos programas nos países, tal como aferidos pelas Avaliações da Assistência aos Países (AAP) empreendidas pelo DAO, geralmente diferem do desempenho da carteira agregada do país. Ademais, os resultados dos programas no país não são determinados necessariamente pela renda per capita. Em vez disso, a eficácia do desenvolvimento em cada país depende das formas em que a estratégia e a combinação de instrumentos – inclusive as parcerias – são selecionadas e adaptadas às condições locais.

O nível de consenso existente no país a respeito das reformas é um determinante crucial da relevância e do resultado da estratégia do país. A falta de empenho do mutuário em relação ao programa do Banco no país e à reforma de políticas tem sido a causa principal da implementação inadequada. As EAP têm verificado um quadro de excessivo otimismo quanto à receptividade dedicada pelos governos mutuários ao assessoramento do Banco, quanto à disposição de empreender reformas difíceis e à capacidade de implementar as medidas recomendadas. Em alguns casos, o Banco fez empréstimos para apoiar as reformas – seja por meio de empréstimos de ajuste ou de investimentos – antes da formação do consenso suficiente. As análises de interessados continuam a constituir uma exceção em vez da regra.

O Banco deveria acionar mais estrategicamente os instrumentos de crédito e de outra natureza levando em conta as circunstâncias de cada país. Os empréstimos de ajustamento podem apoiar os países que procuram melhorar as políticas macroeconômicas ou setoriais mas apenas quando os interessados estão convencidos da necessidade de reformas. Em geral, é necessário apoio complementar para os estudos econômicos e setoriais, formação de capacidade e investimentos setoriais a fim de maximizar o impacto dos empréstimos baseados em políticas. Nos casos em que não há consenso suficiente para empreender as reformas, os projetos-piloto, diálogo e atividades econômicas e setoriais podem ajudar a formar esse consenso – mas a participação local e a divulgação ampla das conclusões desses estudos são essenciais.

A maior parte das EAP classificam a contribuição do Banco para o desenvolvimento institucional nos países como modesta. Elas confirmam que as análises institucionais e de risco são tipicamente a parte mais fraca dos estudos de diagnóstico e que, geralmente, os projetos e recomendações de política feitos pelo Banco ainda são excessivamente complexas e trabalhosas para os países com instituições e capacidade insuficientes.

Em geral, a assistência para o desenvolvimento é mais eficaz nos países com um quadro macroeconômico estável e um

setor público eficaz. Per capita, a Associação Internacional de Desenvolvimento – AID – empresta quase o dobro para os países cujo desempenho recebe notas mais altas na Avaliação Política e Institucional de Países (APIP) do que aqueles com classificação relativamente baixa. Algo similar acontece com os empréstimos do Banco Internacional de Reconstrução de Desenvolvimento (BIRD), apesar da falta de mecanismos formais de crédito baseados em desempenho. Esses vínculos serão realçados tão logo o Banco comece a compartilhar as suas avaliações com as autoridades dos mutuários da AID, como planejado para o EF01.

O grande desafio é encontrar formas de reduzir a pobreza nos países de baixa renda, com governança e quadros de política inadequados. O Banco precisa fortalecer e esclarecer a sua abordagem. Deverá concentrar-se no diagnóstico dos fatores que afetam o desempenho inadequado e usar o seu papel de unificador para formar consenso para as reformas. Os empréstimos de ajustamento devem ser evitados até que sejam tomadas medidas para demonstrar o empenho em mudar. Dependendo das circunstâncias do país, poderão ser apropriadas doações ou operações de crédito limitadas e destinadas ao fortalecer os sistemas de contabilidade do setor público ou para proporcionar apoio a programas dirigidos e supervisionados intensamente.

O processo usado pelo Banco para distribuir os seus recursos administrativos poderia ser reforçado para promover eficácia do desenvolvimento. Tendo em vista o grande número de departamentos de países e o seu papel dominante na gestão orçamentária, é difícil conseguir remanejamento de recursos. As dotações orçamentárias para os programas nos países são relativamente invariáveis no que diz respeito às políticas nos países e ao desempenho dos projetos e nem sempre se coadunam com a Estratégia de Assistência ao País. A alta parcela de custos fixos num programa de assistência a país – especialmente naqueles onde há representações do Banco – limita ainda mais a flexibilidade.

As parcerias para apoiar os programas nos países florescem quando o Banco e o país cliente têm um quadro bem explícito e acordado de política do qual o país mutuário se sinta "dono". Quadros de política claramente explícitos facilitam o desenvolvimento de dois elementos críticos das parcerias bem sucedidas: um papel claramente definido para cada parceiro e um entendimento compartilhado das responsabilidades de cada parceiro. Mas a estrutura da matriz de gestão do Banco complica o empenho com metas globais e distribuições conexas de recursos para os programas dos países. Nos níveis setorial e corporativo, é indispensável o estabelecimento de arranjos de parcerias com feitiço mais empresarial. As redes devem esclarecer as competências centrais do Banco e a vantagem comparativa no que diz respeito aos parceiros, bem como estabelecer

alianças de feitiço empresarial com a divisão apropriada de responsabilidades. Isso inclui a simplificação do número de arranjos de parcerias, assegurando que todos os acordos sejam apoiados por empenho empresarial, com pleno reconhecimento das conseqüências para os recursos e abandonando as atividades que puderem ser implementadas por outros atores.

