

1719

TEXTO PARA DISCUSSÃO

COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (COBRADI): O BRASIL E OS FUNDOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO

Manuel Jose Forero Gonzalez
Ricardo Mendes Pereira

COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (COBRADI): O BRASIL E OS FUNDOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO*

Manuel Jose Forero Gonzalez **

Ricardo Mendes Pereira ***

* Os autores agradecem os comentários e as observações dos colegas da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e de Carlos Eduardo Lampert Costa da Diretoria Executiva do Brasil no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Como de praxe, qualquer erro ou omissão é de total responsabilidade dos autores.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte do Ipea.

*** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geovã Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: F35.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (AID)	11
3 FUNDO DE OPERAÇÕES ESPECIAIS (FOE)	20
4 FUNDO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO (FAD)	26
5 QUALIDADE DA AJUDA DOS FUNDOS	31
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS	40

SINOPSE

De acordo com levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) o Brasil contribuiu, durante o período de 2005 a 2009, com recursos para o desenvolvimento internacional na ordem de R\$ 3,2 bilhões, em valores de 2009. Deste total de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi), R\$ 929,7 milhões, quase 30%, corresponderam a contribuições para fundos multilaterais de desenvolvimento, como a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), do Banco Mundial; o Fundo de Operações Especiais (FOE), do Banco Interamericano de Desenvolvimento; e o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD), do Banco Africano de Desenvolvimento. Este texto procura descrever o papel destas instituições, as suas prioridades e condições de financiamento e a contribuição do Brasil ao longo de sua participação como cotista. De igual forma procura-se lançar, para discussão, alguns elementos presentes no debate atual a respeito da qualidade da ajuda oferecida por estas instituições que concedem recursos para o desenvolvimento dos países mais pobres do mundo, em termos altamente concessionais, e às quais o Brasil destinou uma parcela significativa de suas contribuições durante o período.

ABSTRACTⁱ

According to the survey by the Institute of Applied Economic Research (IPEA) in collaboration with the Brazilian Agency for Cooperation (ABC), Brazil contributed during the period of 2005-2009, with funds for International Development in the order of R \$ 3.2 billion. Of the total budget for Brazilian Cooperation for International Development (COBRADI), R\$929.7 million, almost 30%, corresponded to contributions to multilateral development funds such as the International Development Association (IDA) of the World Bank, the Fund for Special Operations (FSO) of the Inter-American Development Bank and the African Development Fund (ADF) of the

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

African Development Bank. This paper seeks to describe the role of these institutions, their priorities, funding conditions and the Brazilian contribution throughout their participation as shareholders. Likewise, it seeks to launch for discussion a few elements present in the current debate on the quality of aid offered by those institutions that provide resources for the development of the poorest countries in the world, within highly concessional terms and to which Brazil has allocated a significant portion of their contributions during the period.

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2010 foi divulgado relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), elaborado conjuntamente com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com os resultados de um levantamento sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) no período 2005-2009. O conceito operacional base do levantamento de dados de cooperação internacional prestada pelo Brasil foi definido como sendo

a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010).

Primeiramente, no conceito podem-se identificar duas classes de receptores da cooperação:

- governos ou nacionais de outros países em território brasileiro; e
- organizações internacionais.

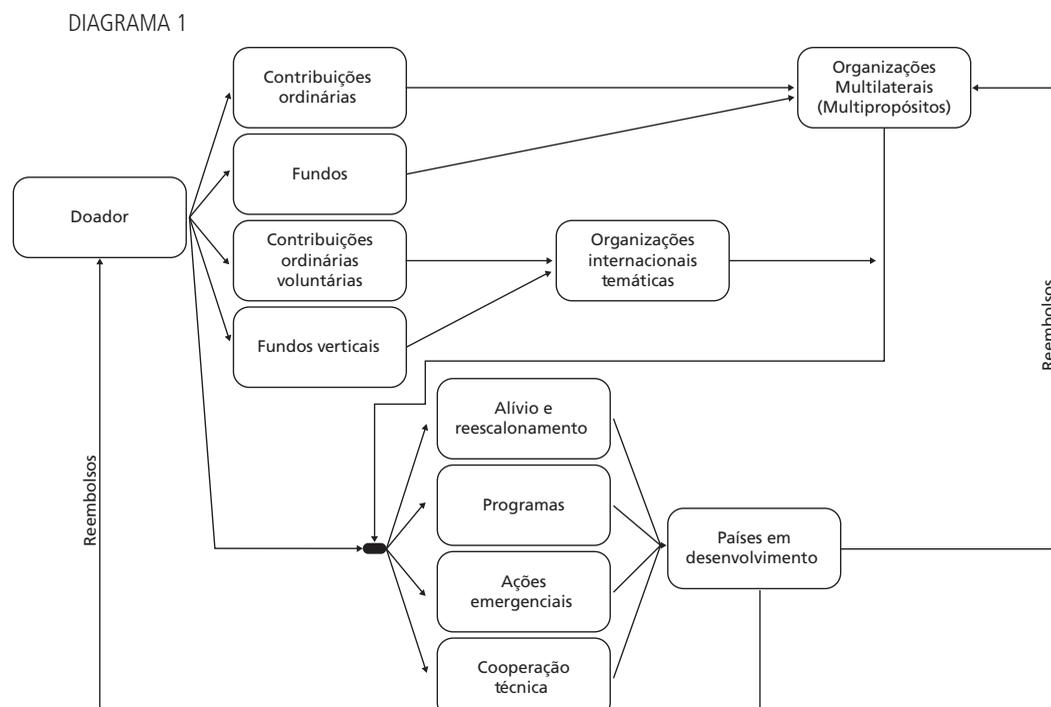
A primeira categoria é conhecida, correntemente, como cooperação bilateral e a segunda como cooperação multilateral.

Um segundo aspecto que emerge da definição é a caracterização de que se trata de recursos investidos “totalmente a fundo perdido”, o que, em outras palavras, significa recursos gastos sem contrapartida, isto é, com 100% de concessionalidade.¹

O terceiro ponto a destacar é que os recursos investidos devem contribuir para o “desenvolvimento internacional”, entendido como a melhoria das condições socioeconômicas de grupos ou populações de outros países.

1. Entende-se por elemento de concessionalidade a diferença entre o montante de ajuda concedida e o valor presente do fluxo de contrapartidas e/ou reembolsos, calculado a uma dada taxa de desconto, como proporção do montante de ajuda concedido. No caso do levantamento, o valor presente das contrapartidas é zero.

Nesse contexto, a ajuda concedida por um doador, totalmente a fundo perdido, e com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, pode usar tanto canais bilaterais como multilaterais. O diagrama 1 ilustra os diferentes canais de distribuição da cooperação. De um lado, os recursos podem ser canalizados para organizações multilaterais multipropósitos que trabalham com muitos setores e países, como o Banco Mundial e os bancos regionais, e/ou para organizações multilaterais temáticas focadas em um tema ou setor específico, como a United Nations Children's Fund (UNICEF) e o Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM). De outro lado, a ajuda pode ser destinada diretamente ao país beneficiário.



Fonte: versão adaptada de International Development Association – IDA (2007).

Os recursos direcionados para as organizações multilaterais multipropósitos podem corresponder a contribuições regulares dos seus membros que compoão o capital para alavancar atividades precípua, geralmente constituídas por empréstimos aos beneficiários em condições favoráveis, em termos de prazos e taxas, em relação a alternativas de mercado. Estas organizações também dispõem de fundos, chamados “janelas concessionais”, financiados, basicamente, por contribuições voluntárias que alavancam doações e empréstimos altamente concessionais a países de renda baixa.

Os recursos bilaterais são destinados a países em desenvolvimento e podem estar consubstanciados em reestruturações e perdões de dívida, financiamento de programas e projetos, ações emergenciais e cooperação técnica.

O levantamento Cobradi 2005-2009 contemplou todos os anteriores canais, com exceção das contribuições regulares de organizações multilaterais multipropósitos das quais o Brasil é acionista e beneficiário, tomando recursos do capital ordinário, como é o caso do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As contribuições voluntárias para fundos, que correspondem a integralização de cotas, foram incluídas no levantamento: *i)* tratando-se de agências das quais o Brasil não é beneficiário; *ii)* por serem recursos doados sem contrapartida financeira; e *iii)* porque as cotas objetivam fortalecer a sua capacidade financeira para promover o desenvolvimento internacional. São estes, respectivamente, os casos da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Grupo Banco Mundial, do Fundo de Operações Especiais (FOE) do BID e do Fundo Africano de Desenvolvimento do Banco Africano de Desenvolvimento (FAD/BAD).

No levantamento para o período 2005-2009, conforme a tabela 1, mais de 76% da cooperação oferecida pelo Brasil correspondem a contribuições para organismos multilaterais, isto é, R\$ 2,46 bilhões, em valores de 2009.² A tabela 2, por sua vez, mostra a composição destas contribuições entre organizações internacionais temáticas ou setoriais e os fundos multilaterais de desenvolvimento. Observa-se que a integralização de cotas para os fundos foi de quase R\$ 930 milhões, de 2009, correspondendo a 37,8% do total das contribuições aos organismos e a 29% da cooperação total do Brasil durante o quinquênio.

TABELA 1

	Cobradi (2005-2009)		
	R\$ de 2009 ¹	US\$ Constantes ²	% do total
Cooperação técnica e ajuda humanitária	755.813.720	377.906.860	23,5
Contribuição a organismos multilaterais	2.460.976.515	1.230.488.257	76,5
Total	3.216.790.235	1.608.395.117	100

Fonte: Ipea (2010).

Notas: ¹ Valores atualizados pelo deflator implícito do produto interno bruto (PIB) calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

² Valores em reais 2009 convertidos em dólares de 2009, usando a taxa média de câmbio PTAX-BCB de 2009.

2. Deve ser observado que se trata de um primeiro levantamento que, provavelmente, não capta a totalidade da cooperação bilateral prestada pelo Brasil.

TABELA 2

Contribuições para organismos multilaterais (2005-2009)		
	R\$ de 2009	% do total
Organizações internacionais	1.531.245.605	62,2
Fundos de desenvolvimento	929.730.910	37,8
AID (Grupo Banco Mundial)	435.243.260	17,7
FOE (Banco Interamericano de Desenvolvimento)	471.750.642	19,2
FAD (Banco Africano de Desenvolvimento)	22.737.008	0,9
Total	2.460.976.515	100

Fonte: Ipea (2010).

Trata-se de uma soma expressiva de recursos disponibilizados para as “janelas concessionais” dos bancos internacionais de desenvolvimento. Superam em mais de R\$ 173 milhões, 5,5%, a magnitude da cooperação técnica e da ajuda humanitária concedida pelo Brasil durante o período. Neste sentido, este texto procura descrever o papel de tais instituições, recuperando brevemente a sua história, as suas finalidades e o seu desempenho setorial, as suas características concessionais e a composição dos seus capitais, destacando a participação do Brasil. De igual forma, apresenta-se um resumo com resultados obtidos em alguns estudos internacionais recentes que focalizam a qualidade da ajuda para o desenvolvimento concedida por elas e por meio de entidades bilaterais. Uma visão global do funcionamento deste canal de cooperação, que absorve parcela significativa dos recursos brasileiros, será importante para entender melhor o seu papel. Isto fica ainda mais evidente se consideradas decisões recentes que dão conta do reforço financeiro do Brasil para a cooperação técnica dentro do BAD, por meio de um *trust fund*; da adesão ao Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) como membro regional não tomador de recursos; e como cotista do Fundo Especial de Desenvolvimento (FED/BDC)³ e do Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE).

2 A ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (AID)

2.1 BREVE HISTÓRICO

Criada em 1960, no período da Guerra Fria, a AID/Banco Mundial entrou em vigor por meio de acordo internacional com o propósito de fortalecer o Grupo Banco Mundial,

3. A adesão do Brasil ao BDC e ao FED foi autorizada pelo Senado Federal por meio do Decreto Legislativo nº 101, de 20 de dezembro de 2010. O Brasil adquirirá ações por US\$ 28 milhões e contribuirá com US\$ 5 milhões ao FED.

auxiliando o bloco capitalista na promoção do desenvolvimento. No preâmbulo de seu acordo constitutivo foi ressaltada a importância da cooperação internacional; o interesse em promover o bem-estar da população mundial; e a crença de que o fomento do intercâmbio comercial levaria à promoção da paz. Ressalta-se que o mundo vivenciava, neste período, o recrudescimento do conflito entre as duas superpotências, tornando-se essencial, para cada uma delas, o processo de consolidação das áreas de influência. Destarte, o surgimento da AID/Banco Mundial auxiliaria os Estados Unidos em dois grandes objetivos: *i*) no desenvolvimento dos países que estavam sob a sua égide; e *ii*) na manutenção destas nações em sua zona de influência. Para tanto, a associação contava com capital inicial de US\$ 958 milhões, sendo aproximadamente 40% deste total – US\$ 386 milhões – provenientes de Washington (EISENHOWER, 1960). Destaca-se que a participação e, conseqüentemente, a contribuição de países às organizações internacionais tem o voluntarismo como premissa.

O Artigo I do acordo de criação da AID/Banco Mundial buscou expressar valores e princípios que remetiam ao sistema de Bretton Woods, como o incremento dos fluxos de capital – tanto públicos como privados –, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico do mundo capitalista, em especial dos países menos favorecidos (WORLD BANK, 1960). Com a sua criação, o grupo foi robustecido e reafirmou os Estados Unidos como locomotiva do mundo ocidental.

Os membros originais da associação eram os mesmos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e as duas instituições passaram a dividir a mesma sede e a dispor da mesma burocracia. Inicialmente, parcela do aporte de recursos de cada membro à composição de capital da AID/Banco Mundial seria realizada em dólares estadunidenses ou em ouro, visto que se vivia na época o período do padrão ouro-dólar. Destarte, a associação encontraria meios para viabilizar seus objetivos, ou seja, conceder crédito a juros baixos aos países pobres e, paralelamente, promover crescimento econômico sustentável, reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida da população (WORLD BANK, 1960). Desde a sua criação, os créditos e as doações liberados pela AID somam mais de US\$ 220 bilhões (IDA, 2010a).

Em sua primeira composição de capital, a AID teve a contribuição de 18 países, número que cresceu ao longo dos anos, chegando a 45 na 15ª recomposição em 2007. Este incremento no número de países contribuintes deve-se à maior participação do

mundo emergente. Ressalte-se também que o aumento na quantidade de países na composição de capital da instituição é vital para fortalecer a sua capacidade de financiamento de acordo com as novas demandas da agenda internacional. Além do amplo leque de temas que compõem a temática do desenvolvimento, deve-se registrar que a agência incluiu – a partir da 11ª recomposição em 1996 –, em seus instrumentos de crédito, as doações em casos excepcionais no contexto do HIPC – *heavily indebted poor country* (IDA, 2010a, p. 14). Foi aprovada ainda, recentemente, no contexto da 16ª recomposição de capital, uma liberação adicional de US\$ 150 milhões para a reconstrução do Haiti, que apresentou perdas com o terremoto de janeiro de 2010 superiores a 120% de seu PIB (IDA, 2010b, p. 8).

Ao longo das negociações para a 16ª recomposição de capital da associação em 2010, cenários foram criados para que se identificassem claramente as necessidades de financiamento. As novas demandas, associadas aos imbróglis remanescentes da crise financeira, alertavam que a capacidade de financiamento da associação deveria apresentar ganhos reais e não apenas repor as perdas inflacionárias.⁴

2.2 TEMAS E PRIORIDADES

Ao submeter ao Congresso dos Estados Unidos o conceito do que seria a Associação Internacional de Desenvolvimento, o presidente Dwight Eisenhower, em discurso no dia 18 de fevereiro de 1960, esclareceu que a instituição que se formava tinha como objetivo principal a assistência aos países menos desenvolvidos do mundo livre por meio de recursos a termos mais flexíveis. Destacam-se os seguintes objetivos da instituição em seu nascimento: *i*) superação da pobreza e promoção do desenvolvimento, especialmente na África; *ii*) definição das diretrizes, bem como dos desafios a serem enfrentados pelos países recém saídos de conflitos, evitando o desaparecimento dos Estados; *iii*) participação direta na promoção de políticas públicas que objetivem solucionar problemas de caráter transnacional, como epidemias e outras formas de disseminação de doenças; *iv*) promoção do conhecimento e do aprendizado obtidos por meio da atuação do Grupo Banco Mundial, de forma a aplicar e replicar a experiência da instituição (WORLD BANK, 1960). Nesse contexto, a AID/Banco Mundial se tornou o maior canal

4. É utilizada como base a inflação média em *direito especial de saque*, unidade de referência do Fundo Monetário Internacional (FMI) constituída por uma cesta de moedas (dólar, iene, euro e libra). Nos últimos três anos, a taxa foi de 5,72%.

multilateral de provisão de financiamentos concessionais para países em desenvolvimento, apresentando fundamental importância para a cooperação internacional em âmbito global.

A partir da 16ª recomposição de capital, ocorrida em março de 2010, os participantes concordaram que alguns temas deveriam receber tratamento especial em função da nova dinâmica internacional. Assim, temas relacionados com gênero, mudanças climáticas, Estados falidos e crise financeira receberão especial tratamento da AID em resposta às novas demandas da agenda internacional para o desenvolvimento.⁵

No momento de sua criação, os setores dos países elegíveis que mais recebiam créditos provenientes da AID/Banco Mundial eram aqueles associados à infraestrutura e ao setor social. Com o passar do tempo e a ampliação da agenda ligada ao desenvolvimento, novos temas foram sendo incorporados ao trabalho da instituição, ganhando espaço o fortalecimento de instituições nacionais e do capital humano.

De uma forma geral, de acordo com a AID, os setores que recebem especial atenção da distribuição de recursos nos últimos anos são os relacionados a seguir (IDA, 2011, p. 9-13).

1. *Infraestrutura*: vários países que recebem o auxílio proveniente da AID apresentam severos gargalos em infraestrutura. Diante disso e sabendo que este setor representa importante variável no combate à pobreza e à desigualdade, a associação vem ao longo dos últimos anos elevando a alocação de recursos, visto ser necessária a manutenção de taxa de investimento em infraestrutura – calcula-se entre 7% e 9% do PIB para os países em desenvolvimento para a superação dos estrangulamentos. As principais áreas de destino dos recursos são os serviços de infraestrutura básica, tais como energia, transporte, água, esgoto e meios de comunicação. Para tanto, a AID estimula a formação de parcerias com a iniciativa privada.
2. *Educação*: o apoio da instituição tem se direcionado especialmente para o treinamento de professores, a construção de escolas, o acesso a nova bibliografia e a administração escolar.
3. *Gênero*: para a AID/BIRD, o empoderamento feminino é essencial para o êxito das políticas de gênero e para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento

5. Também, deve-se considerar que há intenso trabalho para que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) sejam alcançados.

do Milênio (ODM). Por meio da World Bank's Gender Policy e do Gender Action Plan a AID/Banco Mundial tem se tornado referência nas questões associadas ao empoderamento feminino.

4. *Mudanças climáticas*: a temática associada às mudanças climáticas vem ganhando visibilidade no âmbito da AID, principalmente após a formalização de vários acordos importantes no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, que tinha como objetivo reunir os países em prol da mitigação do efeito estufa em 1992. A associação participa da assistência aos países necessitados na adequação às demandas na nova agenda climática e no processo de estabelecimento de instrumentos para a concessão de crédito para a solução de questões climáticas.
5. *Sustentabilidade da dívida*: a associação tem sido uma das principais instituições multilaterais que auxiliam os países altamente endividados a alcançarem a sustentabilidade da dívida externa contraída. A assistência da AID neste sentido é refletida na participação da instituição nos projetos como o HIPC e o Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Soma-se a estes dois projetos a ação da AID na formulação de uma política de crédito concessional para auxiliar os países necessitados a evitarem o rápido endividamento e o desenvolvimento de instrumentos para ajudá-los a gerir melhor a capacidade de endividamento. Apesar destas iniciativas, sabe-se que o alcance da sustentabilidade da dívida para os países pobres tem sido difícil, especialmente após a crise financeira de 2008.
6. *Agricultura*: a associação auxilia os países necessitados no desenvolvimento de programas de longo prazo, fortalecendo o pequeno produtor. Também destacam-se: o incremento da produtividade por meio do acesso às novas tecnologias; o fortalecimento das organizações de produtores; a redução dos riscos e da vulnerabilidade por meio de redes de proteção; e o crescimento da infraestrutura agrícola.
7. *Desenvolvimento do setor privado*: a AID promove a relação dos Estados nacionais com os atores privados, de modo a fomentar as políticas regulatórias e as reformas institucionais com o intuito de proporcionar aos empreendedores ambiente para se investir com eficiência.
8. *Saúde*: estímulo à concessão de crédito ao sistema de saúde dos países pobres, visto ser essencial para a promoção do desenvolvimento, a melhora da nutrição, o avanço das políticas voltadas ao combate de doenças como a AIDS e a malária, e o fortalecimento da infraestrutura do sistema de saúde e das demais áreas relacionadas aos ODM.
9. *Governança*: criação e aperfeiçoamento dos instrumentos de contabilidade e auditoria, de gestão governamental, de transparência nas decisões e de fortalecimento do judiciário.

10. *Estados falidos*: fortalecimento institucional e político de Estados frágeis e/ou com conflitos internos.