A busca de resultados em escala mundial: dimensões setoriais e temáticas

A capacidade do Banco expressar uma ampla visão estratégica é um dos seus pontos fortes e implica a obrigação de proporcionar assessoramento coerente em todas as regiões e países. As estratégias setoriais e temáticas são veículos importantes para a manifestação dos objetivos empresariais e a consecução das metas de desenvolvimento internacional mas devem coadunar-se com a abordagem cada vez mais impelida pela procura das estratégias setoriais ou temáticas. Acordo ou coerência entre as prioridades identificadas na estratégia do Banco e as dos mutuários – ou de outros interessados – favorece a implementação das estratégias setoriais ou temáticas. Mas poucas estratégias e políticas do Banco proporcionam orientação explícita quanto aos instrumentos a serem usados e à postura a ser tomada no diálogo com os países se os governos não desejarem discutir uma questão de interesse global – por exemplo, a equidade entre os gêneros ou a conservação de florestas.

A adaptação das estratégias e recomendações de política são um determinante importante do sucesso dos programas locais. Os estudos analíticos de cada país são cruciais para apoiar essa adaptação; a redução de fundos para estudos econômicos e setoriais gera preocupação. O mesmo acontece com a deficiência crônica verificada nos arranjos de supervisão e avaliação – essenciais para adaptação e atualização de estratégias.

As políticas operacionais orientam o pessoal no que diz respeito à implementação das prioridades empresariais e setoriais. Mas as ambigüidades ou lacunas no quadro de políticas do Banco criaram incertezas entre o pessoal e administradores do Banco bem como entre os clientes e parceiros quanto aos requisitos. A fiscalização das políticas de salvaguardas tem sido incoerente por causa da combinação de contabilidade altamente centralizada e coordenação e supervisão central insuficientes. A administração do Banco tomou medidas para esclarecer o seu quadro de políticas mas é necessário para realçar mais a responsabilidade e harmonizar melhor as políticas e os requisitos de salvaguardas do Banco com os dos países clientes e os parceiros internacionais.

Com a introdução dos Documentos de Estratégia Setorial (DES) em 1996, o Banco começou a padronizar o processo de criação de estratégias setoriais e a enfrentar algumas das defi-

ciências observadas no processo anterior de criação de políticas. Não obstante, a maior parte dos recursos orçamentários e do processo de formulação de decisões reside nos departamentos de países. Conseqüentemente, nenhuma das estratégias setoriais avaliadas incluía um plano explícito e verificável de implementação. Recentemente, alguns DES deram maior atenção para as implicações empresariais das metas setoriais e temáticas mas o contínuo desequilíbrio na estrutura matriz torna muito difícil a consecução da gestão orientada para os resultados das estratégias setoriais e temáticas.

Um exame preliminar dos DES empreendido pela Administração do Banco notou melhoras contínuas mas muitos dos problemas acima identificados continuam relevantes. A análise feita pelo DAO da experiência do Banco com a elaboração e implementação de estratégias e políticas setoriais indica que maior concentração em quatro elementos das estratégias bem-sucedidas – política, desempenho, programa e parceria – poderia fortalecer ainda mais a eficácia das estratégias setoriais e temáticas do Banco.

Conseqüências para a gestão empresarial

As conclusões deste exame tem implicações para a gestão empresarial do Banco.

- As estratégias, programas e processos de elaboração de orçamento do Banco devem estar vinculadas mais expli-

citamente com a consecução de resultados coerentes à missão do Banco e a sua vantagem comparativa. Isso implica que os processos do orçamento devem distribuir recursos de acordo com as estratégias empresariais. Os custos das estratégias aprovadas de assistência aos países, estratégias setoriais e parcerias globais devem ser calculados mais plenamente e os custos devem ser vinculados ao processo orçamentário anual. Os incentivos ao pessoal devem ser vinculados a resultados e ao desempenho e não a insumos e processos.

- A manutenção da base de conhecimentos do Banco é essencial. O Banco deve procurar um maior equilíbrio entre a gestão do conhecimento e a criação de conhecimento, tanto em nível nacional quanto mundial. Deve supervisionar e rastrear a qualidade e coerência de todas as atividades de conhecimento do Banco.
- Para conseguir seletividade será necessário que o Banco avalie de forma séria e contínua a vantagem comparativa da instituição em relação com os seus parceiros internacionais e as instituições dos países clientes. Isso pode significar o abandono de atividades que outros parceiros possam empreender.

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.