2.3 DISTRIBUIÇÃO SETORIAL

Nas duas últimas décadas (1990-2010) a AID concedeu financiamentos no valor de US\$ 168,7 bilhões, mais de 75% dos empréstimos realizados desde 1960, quando a associação foi criada. Mais de 46% destes empréstimos foram concedidos à África, sendo que a América Latina e Caribe absorveram apenas 3,59% deste total. Obviamente, América Latina e Caribe, por se tratar de região relativamente mais desenvolvida, tem acesso, basicamente, ao crédito do capital ordinário do banco,⁶ do qual no período em referência tomou 35% dos empréstimos, enquanto a África absorveu somente 2,21% (tabela 3).

TABELA 3
Empréstimos acumulados do BIRD e AID por região em US\$ milhões (1990-2010)¹

Região	BIRD		AID	
	Valor	Participação %	Valor	Participação %
África	7.803,6	2,21	77.905,9	46,18
Leste Asiático e Pacífico	80.842,3	22,9	22.009,0	13,05
Europa e Ásia Central	84.702,3	24,0	9.056,7	5,37
América Latina e Caribe	123.479,6	35,0	6.059,0	3,59
Leste Médio e Norte da África ²	25.003,5	7,08	3.938,0	2,33
Sul da Ásia	31.203,0	8,84	49.711,7	29,47
Total	353.034,3	100,00	168.680,3	100,00

Fonte: World Bank (2010).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ A informação corresponde ao acumulado dos anos fiscais desde 1990. Desde 2005 estão incluídas as garantias. Os números podem não corresponder aos totais por arredondamento.

² Norte da África inclui Egito, Argélia, Líbia, Marrocos, Tunísia e Djibouti.

A tabela 4 mostra que, por grandes temas, a carteira de empréstimos da AID está concentrada no desenvolvimento dos setores privado e financeiro, desenvolvimento humano, governança do setor público e desenvolvimento rural, que concentram mais de 61% dos recursos durante o período.

6. O *capital ordinário* desses organismos multilaterais é constituído pela emissão de bônus no mercado de capitais, lastreados nos aportes de capital de cada país sócio-acionista na forma de uma pequena parcela em efetivo e o restante em promissórias. Trata-se das contribuições ordinárias feitas por cada país de acordo com a sua participação no capital do banco.

TABELA 4
Empréstimos acumulados por temas e setores (1990-2010)¹

Tema	BIRD		AID	
	Valor (US\$ milhões)	Participação (%)	Valor (US\$ milhões)	Participação (%)
1. Administração	21.078,00	5,97	5.804,10	3,44
2. Gerenciamento ambiental e de recursos naturais	38.713,10	10,96	11.729,60	6,95
3. Desenvolvimento, setores privados e financeiro	106.079,80	30,05	28.446,00	16,86
4. Desenvolvimento humano	30.319,10	8,59	26.756,50	15,86
5. Governança do setor público	38.330,50	10,86	21.399,40	12,69
6. Legislação	5.134,90	1,45	1.776,10	1,05
7. Desenvolvimento rural	27.924,80	7,91	26.998,00	16,00
8. Desenvolvimento social, gênero e inclusão	8.200,00	2,32	14.045,00	8,33
9. Proteção social e gerenciamento de riscos	26.579,70	7,53	11.557,30	6,85
10. Comércio e integração	17.517,40	4,96	6.790,70	4,03
11. Desenvolvimento urbano	33.150,50	9,39	13.387,60	7,94
Setor				
1. Agricultura, pesca e silvicultura	19.947,70	5,65	18.014,40	10,68
2. Educação	21.563,00	6,11	19.519,60	11,57
3. Energia e mineração	51.119,10	14,48	16.117,90	9,55
4. Finanças	46.328,20	13,12	8.788,10	5,21
5. Saúde e outros serviços sociais	30.031,70	8,51	23.826,50	14,12
6. Indústria e comércio	28.470,50	8,06	11.318,60	6,71
7. Informação e comunicação	3.740,70	1,06	1.340,40	0,79
8. Administração pública, leis e justiça	69.776,00	19,76	35.528,50	21,06
9. Transporte	55.305,50	15,66	21.054,90	12,48
10. Água, saneamento e enchentes	26.752,00	7,58	13.171,40	7,81
Total	353.034,40	100,00	168.680,20	100,00

Fonte: World Bank (2010).

Obs.: ¹Os números correspondem aos anos fiscais desde 1990, ano a partir do qual as informações com esta reclassificação por setor e tema estão disponíveis. Desde o ano fiscal de 2005 estão incluídas as garantias. Os números podem não corresponder aos totais por arredondamentos.

No que diz respeito a setores finalísticos, considerando educação, saúde e saneamento como setor social, ele estaria absorvendo no período mais de um terço da carteira. Setores relacionados com infraestrutura, como energia e minas, informação e comunicações e transportes, demandaram 23% dos empréstimos, enquanto setores ligados com a produção, tais como agricultura, pesca, silvicultura e indústria e comércio obtiveram 17% dos financiamentos.

Deve ser observado que o setor de administração pública, leis e justiça tem uma importância particular destacada pela AID, o que explica por que mais de 21% dos créditos foram a ele destinados. Isto corresponde mais ou menos à ênfase que a instituição tem dado ao tema da governança pública, sendo alocados 12,7% dos financiamentos a atividades relacionadas. Este mesmo comportamento pode ser observado com os recursos oriundos do capital ordinário do banco, que no caso do setor de administração pública, leis e justiça demandaram 19,8% da carteira, com ênfase no tema de governança do setor público, que absorve 10,9% dos recursos.

2.4 CARACTERÍSTICAS DO CRÉDITO

A instituição tem em seu portfólio quatro tipos de créditos concessionais, mais a possibilidade de doações e garantias. Todos são voltados ao incentivo a políticas de desenvolvimento, assistência tecnológica e projetos de investimento. A amplitude dos temas reflete a própria multicausalidade associada à temática do desenvolvimento. A cada três anos, os governos dos países doadores se reúnem no âmbito da AID para discutir as prioridades e negociar a recomposição da carteira de recursos da instituição para os três exercícios financeiros seguintes.

Nas últimas décadas (1990-2010), a capacidade da agência em permanecer como instituição de concessão de créditos concessionais vem se fragilizando e comprometendo a capacidade de financiamento em função dos seguintes problemas: *i)* a ampliação da agenda internacional nos temas voltados ao desenvolvimento, como meio ambiente e segurança alimentar; *ii)* as iniciativas com elevado grau de concessionalidade, como o alívio da dívida dos países altamente endividados, o que tem comprometido a capacidade de empréstimos da instituição; e *iii)* a redução da participação de doadores voluntários na composição da carteira da AID sem a compensação de novos doadores. Assim, o volume de recursos que compõem o portfólio da instituição tem apresentado queda devido à não efetivação dos compromissos dos cotistas na carteira da instituição conforme previsto nas recomposições, surgindo o denominado *gap* estrutural no regime de encargos da entidade (IDA, 2010a, p. 3).⁷

Ainda sobre a capacidade de financiamento e liquidez da instituição, sabe-se que sua principal fonte de recursos são as transferências de capital de cada país à associação no momento da recomposição de capital. Todavia, outras fontes também se destacam: *i)* a transferência de receita líquida do BIRD; *ii)* os reembolsos a mutuários de empréstimos anteriores da AID; *iii)* subsídios provenientes da Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation – IFC); e *iv)* a rentabilidade dos recursos originários da carteira da própria instituição. Porém, mesmo com a existência de ativos que viabilizam a permanência da AID/Banco Mundial como fomentadora do desenvolvimento das regiões mais necessitadas, a transferência de recursos para a

7. Os critérios que definem a capacidade de doação dos países são: *i)* riqueza econômica de cada país; *ii)* situação fiscal de cada contribuidor e seu nível de endividamento; *iii)* valorda moeda do país doador em comparação com a cesta de moedas utilizada pela AID/BIRD para calcular o direito especial de saque; *iv)* opções de alocação individual da contribuição entre agências multilaterais ou bilaterais; e *v)* fatores políticos.

recomposição da carteira da instituição vem, ao longo das últimas décadas, apresentando problemas. Entre eles, destaca-se a realização de *default* por parte dos países tomadores de recursos em virtude de questões fiscais. Também, o voluntarismo por parte dos países na transferência de capital para a instituição pode esbarrar em atos soberanos que, por motivos particulares, podem reduzir, ou mesmo interromper, o fluxo de capital para a instituição. Destarte, por mais que a AID apresente meios que a auxiliem na manutenção de sua carteira em níveis de excelência, a recorrência destes acontecimentos tem trazido problemas para o organismo, fazendo com que nas últimas recomposições haja o aumento do *gap* estrutural e a dificuldade de aumento real na composição dos recursos.⁸

A partir de 1996, com o lançamento do projeto HIPC, a AID/Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) iniciam as atividades voltadas para a redução do endividamento dos países pobres altamente endividados por meio da concessão de financiamentos subsidiados e reduções de dívida. Com a implantação do HIPC, os países mais necessitados têm a possibilidade de reduzir, significativamente, a dívida contraída, em troca de processos de ajustamento estrutural de suas economias, visando garantir sustentabilidade aos seus níveis de endividamento. Desde o início das operações em 1996, o projeto HIPC já auxiliou na redução da dívida dos países pobres por meio da AID/BIRD em um montante de US\$ 15,9 bilhões (IDA, 2010d, p. 3).

Esse projeto de auxílio aos países elegíveis para alívio da dívida foi ampliado por meio da proposta MDRI surgida na reunião do G8 em 2005, a qual tem como escopo o cancelamento da dívida destes países com a AID, o FMI, o BID e o FAD, sempre e quando tais países tivessem superado a primeira fase (*completion point*)⁹ da HIPC. Além de aumentar a quantidade de instituições multilaterais que perdoariam a dívida dos países pobres, a MDRI também surge para encorajar a utilização de melhores práticas políticas e fiscais por parte dos países recebedores do benefício. Desde a sua criação, o volume total de dívida aliviada pela AID/Banco Mundial no âmbito do MDRI chega a US\$ 35,5 bilhões (IDA, 2010d, p. 3).

8. Na 15ª recomposição, o montante real de contribuições por parte dos doadores correspondeu a 79,8% do objetivo inicialmente acordado, deixando um *gap estrutural* de 22,2%, ou seja, US\$ 3,3 bilhões (IDA, 2010b).

9. O país elegível dentro da Iniciativa deve apresentar um bom desempenho sob os programas monitorados pelo FMI e pelo Banco Mundial, implementando satisfatoriamente as reformas necessárias e adotando uma estratégia de redução da pobreza. De tal forma, se habilita a receber uma redução da dívida oficial.

O processo de redução do endividamento dos países pobres, tanto das dívidas comerciais como das oficiais multilaterais via HIPC e MDRI, respectivamente, procurou contribuir para o alcance da sustentabilidade de médio e longo prazo dos estoques de dívida. No entanto, também gerou pressões adicionais sobre os fluxos líquidos dos fundos que demandaram recursos adicionais nos seus respectivos processos de recomposição de capital.

TABELA 5
Condições do crédito AID

Tipo de crédito	Carência (anos)	Maturidade (anos)	Juros ² (%)	Taxa de serviço ³ (%)	Taxa de compromisso ⁴ (%)	Grau de concessionalidade (%)
<i>Grant</i>	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	100
Créditos regulares	10	40	0	0,75	0-0,5	61
<i>Blend credit</i>	10	35	0	0,75	0-0,5	57
<i>Hardened term credit</i>	10	20	0	0,75	0-0,5	40
<i>Hard term credit</i>	10	35	3,52	0,75	0-0,5	20
<i>New blend credit¹</i>	5	25	1,25	0,75	0-0,5	35
<i>New hard term credit¹</i>	5	25	3,52	0,75	0-0,5	14

Fonte: IDA (2010c).

Notas: ¹ Modalidades de crédito propostas nas negociações da 16ª recomposição.

² Anual.

³ Taxa cobrada para cobrir alguns custos administrativos.

⁴ Taxa cobrada sobre saldos não desembolsados pelos organismos.

As doações, a partir da 14ª recomposição de capital, são concedidas com base nos riscos de *default* do país tomador. Assim, países com baixo risco recebem 100% das alocações na forma de créditos; países com risco médio de não pagamento da dívida recebem 50% na forma de créditos e 50% na forma de doação; e países com alto risco recebem 100% na forma de doação.

Os créditos regulares são habilitados para países com renda *per capita* de até US\$ 1.135. São elegíveis a *blend credit* países considerados pelo Banco Mundial de limitada credibilidade e renda *per capita* entre US\$ 910 e US\$5.730.¹⁰

Os *hardened term credit* são elegíveis por países que alcancem uma renda *per capita* de pelo menos US\$ 1.135 durante mais de dois anos consecutivos. Para a janela dos *hard term credits* estão habilitados países *blend* com renda *per capita* abaixo de US\$ 1.135 e que mantenham um programa ativo de empréstimos com o BIRD.

10. Além do critério de renda *per capita*, o organismo leva em consideração a capacidade do país de obter financiamentos no mercado ou no próprio Banco Mundial (capital ordinário). Se isto não é factível, considera-se o país como de "limitada credibilidade".

De uma forma geral, o grau de concessionalidade, calculado com uma taxa de desconto de 6%, varia entre 20% no caso dos *hard term* e 100% nos *grants*. Nos casos dos créditos *regulares*, *blend* e *hardened*, os elementos de concessionalidade são significativos: 61%, 57% e 40%, respectivamente.

Em função das recentes dificuldades de financiamento da agência, foram propostas duas alternativas que substituiriam os *blend* e os *hard credits* e que, basicamente, diminuindo prazos de maturidade e de carência e aumentando juros, diminuem o grau de concessionalidade para 35% e 14%, respectivamente (IDA, 2010a, p. 13-14).

2.5 PARTICIPAÇÃO DO BRASIL

O Brasil iniciou as suas contribuições à AID na 6ª reposição de capital, em 1982, quando aportou US\$ 50 milhões, valor equivalente a 0,42% da reposição. Desde então o país tem contribuído regularmente, sendo que a última reposição em 2007 foi de US\$ 191 milhões, 0,62% do total, elevando o seu aporte acumulado para US\$ 764 milhões, 0,359% do total das últimas dez reposições. Para a 16ª reposição, em curso, dependendo de aprovação do Congresso Nacional, a contribuição global do país seria de US\$ 101,4 milhões, 0,30% da reposição total da AID (IDA, 2010a; 2011).

3 FUNDO DE OPERAÇÕES ESPECIAIS (FOE)

3.1 BREVE HISTÓRICO

O BID foi criado no início da década de 1960 com a finalidade de fomentar o desenvolvimento da América Latina. Em um período de bastante turbulência na região em função dos problemas advindos da crise dos mísseis em Cuba e do conflito bipolar, a instituição nasceu voltada à cooperação multilateral, focando o combate à pobreza e à desigualdade social e o crescimento sustentável dos países membros. Este banco, ao longo de sua história, por meio de seus instrumentos de crédito, se consolidou como um dos principais veículos de financiamento multilateral da região, atingindo o volume total de empréstimos concedidos de US\$ 176 bilhões desde a sua criação até 2010, provenientes do capital ordinário (BID, 2011).

O Fundo de Operações Especiais (FOE) nasce junto com o banco e constitui a *janela concessional* do organismo, que, com créditos altamente subsidiados, procura promover o desenvolvimento dos países da região com baixa renda *per capita*. Atualmente, são elegíveis a estes créditos Bolívia, Guiana, Honduras e Nicarágua. No passado, Paraguai e Guatemala também tiveram acesso a eles, mas atualmente são elegíveis a estes recursos unicamente em situações muito especiais. Ao longo de sua história, o FOE aprovou recursos para os países mais pobres da região por um valor aproximado de US\$ 19 bilhões. Entre 1994 e 2008, os quatro países hoje elegíveis tomaram crédito concessional do FOE por um valor de US\$ 6,6 bilhões, mais de um terço do total emprestado durante sua existência (BID, 2011).

Em 2007, o BID viu-se obrigado a criar um fundo não reembolsável visando atender países em circunstâncias especiais, transferindo inicialmente recursos do FOE e posteriormente, a partir de 2010, reforçado com recursos oriundos do seu capital ordinário. O beneficiário direto deste fundo tem sido o Haiti, que recebeu até 2010 US\$ 395 milhões (BID, 2011, p. 27).

A necessidade de recursos novos para capitalizar esta instituição e seus fundos é recorrente. Ao contrário do que ocorre com o Grupo Banco Mundial e o Grupo Banco Africano de Desenvolvimento, nos quais as recomposições se dão periodicamente a cada três anos, no BID elas não possuem uma periodicidade definida. A 8ª recomposição deu-se em 1994, e só em 2010 iniciou-se a 9ª recomposição de capital do organismo.

3.2 TEMAS E PRIORIDADES

Com o intuito de reduzir a pobreza e a desigualdade, bem como promover o crescimento sustentável na região latino-americana, o BID e, conseqüentemente, o FOE, apresentam cinco setores prioritários (IDB, 2010b, p. 8-10), discriminados a seguir.

1. Políticas sociais para a promoção da igualdade e elevação da produtividade: com o objetivo de alcançar crescimento sustentável e redução da pobreza, a América Latina necessita de uma nova geração de programas sociais, que igualem oportunidades independentemente de *status*, raça, etnia ou gênero. Nesse marco, é relevante aumentar a qualidade da educação, melhorar os resultados em termos de saúde, proteger as famílias contra os riscos e redistribuir renda efetivamente enquanto se aceleram aumentos da produtividade do trabalho.

2. Infraestrutura para competitividade e bem-estar social: afirma-se que os países latino-americanos necessitam de investimentos voltados ao incremento da infraestrutura e à redução do hiato de desenvolvimento que existe entre a região e os demais países emergentes. Dessa forma, destaca-se, também, a importância da redução dos custos em transporte e telecomunicações, bem como a socialização das práticas sanitárias pela população.
3. Instituições para o crescimento e o bem-estar social: o BID entende que é importante para a promoção do crescimento sustentável na região a consolidação das instituições, de forma a estabelecer marco regulatório condizente com as políticas econômicas e sociais de longo prazo. Ademais, é fundamental que haja melhoria na concessão de crédito ao mercado; nos serviços financeiros; nos sistemas anticorrupção; e no combate e prevenção à lavagem de dinheiro.
4. Competitividade regional e integração global: apesar da formalização de inúmeras parcerias comerciais nas últimas três décadas, de acordo com o BID, a América Latina ainda carece de aprimoramento das instituições voltadas ao comércio internacional, como a harmonização das regras de origem e o estabelecimento dos padrões técnicos e sanitários para os bens e serviços comercializados. Todos estes avanços são necessários para aproveitar os benefícios dos mercados abertos.
5. Proteção ao meio ambiente, promoção da energia renovável e segurança alimentar: a ampliação da agenda voltada à redução da pobreza, à promoção da igualdade e ao crescimento sustentável tornou prioritários novos temas, fazendo com que o BID acompanhasse estas mudanças. Dessa forma, programas voltados para a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento de matriz energética renovável, a sustentabilidade ambiental e a agricultura passaram a fazer parte do foco de atuação do banco.

3.3. DISTRIBUIÇÃO SETORIAL

Em 2009 e 2010, os créditos aprovados para os países elegíveis ao FOE, incluindo Guatemala e Paraguai, atingiram mais de US\$ 1,5 bilhão, dos quais 65% foram para infraestrutura e meio ambiente, 22% para fortalecimento de capacidade institucional e 13% para projetos sociais. Paraguai e Guatemala absorveram US\$ 300 milhões, 20% do total, destinados em mais de 70% para o setor de infraestrutura e meio ambiente (tabela 6).

TABELA 6
Operações aprovadas por setor (2009-2010)

Setor	Valor (US\$ milhões)	Participação (%)
Capital institucional e finanças	333,80	22,15
Infraestrutura e meio ambiente	983,60	65,25
Social	190,00	12,60
Total	1.507,40	100,00

Fonte: IDB (2011).

Levando em consideração as áreas definidas como estratégicas pelo BID e as demandas manifestadas pelos países de necessidade de recursos nos próximos dez anos, infraestrutura para a competitividade e políticas sociais constituem-se os dois principais componentes, independentemente do nível relativo de desenvolvimento dos países. Ou seja, tanto recursos do capital ordinário como do FOE serão demandados preponderantemente por estas áreas. Nos casos dos países elegíveis ao FOE, incluindo o Haiti, registra-se uma demanda significativa por estradas, energia, água, saneamento, políticas sociais e fortalecimento institucional, com quase 83% do total (tabela 7).

TABELA 7
Necessidades de financiamento por áreas estratégicas (2010-2020)
(Em %)

	Capital Ordinário	FOE
Políticas sociais	23,5	25,6
Infraestrutura para a competitividade	41,4	42
Instituições para o crescimento	17,9	17,6
Competitividade regional e integração	6,3	3,9
Meio ambiente	10,9	10,9

Fonte: IDB (2010a).

3.4 CARACTERÍSTICAS DO CRÉDITO

Como salientado anteriormente, são elegíveis a créditos concessionais do FOE os quatro países mais pobres da região: Bolívia, Guiana, Honduras e Nicarágua. Em situações excepcionais, Guatemala e Paraguai podem ter acesso a estes recursos. Os empréstimos têm uma maturidade de 40 anos, com amortização total ao final do período (*bullet*, ou seja, carência de 40 anos) e taxa de juros fixa de 0,25% ao ano (a.a.) (IDA, 2010c, p. 23).

Em março de 2007, o conselho de governadores aprovou resolução que, dentro da iniciativa de alívio da dívida multilateral (MDRI), perdoou parte dos saldos devedores desses países, incluindo o cancelamento de saldos pendentes com o FOE em dezembro de 2004. Neste contexto foi estabelecida uma estratégia de sustentabilidade da dívida e da alocação fortalecida de recursos com base no desempenho dos países elegíveis a ser avaliado a cada dois anos.

Essa estratégia define que a alocação de recursos concessionais será determinada por fatores tais como as necessidades do país, seu desempenho e o risco de *default*. As necessidades levam em conta a população e a renda *per capita*; a *performance* toma como referência o desempenho médio da carteira com o banco (30% de ponderação) e os resultados da avaliação de políticas e institucional do país feita pelo BID (70% de ponderação). Todos estes elementos, em conjunto com o risco de *default*, determinam uma apropriada combinação de recursos FOE e de recursos do capital ordinário a que os países têm acesso, com um grau de concessionalidade que é o resultado das condições implícitas nesse *mix* de recursos – *blend structure* (IDB, 2011, p. 5-6).

Como se observa na tabela 8, durante o biênio 2009-2010, Bolívia e Honduras, com risco baixo de *default*, tiveram acesso a recursos *blend*, 30% oriundos do FOE e 70% do capital ordinário. Enquanto a Guiana e as Honduras, de risco moderado de *default*, dividiram ao meio suas alocações entre origem FOE e capital ordinário. Destaca-se que os recursos originários do capital ordinário têm 30 anos de maturidade e seis de carência e cobram taxa de juros *libor* (*London interest offered rate*) mais um *spread* periodicamente definido pelo banco. São estas condições que, conjuntamente com as dos recursos FOE, determinam, a uma dada taxa de desconto, maiores elementos de concessionalidade para países com moderado risco de *default* em relação a países com baixo risco. Ou seja, o grau de concessionalidade varia diretamente com o risco de *default*.

TABELA 8
Risco de default e grau de concessionalidade (2009-2010)
(Em %)

	Risco de <i>default</i>	Estrutura do crédito <i>blend</i>		Grau de concessionalidade ³	
		FOE	CO	2009 ¹	2010 ²
Bolívia	Baixo	30	70	36,20	33,50
Guiana	Moderado	50	50	51,10	48,80
Honduras	Baixo	30	70	36,20	33,50
Nicarágua	Moderado	50	50	51,10	48,80

Fonte: IDB (2011).

Notas: ¹ Taxa base de desconto de 5,27%.

² Taxa base de desconto de 4,91%.

³ Grau de concessionalidade que reflete as condições combinadas de carência, prazos e taxas das duas fontes de crédito.

A tabela 9 mostra que em 2009 e 2010 foi alocado para esses países mais de US\$ 1,2 bilhão, sendo US\$ 765 milhões provenientes do capital ordinário e US\$ 435 milhões do FOE. Guatemala e Paraguai, que combinaram 20% de recursos FOE com

80% de recursos do capital ordinário, tiveram acesso a US\$ 300 milhões, dos quais US\$ 240 milhões oriundos do capital ordinário e US\$ 60 milhões do FOE.

TABELA 9

Alocação anual do crédito (FOE) e do capital ordinário (CO) por país (2009-2010)

(Em US\$ milhões)

	2009			2010		
	FOE	CO	Total	FOE	CO	Total
Bolívia	57,3	133,7	191,0	60,2	140,6	200,7
Guiana	17,4	17,4	34,8	18,3	18,3	36,6
Honduras	60,3	140,8	201,1	63,4	147,9	211,3
Nicarágua	81,0	81,0	162,0	85,1	85,1	170,2
Guatemala	14,4	57,6	72,0	14,4	57,6	72,0
Paraguai	15,6	62,4	78,0	15,6	62,4	78,0
Total	246,0	492,9	738,9	257,0	511,9	768,8

Fonte: IDB (2011).

Dessa forma, na Declaração de Cancún de março de 2010 com os governadores do BID, foi decidido como seria o incremento de capital para a 9ª recomposição financeira do banco e dos demais fundos. Nesta ocasião, Haiti e Chile receberam a solidariedade da instituição em função dos terremotos na recente história, mas ênfase foi dada à necessidade de se adequar os objetivos do banco e do FOE ao capital disponível, especialmente em função do processo de recuperação da América Latina da crise financeira de 2008-2009, visto que a crise acentuou gargalos já existentes na região. Logo, o total da recomposição do BID alcançaria US\$ 70 bilhões, sendo que os recursos adicionais destinados para o FOE somariam US\$ 479 milhões.¹¹ Destas contribuições para o Fundo, *i)* parte seria destinada para o cancelamento de 100% da dívida do Haiti com o FOE, *ii)* parte para a conversão dos empréstimos haitianos com o BID em doações; e *iii)* o restante para a recomposição do capital do próprio fundo e suas demais operações. Ao final da recomposição, o capital do BID passaria dos US\$ 170 bilhões (IDB, 2010c, p. 1).

3.5 PARTICIPAÇÃO DO BRASIL

As contribuições do Brasil ao FOE seguem a distribuição definida no acordo constitutivo do BID, especificamente no seu artigo IV. Na 9ª recomposição foi estabelecido um aporte de US\$ 479 milhões, correspondendo ao Brasil cota de US\$ 26,7 milhões, isto

11. Definiu-se, também, que antes de 2020 os governadores revisariam as necessidades para uma nova recomposição no âmbito do FOE, especialmente para aqueles países elegíveis, à exceção do Haiti.

é, 5,58% do valor da reposição, a ser integralizada em cinco anos a partir de 2011 em parcelas de US\$ 5,7 milhões. Isto significa que, ao final de 2015, o país terá contribuído com US\$ 571,1 milhões, 5,58% do capital total subscrito desde 1961, que chega a mais de US\$ 10,2 bilhões. Trata-se da terceira maior contribuição ao fundo, inferior apenas às participações de Estados Unidos e Japão (IDB, 2010b).

4 FUNDO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO (FAD)

4.1 BREVE HISTÓRICO

Estabelecido com o objetivo de fomentar o desenvolvimento dos países do continente, o Grupo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) compreende três unidades: o próprio Banco Africano de Desenvolvimento, instituição criada em 4 de agosto de 1963, por 23 países africanos recém independentes; o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD), criado em 29 de novembro de 1972 por este banco e por 14 países não africanos; e o Nigeria Trust Fund, estabelecido em 1976 em acordo com o governo nigeriano. Atualmente, o Banco conta entre seus membros com 53 países africanos e 24 países não africanos.

O FAD foi criado com contribuição inicial de US\$ 101 milhões, atingindo, na 11ª recomposição relativa ao período 2008-2010, um capital total de US\$ 29,4 bilhões. Analogamente ao que acontece com a AID e com o FOE no âmbito dos grupos Banco Mundial e BID, respectivamente, o FAD tem a capacidade de conceder aos países elegíveis créditos concessionais. O Nigeria Trust Fund, por sua vez, iniciou suas operações com o montante de US\$ 80 milhões por meio de acordo firmado entre o Grupo Banco Africano e o governo da Nigéria e tem os mesmos objetivos do FAD. Trata-se de um Fundo provisório com 30 anos de vigência, expirado em 2006, quando foi prorrogado por acordo entre as partes até 2016 (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP – AFDB, 2011a).

4.2 TEMAS E PRIORIDADES

O FAD, criado em 1972, entrou em vigor em 1974, e o Artigo 2º do Tratado Constitutivo estabelece que seu propósito é o de assistir o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) no fomento ao desenvolvimento econômico e social dos países membros, bem como na promoção da cooperação e do comércio internacional (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2003).

Os recursos do fundo são recompostos a cada três anos pelos 26 países doadores, sendo que a penúltima recomposição aconteceu em 2007 para as atividades do triênio 2008-2010.

Ao longo da história do fundo, os setores prioritários que mais recebem destaque na agenda de atuação da instituição são aqueles voltados para infraestrutura, agricultura e temas sociais. Todavia, de maneira semelhante ao que ocorreu com a AID e o FOE, durante a 12ª recomposição de capital, em curso, o fundo reafirma como objetivo o aprofundamento de seu papel estratégico na região e a necessidade de consolidar suas operações em temas/setores como infraestrutura, governança, integração regional e Estados frágeis, assim como de incluir no seu escopo de atuação temas voltados para gênero e meio ambiente.

Em termos gerais, os principais temas e setores objeto de financiamentos são os relacionados a seguir (AFRICAN DEVELOPMENT FUND, 2010).

1. *Infraestrutura*: durante as negociações para a 12ª recomposição do capital do fundo, foi reafirmado que o setor de infraestrutura é vital para o alcance dos ODM, visto que a superação dos gargalos neste setor irá auxiliar os países africanos elegíveis na elevação da competitividade e da produtividade, bem como aprofundar a integração econômica da região; reduzir a pobreza; e melhorar os serviços prestados para a sociedade. Com o intuito de desenvolver a infraestrutura dos países africanos, as áreas que recebem especial atenção são: transporte, energia, água, saneamento e tecnologia da informação.
2. *Governança*: a promoção da boa governança e o combate à corrupção são importantes diretrizes a serem seguidas pelos países africanos para que se alcance a estabilidade no processo decisório. Segundo o relatório final da 12ª recomposição de capital, o desenvolvimento deve ser favorecido por sistemas e procedimentos que visam à transparência nas transações governamentais e nas contas públicas.
3. *Integração regional*: a integração regional dos países africanos foi encarada como essencial para a promoção do crescimento da região, uma vez que irá auxiliar a competitividade regional, a integração e a complementaridade dos mercados, a expansão do comércio e a elevação da produtividade.
4. *Estados falidos*: a estratégia que o BAD tem para a reabilitação e desenvolvimento dos Estados africanos falidos e fragilizados por conflitos internos pauta-se no fornecimento dos serviços básicos de infraestrutura; na governança; na formação e consolidação das instituições; e nos recursos humanos.

5. *Desenvolvimento do setor privado*: o estímulo ao investimento privado na África tem como objetivo principal acelerar o crescimento e melhorar o ambiente para o empreendedorismo. Busca-se também estimular o desenvolvimento do mercado financeiro e atrair investimentos estrangeiros para a região.
6. *Mudanças climáticas*: as operações voltadas à temática do meio ambiente que o FAD subsidia são direcionadas para investimentos que procurem mitigar a emissão de gases tóxicos, incentivar a produção de energias renováveis e promover a utilização de transporte público e ferrovias.
7. *Produtividade agrícola e segurança alimentar*: especialmente após a crise alimentar em 2008, o FAD intensificou sua atuação na elevação da produtividade agrícola, nas questões associadas à segurança alimentar e na redução dos impactos das adversidades climáticas.
8. *Gênero*: à semelhança da AID e do FOE, o FAD também prioriza as questões de gênero, como o *empoderamento* feminino e o estímulo aos países elegíveis ao crédito concessional para formular políticas e estimular práticas que promovam iguais condições entre os gêneros.

4.3 DISTRIBUIÇÃO SETORIAL

No acumulado entre 1974 e 2010, o FAD aprovou empréstimos e doações em valor superior a US\$ 35 bilhões. Grande parte desta carteira foi alocada nos setores de transportes (22,7%), agricultura e desenvolvimento rural (20,5%), multissetores (19,2%) e social, compreendendo basicamente educação e saúde (16,1%) (tabela 10).

TABELA 10
Empréstimos e doações aprovados pelo FAD/BAD – valores por setor (2006-2010) e acumulado (1974-2010)
 (Em US\$ milhões)¹

	2006-2010	%	1974-2010	%
Agricultura e desenvolvimento rural	1.032,30	8,7	7.167,9	20,5
Social	798	6,7	5.626,30	16,1
Água e saneamento	1.569,3	13,2	3.530,7	10,1
Energia	1.588,2	13,4	2.712,8	7,7
Comunicação	-	-	182,3	0,5
Transporte	3.894,9	32,8	7935	22,7
Finanças	7,7	i ²	549,8	1,6
Multissetor	2.775,3	23,4	6.737,6	19,2
Indústria e mineração	30,8	0,3	331,1	0,9
Desenvolvimento urbano	-	-	2,9	i ²
Meio ambiente	175,6	1,5	230,2	0,7
Total	11.872,10	100	35.006,6	100

Fonte: African Development Bank (2011).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ As unidades de conta usadas no relatório foram convertidas em US\$ à taxa de 1 UA = US\$ 1,54003.

² i = insignificante.

É interessante comparar essa distribuição registrada ao longo da existência do fundo com a observada nos últimos cinco anos, a qual reflete diretrizes estabelecidas nas últimas duas recomposições de capital, ou seja, a 10ª e a 11ª. Como ilustra a tabela 10, a seguir, perdem significativa importância relativa os setores de agricultura e desenvolvimento rural e social, em benefício dos setores de fornecimento de água e saneamento, energia, transportes e multissetores, no qual se incluem projetos institucionais e de governança.

4.4 CARACTERÍSTICAS DO CRÉDITO

Desde sua criação em 1972, o FAD vem contribuindo para o desenvolvimento econômico e social dos membros regionais elegíveis do Banco Africano ao crédito concessional fornecido pela instituição. Para tanto, a alocação de crédito aos países é realizada levando em conta as necessidades do país de acordo com a renda *per capita*, a população e o desempenho econômico, institucional e de manejo da carteira de créditos, seguindo o método Performance-Based Allocation – PBA (AFRICAN DEVELOPMENT FUND, 2010, p. 20).

Assim como acontece com a AID e o FOE, os recursos do fundo têm origem: *i)* na subscrição dos membros nas recomposições que ocorrem periodicamente a cada três anos, conforme estabelecido no acordo de criação;¹² *ii)* nos recursos transferidos do Banco Africano de Desenvolvimento; *iii)* nos reembolsos dos mutuários do fundo; e *iv)* nos recursos internos da instituição gerados das aplicações da carteira. Para a 12ª recomposição finalizada em agosto de 2010, o total compromissado foi de mais de US\$ 6 bilhões (AFRICAN DEVELOPMENT FUND, 2010).

Os instrumentos de financiamento estabelecidos na 12ª recomposição serão canalizados para os países elegíveis e, quando aplicados, deverão criar sinergia com o crédito proveniente do capital ordinário do banco. Prevaecem duas linhas de empréstimos, a saber: os *project loan*, com maturidade de 50 anos e 10 de carência, que carregam uma taxa de serviço de 0,75% anuais sobre os montantes desembolsados e uma comissão de compromisso de 0,50% anuais sobre os saldos não desembolsados. Entre o 11º e o 20º ano é paga uma taxa de juros de 1% a.a. e entre o 21º e o 50º ano a taxa aumenta para 3% a.a. As linhas de crédito, por seu turno, geralmente concedidas a bancos de desenvolvimento

12. A última recomposição do fundo ocorreu em 2010 e terá validade para os anos fiscais de 2011 a 2013.

e instituições similares de financiamento, têm 20 anos de prazo e carência de cinco anos, carregando as mesmas taxas dos *project loan* (IDA, 2010c, p 23; AFDB, 2011a).

A elegibilidade às doações do fundo é vinculada às despesas específicas com educação, saúde, água, saneamento, programas ligados ao combate à Aids, reconstrução pós-conflito e desastres naturais. Ademais, o fundo leva em consideração o risco de sustentabilidade da dívida dos países elegíveis, sendo que aqueles com elevado risco obtêm a classificação *vermelha* e recebem doações. Os países com risco intermediário, classificação *amarela*, recebem crédito com um *mix* de 50% de doações e 50% de empréstimos. Por sua vez, os países com baixo risco, classificação *verde*, não são elegíveis a doações e têm acesso apenas aos empréstimos concedidos pelo fundo.

A iniciativa MDRI é utilizada de forma sistemática no âmbito do FAD, visto que dos 40 países mais endividados do mundo, 33 estão na África. Concedendo 100% de alívio da dívida, até dezembro de 2010, os 23 países elegíveis ao crédito FAD – Benin, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, República do Congo, Etiópia, Gâmbia, Gana, Libéria, Madagascar, Maláui, Mali, Mauritânia, Moçambique, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Ruanda, Tanzânia, Uganda e Zâmbia – já tinham alcançado o *completion point* dentro da iniciativa HIPC, recebendo um alívio da dívida oficial multilateral de mais de US\$ 7 bilhões (AFDB, 2011a). Para preservar a capacidade financeira, as condições do MDRI requerem que os doadores compensem totalmente o fundo pelo alívio da dívida.

4.5 PARTICIPAÇÃO DO BRASIL

O Brasil é sócio fundador do FAD/BAD, junto com mais 14 países não africanos. Participou com um aporte de 2,21% do capital inicialmente subscrito, isto é, pouco mais de US\$ 2,2 milhões, e desde então se mantém como contribuinte (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2003). Na época, Brasil e Canadá foram os únicos países doadores do continente americano. Para a 12ª recomposição, foi definida a participação nacional em 0,235%, o equivalente a US\$ 14.749.170 a serem integralizados em até três anos findos em 1º de janeiro de 2013. Nas 11 reposições anteriores, o Brasil contribuiu com US\$ 206,4 milhões, o que corresponde, em média, a 0,34% do poder de voto da instituição (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2011).

5 QUALIDADE DA AJUDA DOS FUNDOS

Diversos formuladores de políticas para o desenvolvimento, numerosos doadores assim como receptores de ajuda e, também, um grupo de pesquisadores têm se manifestado enfaticamente sobre a necessidade de avaliar a qualidade da ajuda e o seu impacto nos países recipiendários. A Declaração de Paris e a Agenda para Ação de Acra reafirmam critérios e princípios para se avaliar a ajuda.

Nesse sentido, esta parte do texto aborda, de forma resumida, alguns dos principais estudos produzidos a este respeito na década de 2000 com a finalidade de introduzir o leitor em um tema relevante quando se analisa a cooperação para o desenvolvimento. Os critérios e princípios definidos nas declarações mencionadas constituem um marco de referência para avaliar a cooperação oferecida de maneira bilateral e/ou multilateral. Grande parte da ajuda do Brasil é concedida por meio de canais multilaterais de financiamento. Portanto, é ilustrativo verificar como estas instituições são avaliadas em termos da qualidade da ajuda oferecida aos países de baixa renda.

Os grupos Banco Mundial, BID e BAD possuem sistemas de avaliação que objetivam mensurar a qualidade da ajuda concedida e os resultados obtidos. Assim, por exemplo, a AID do Banco Mundial conta com o sistema de mensuração de resultados (*results measurement system – RMS*), fortalecido, por recomendação do Comitê de Governadores, desde novembro de 2003, quando foram avaliados 18 potenciais indicadores em termos de sua relevância para espelhar a redução da pobreza, sua mensurabilidade e disponibilidade nos países receptores, sua sensibilidade a mudanças de política e dos custos de gerar uma base satisfatória de informações (IDA, 2004). Tanto o BID como o BAD também dispõem de sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados implementados, seja por meio do Marco de Resultados (RF – Results Framework) do BID ou das avaliações produzidas pelo Departamento de Avaliação de Operações (OPEV) do BAD.

Com a divulgação da Declaração de Paris em março de 2005, posteriormente aprofundada pela Agenda para Ação de Acra em setembro de 2008, estes três grupos

passam a tomar como referência para seus processos de avaliação os indicadores de progresso ali definidos. Com algumas adaptações, os princípios que norteiam a formulação de indicadores são os de apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua.¹³

Nos anos 2000 diversos pesquisadores têm se concentrado em avaliar a qualidade e a efetividade da ajuda oficial para o desenvolvimento proporcionada por agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento. Em grande parte dos estudos, a base para a construção dos indicadores, principalmente de qualidade, está referenciada nos denominados “compromissos de parceria” constantes da Declaração de Paris. Em primeiro lugar, é necessário salientar que uma parte das pesquisas avalia a qualidade da ajuda. Em segundo lugar, outros pesquisadores se concentram em avaliar o impacto desta ajuda no desenvolvimento econômico e social dos países que a recebem. Neste segundo caso tenta-se ligar a qualidade da ajuda com a sua efetividade, entendendo por esta, geralmente, impactos positivos sobre a redução da pobreza e, principalmente, sobre o crescimento econômico.

Procura-se, a seguir, apresentar um resumo de algumas das principais avaliações sobre qualidade da ajuda para o desenvolvimento, destacando-se os resultados de desempenho obtidos pelos fundos de desenvolvimento objeto deste texto. Os resultados são apresentados em termos de posições dentro de um *ranking* geral de desempenho estabelecido para numerosas agências bilaterais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento. Portanto, em momento algum se busca apresentar os impactos estudados por vários pesquisadores em termos de desenvolvimento econômico e social, qualquer que seja a variável escolhida para avaliá-lo.

Birdsall e Kharas (2010), com base em dados de 2008 da DAC/OECD totalizando US\$ 120 bilhões de 156 agências bilaterais e 263 multilaterais, avaliaram a qualidade da ajuda estabelecendo um *ranking* de países e agências em quatro dimensões que refletem os princípios da Declaração de Paris. Os dados correspondem ao conceito CPA (*country programmable assistance*), que exclui ajuda humanitária, alívios de dívida e custos administrativos da ODA (*official development assistance*)

13. Ver, a este respeito, *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*, março 2005, Paris, publicado originalmente pela OCDE (OCDE, 2006); IDA (2007); IDB (2010b); AFDB (2011b).

que respondem mais a crises específicas e não a movimentos consistentes de ajuda ao desenvolvimento no longo prazo.¹⁴

As quatro dimensões escolhidas pelos autores têm pequenas adaptações em relação com os princípios da declaração e são definidas como: maximização de eficiência, que corresponde a “resultados” em termos da declaração; promoção de instituições ou “apropriação” na declaração; redução da carga dos receptores, “alinhamento” na declaração, e transparência e aprendizado, ou “responsabilidade mútua”, na declaração.¹⁵

Pode-se extrair da Declaração de Paris que, em termos de “resultados”, espera-se que a gestão conte com sistemas de avaliação de desempenho de estratégias nacionais e setoriais de desenvolvimento de modo a gerir os recursos com decisões centradas nos resultados. No que diz respeito à “apropriação”, espera-se que tanto doadores como receptores possuam efetiva liderança sobre as suas estratégias de desenvolvimento operacional com prioridades incorporadas em um orçamento. Sobre o “alinhamento”, requer-se que doadores baseiem seu apoio nas estratégias, instituições e procedimentos dos receptores, destacando-se os fluxos alinhados com prioridades, o desenvolvimento de capacidades de forma coordenada, o uso dos sistemas nacionais de finanças públicas e de licitações, a não formação de estruturas de implementação paralelas e a ajuda não condicionada. Finalmente, no que tange a “responsabilidade mútua”, estabelece-se que doadores e parceiros são responsáveis pelos resultados sendo, portanto, importante o reforço dos processos de elaboração de estratégias e o fomento das abordagens participativas, assim como o compartilhamento de informações transparentes e detalhadas e dos processos de avaliação.

Cada um desses princípios, na pesquisa, conta com sete ou oito indicadores, totalizando 30, que são agregados dentro de cada categoria, conformando um índice composto para cada uma delas. Os indicadores de cada dimensão provêm da própria

14. Estas modalidades de ajuda não têm nenhuma previsibilidade. Por tal razão muitos analistas e pesquisadores, quando avaliam qualidade e efetividade da ajuda em termos de crescimento e redução da pobreza, preferem trabalhar com uma espécie de *core ODA*, ou seja, o CPA. Por ODA, conceito estabelecido pelo Development Assistance Committee (DAC) da OCDE, entende-se o fluxo de recursos para países, territórios e instituições multilaterais de desenvolvimento providos por governos ou agências oficiais de um país para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar, e que seja de caráter concessional, contendo um elemento de concessionalidade de pelo menos 25% (calculado a uma taxa de desconto de 10%).

15. Um princípio da Declaração de Paris que aparentemente não estaria sendo considerado é o de “harmonização”. Mas, na realidade, alguns indicadores relativos a harmonização, como por exemplo a utilização de missões conjuntas coordenadas, são considerados na dimensão “redução da carga” (alinhamento em termos da declaração), como pode ser observado na tabela 11 com os indicadores C5 e C6.

Declaração de Paris ou de literatura acadêmica tratando do tema. Não há nenhuma agregação dos quatro índices, uma vez que a correlação entre os indicadores de cada categoria com as restantes é baixa e o resultado de um índice global seria bastante sensível às ponderações de cada dimensão. O quadro 1 reproduz as quatro dimensões e os 30 indicadores.

QUADRO 1
Indicadores por dimensão

Eficiência	Instituições	Carga	Transparência
E1. Parcela de recursos para países pobres	I1. Parcela de ajuda para prioridades do receptor	C1. Importância da relação de ajuda	T1. Membro da International Aid Transparency Institute (IATI)
E2. Parcela de recursos para países bem governados	I2. Evitar unidades paralelas de implementação de projetos (P6)	C2. Fragmentação da ajuda entre agências doadoras	T2. Registro de projetos e suas descrições com a OECD/DAC
E3. Parcela de custos administrativos (SP2)	I3. Parcela de ajuda que transita pelo orçamento do receptor (P3 e A5)	C3. Tamanho médio dos projetos (SP3)	T3. Grau de detalhes das descrições dos projetos
E4. Parcela de ajuda programável (A2)	I4. Parcela de ajuda para parceiros com boas estratégias operacionais	C4. Contribuições a agências multilaterais (SP1)	T4. Relatório dos canais de entrega da ajuda
E5. Especialização por país receptor (SP4)	I5. Uso de sistemas de parceiro (P5, A3 e A4)	C5. Missões coordenadas (P4)	T5. Parcela de projetos reportando os desembolsos
E6. Especialização por setor (SP6)	I6. Coordenação da cooperação técnica (P4 e A6)	C6. Trabalho analítico coordenado (H3) (P10)	T6. Grau de execução dos compromissos
E7. Suporte de seletos bens públicos globais	I7. Parcela de ajuda desembolsada no ano fiscal programado (P7)	C7. Uso da ajuda por meio de programas (H1) (P9)	T7. Ajuda a parceiros com bons sistemas de monitoramento e avaliação
E8. Parcela de ajuda não condicionada (A1) (P8)	I8. Projeções de ajuda futura		

Fonte: Birdsall e Kharas (2010).

Obs.: As siglas entre parênteses correspondem a indicadores similares esboçados no trabalho Knack, Rogers e Eubank (2010) que constam no quadro 3. Quando existente, a referência P corresponde a indicador definido na Declaração de Paris.

O quadro 2 apresenta os resultados do *ranking* para os dez primeiros doadores bilaterais e multilaterais, ao todo são 31 doadores, em cada uma das categorias. Observa-se que no caso da AID, está entre os dez maiores nas quatro dimensões avaliadas. Destaca-se, especialmente, em termos da “promoção das instituições” (“apropriação”) e na “redução da carga” (“alinhamento”) que figura na segunda posição. No caso do FOE do BID, encontra-se entre os dez maiores em três das quatro categorias: maximização de eficiência, promoção das instituições e redução da carga. Ocupa o último lugar em termos de transparência e aprendizado. Por sua vez, o FAD do BAD está entre os dez maiores em duas das quatro dimensões: maximização de eficiência e promoção de instituições.

QUADRO 2

Ranking de doadores – qualidade da ajuda por dimensão

Classificação	Eficiência	Instituições	Carga ¹	Transparência ²
1ª	Global Fund	Irlanda	IFAD	Austrália
2ª	FAD/BAD	AID	AID	Comunidade Europeia
3ª	Fundo Asiático	Fundo Asiático	FOE/BID	Irlanda
4ª	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAD)	FAD/BAD	Reino Unido	Dinamarca
5ª	FOE/BID	Dinamarca	Finlândia	AID/BIRD
6ª	Portugal	Holanda	Holanda	Nova Zelândia
7ª	Irlanda	Reino Unido	Irlanda	Noruega
8ª	Luxemburgo	FOE/BID	Comunidade Europeia	Espanha
9ª	AID	Noruega	Fundo Asiático	Holanda
10ª	Nova Zelândia	Finlândia	Global Fund	Global Fund

Fonte: Birdsall e Kharas (2010).

Notas: ¹ O FAD/BAD ocupa o 11ª lugar.

² O FAD/BAD ocupa o 25ª lugar e o FOE/BID ocupa o 31ª lugar.

De uma forma geral, com exceção do princípio de transparência e aprendizado nos casos do FOE e do FAD, as agências multilaterais em exame têm um desempenho superior ao das agências bilaterais/países, apresentando um *ranking* médio bem superior em três das quatro dimensões (quadro 3).

QUADRO 3

Índice de desempenho por tipo de doador¹

Tipo	Eficiência	Instituição	Carga	Transparência	Média
Doador bilateral	19,39	17,43	18,4	15,43	17,67
Fundos (AID, FOE, FAD)	5,33	4,66	5,66	20,33	8,99

Fonte: Birdsall e Kharas (2010).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Média do *ranking*.

Knack, Rogers e Eubank (2010) produziram um estudo avaliando a qualidade da ajuda e gerando um *ranking* de doadores. Como eles mesmos manifestam, o estudo amplia trabalhos de Roodman (2006) e de Easterly e Pfutze (2008), incluindo novos indicadores que refletem a Declaração de Paris no grupo de indicadores já existente. A publicação de um *ranking* de doadores contribui para melhorar o seu desempenho e também subsidia decisões de alocação de recursos entre agências bilaterais e multilaterais.

Na construção do índice os autores definem quatro dimensões: seletividade, entendida como o foco da política de ajuda; alinhamento, no mesmo sentido da Declaração de Paris; harmonização, entendida como utilização de procedimentos comuns e a realização de estudos conjuntos; e especialização, que recolhe indícios de proliferação de doadores e projetos e a fragmentação da ajuda entre países, setores e projetos, como manifestado na Declaração de Paris.¹⁶ Ao todo, a pesquisa trabalha com 18 indicadores distribuídos nas quatro categorias, com base em informações de 2007 da DAC/OECD, para 38 países e organizações multilaterais, conforme mostra o quadro 4. Grande parte dos dados refere-se ao conceito CPA, que exclui ajuda humanitária, alívios de dívida e custos administrativos.

QUADRO 4
Indicadores de qualidade

Seletividade
S1. Política (CPIA: Country Policy and Institutional Assessment. World Bank)
S2. Pobreza (PIB <i>per capita</i> ou PPP – paridade de poder de compra)
Alinhamento
A1. Ajuda não condicional
A2. Previsibilidade da ajuda (SPMD)
A3. Uso de sistemas locais de gerenciamento público de acordo com a avaliação do DAC's Survey on Monitoring the Paris Declaration (SPMD)
A4. Uso de sistemas próprios de licitação (SPMD)
A5. Uso de unidades próprias do país de implementação de projetos (PIU de acordo com o SPMD)
A6. Coordenação de cooperação técnica com programas do país (SPMD)
Harmonização
H1. Uso de enfoques baseados em programas (SPMD)
H2. Missões coordenadas com outros doadores (SPMD)
H3. Estudos analíticos coordenados com outros doadores (SPMD)
Especialização
SP1. Contribuições a organismos multilaterais (DAC)
SP2. Custos administrativos (DAC)
SP3. Tamanho médio dos projetos (DAC)
SP4. Concentração geográfica (DAC)
SP5. Número de receptores (DAC)
SP6. Concentração setorial (DAC)
SP7. Média de setores por receptor (DAC)

Fonte: Knack, Rogers e Eubank (2010).

16. Na Declaração de Paris estabelece-se que os "fluxos aumentados sejam fornecidos e utilizados por meio de modalidades que racionalizem a fragmentação, tantas vezes excessiva, das atividades dos doadores em âmbito nacional e setorial". Posteriormente, a Agenda de Acra insiste em que a eficácia da ajuda fica reduzida pela sua "dispendiosa fragmentação". No IDA 15 (fevereiro de 2007) verificou-se, com base em dados para 2004, que o número de doadores e atividades é grande e o tamanho médio da ajuda em mais de 60 mil intervenções/atividades é pequeno, engendrando custos de transação.

O quadro 5 apresenta os resultados do ranqueamento para cada uma das quatro dimensões e um *ranking* global que é calculado como uma média não ponderada dos índices por categoria. Pode-se observar que a AID está entre as dez maiores em três das quatro dimensões, enquanto o FOE e o FAD estão entre as dez maiores em uma das quatro. No resultado global, AID e FOE fazem parte das dez maiores (segundo e nono, respectivamente), enquanto o FAD se posiciona no 13º lugar.

QUADRO 5
Ranking de doadores

Posição	Seletividade ¹	Alinhamento ³	Harmonização ⁴	Especialização	Global ⁵
1ª	AID	Irlanda	Irlanda	Asian Development Bank	Asian Development Bank
2ª	Asian Development Bank	Asian Development Bank	Dinamarca	Hungria	AID
3ª	Holanda	Gavi Alliance 6	Gavi Alliance	Polônia	Dinamarca
4ª	FMI	Dinamarca	Reino Unido	FMI	Irlanda
5ª	Dinamarca	IFAD	Austrália	FAD	Gavi Alliance
6ª	EBRD 2	Holanda	IFAD	FOE	Holanda
7ª	IFAD 7	AID	Nações Unidas	AID	IFAD
8ª	Suécia	Japão	Holanda	Austrália	FMI
9ª	Luxemburgo	Finlândia	Finlândia	IFAD	FOE
10ª	Nova Zelândia	Reino Unido	Luxemburgo	Comunidade Europeia	Reino Unido

Fonte: Knack Rogers e Eubank (2010).

Notas: ¹ O FAD/BAD ocupa o 11º lugar e o FOE/BID o 18º.

² Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

³ O FOE/BID ocupa o 20º lugar e o FAD/BAD o 28º.

⁴ A AID/BIRD ocupa a 11ª posição, o FOE/BID ocupa a 16ª e o FAD/BAD ocupa a 26ª posição.

⁵ O FAD/BAD ocupa a 13ª posição.

⁶ Parceria público-privada na área de saúde que, primordialmente, cuida de crianças.

⁷ Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (International Fund for Agricultural Development).

É ilustrativo mencionar que o trabalho de Easterly e Pfitze (2008) está centrado em avaliar as “boas práticas” na concessão de ajuda por parte das agências bilaterais e multilaterais. Eles comparam 48 instituições em termos do grau de fragmentação entre doadores, países e setores por cada doador, grau de corrupção e mecanismos para evitá-la, uso ineficiente de canais como ajuda condicionada, doações em espécie, principalmente comida e assistência técnica, e elevados custos administrativos (*overheads*). Uma das principais conclusões do estudo é que “um padrão que surge da evidência é que os bancos de desenvolvimento tendem a ser mais próximos das melhores práticas para a ajuda”. O *ranking* global apresentado coloca a AID/BIRD em primeiro lugar, o FAD/BAD em terceiro e o FOE/BID em quarto.

Finalmente, vale a pena registrar que o índice gerado por Roodman (2006 e 2010) no Center for Global Development (CGD) conhecido como *commitment to development index* (CDI), com periodicidade anual desde 2003, toma como referência para avaliação do desempenho dos doadores o valor da ajuda (variável quantitativa) e incorpora aspectos qualitativos relacionados com seletividade, ajuda condicionada e proliferação de projetos que reduzem o valor efetivo da cooperação. Trata-se de um índice de quantidade, ajustado pela qualidade, no pressuposto de que a ajuda condicionada e a proliferação de projetos penalizam a ajuda, reduzindo o seu valor efetivo. Com uma base de dados de 2007, o *ranking* posiciona o FOE/BID em primeiro lugar, o FAD/BAD em segundo lugar e a AID/BIRD em quarto lugar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No marco global da cooperação internacional para o desenvolvimento, os fundos vinculados aos bancos multilaterais de financiamento constituem um canal relevante de distribuição de recursos em termos concessionais para as regiões menos desenvolvidas do mundo. As três denominadas “janelas concessionais” objeto do presente estudo – a AID/Banco Mundial, o FOE/BID e o FAD/BAD, cujo capital global é superior a US\$ 252 bilhões (tabela 11) –, concederam créditos altamente subsidiados de aproximadamente US\$ 271 bilhões durante a sua existência.

TABELA 11
Fundos de desenvolvimento

	AID	FOE	FAD
Total de recursos ¹	US\$ 212,6 bilhões	US\$ 10,2 bilhões	US\$ 29,4 bilhões
Empréstimos totais	US\$ 222 bilhões	US\$ 19 bilhões	US\$ 29,56 bilhões
Aportes do Brasil	US\$ 764 milhões	US\$ 571,1 milhões ³	US\$ 206,4 milhões
Elemento de concessionalidade	Variam de: ² <i>Hard term</i> , 20% <i>Hardned</i> , 40% <i>Blend</i> , 57% Regulares, 61% <i>Grant</i> , 100%	<i>Blend structure</i> ⁴ , 33,5% e 48,8% <i>Grant</i> , 100%	<i>Project loan</i> ⁵ , 62% <i>Lines of credit</i> , 38%
Setores prioritários	Social, infraestrutura e administração pública	Infraestrutura, social, instituições e integração	Infraestrutura, social, governança, instituições e integração

Fonte: Relatórios anuais dos organismos. Para o elemento de concessionalidade, ver IDA (2010c) e IDB (2011).

Notas: ¹ Corresponde ao total de recursos acordados durante as recomposições já ocorridas.

² Taxa de desconto de 6%.

³ Inclui aporte da 9ª recomposição, a ser integralizada até 2015.

⁴ 33,5% nos casos da Bolívia e Honduras; 48,8% nos casos da Guiana e Nicarágua, com taxa de desconto de 4,91% para 2010; e 100% no caso do Haiti.

⁵ A taxa de desconto é de 6%.

Fora as doações, os principais instrumentos de financiamento apresentam elementos de concessionalidade que chegam a mais de 60% nos casos específicos da AID e do FAD. No entanto, as persistentes dificuldades de recomposição de recursos, dadas as novas demandas, as dificuldades dos doadores e a implementação dos programas de apoio à redução das dívidas bancárias e oficiais multilaterais dos países altamente endividados, têm obrigado os diferentes grupos a rever suas políticas de empréstimos, reduzindo os elementos de concessionalidade. Tal fenômeno é mais evidente no caso do FOE/BID, que apresenta uma estrutura mista entre recursos ordinários e do fundo para os países mais pobres da região com redução do valor presente da dívida de cerca de 50%.

O Brasil, desde a criação do FOE/BID, é participante ativo deste tipo de distribuição voluntária de ajuda, via canais multilaterais. Desde a década de 1960 comprometeu US\$ 1,541 bilhão nessas três instituições e anunciou recentemente a sua adesão ao Banco de Desenvolvimento do Caribe, como também pretende aderir ao Banco Centro-Americano de Integração Econômica. De igual forma reforçou seus desembolsos para projetos de cooperação técnica no BAD. A concessionalidade é critério importante de cooperação para o desenvolvimento e o Brasil tem doado recursos aos organismos denominados de “janelas concessionais” desde 1960. Atualmente, o país reforça estas decisões de adesão voluntária a novas instituições como as mencionadas, procurando se consolidar como doador emergente de recursos para o desenvolvimento dos países mais pobres.

De forma geral, essas instituições de crédito financiam setores e definem temas muito similares. A infraestrutura e a área social recebem especial atenção, mas têm adquirido relevância na agenda de investimento temas relacionados com administração e governança pública e fortalecimento institucional. De outro lado, tanto o FOE como o FAD têm destacado, nas últimas recomposições de capital, o papel relevante dos processos de integração econômica.

Um importante tema faz parte das preocupações sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento. Trata-se da qualidade da ajuda e de sua efetividade. Espelhados na Declaração de Paris e na Agenda de Acra, muitos pesquisadores têm tentado verificar, mediante a construção de indicadores, a qualidade da ajuda oferecida em âmbito bilateral e multilateral. Os levantamentos resumidos neste relatório apontam para um desempenho dos organismos multilaterais como os examinados mais próximo das “melhores práticas”, quando comparados com as instituições que oferecem ajuda

bilateralmente. De acordo com os princípios básicos da Declaração de Paris, os bancos multilaterais apresentam, em média, ranqueamento superior ao das instituições bilaterais quanto à eficiência, e em termos institucionais e de redução da carga. Oferecem ajuda mais focada e menos fragmentada, diminuindo custos que podem onerar os processos de desenvolvimento esperados.

REFERÊNCIAS

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. **Agreement establishing the African Development Fund**. 2nd ed. July 2003.

_____. **Annual report 2010**. AFDB, 2011.

AFDB – AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. 2011a. Disponível em: <<http://afdb.org>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. **Delivering results**: AFDB management reflects on aid effectiveness. AFDB, Feb. 2011b.

AFRICAN DEVELOPMENT FUND. **ADF-12 report**: delivering results and sustaining growth – ADF-12 replenishment, final consultation. Tunis, Sept. 2010.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório anual 2010**. 2011.

BIRDSALL, N.; KHARAS, H. **Quality of official development assistance assessment**. Washington: Center for Global Development, 2010.

EASTERLY, W; PFUTZE, T. **Where does the money go?** Best and worst practices. Global Economy and Development, June 2008. (Foreign Aid Working Paper, n. 21).

EISENHOWER, D. **Special message to the congress recommending U.S. participation in the International Development Association**. Washington: 1960. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12050#axzz1OEC029zC>>. Acesso em: 29 jun. 2011.

IDA – INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. **IDA results measurement system**: recommendations for IDA 14. CFPIR, June 2004.

_____. **Aid architecture**: an overview of the main trends in official development assistance flows. FRM, Feb. 2007.

_____. **A review of IDA's long term financial capacity and financial instruments**. CFPIR, Feb. 2010a.

_____. **Updated IDA 16 financing framework and key financial variables**. CFPIR, Sept. 2010b.

_____. **IDA 16 financing framework**. CFPIR, May 2010c.

_____. **Debt relief provided by IDA under MDRI and HIPC initiative**: updated on costs and donor financing. CFPIR, Sept. 2010d.

_____. **IDA 16: delivering development results – Report from the executive directors of de IDA.** March 2011.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Overview framework for the ninth capital increase.** March 2010a.

_____. **Report on the ninth general increase in the resources of the Inter-American Development Bank.** May 2010b.

_____. **Cancun Declaration.** March 2010c.

_____. Fund for special operations. **Review of the Implementation of the Debt Sustainability Framework and Enhanced Performance-Based Allocation 2009-2010,** Feb. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009.** Brasília, dez. 2010.

KNACK, S.; ROGERS, F. H.; EUBANK, N. **Aid quality and donor rankings.** The World Bank, May 2010. (Policy Research Working Paper, n. 5.290).

OCDE – ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento:** apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua. Paris, 2006.

_____. **Agenda para a Ação de Acra – Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento.** In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 3., set. 2008, Acra. OCDE, 2008.

ROODMAN, D. **An index of donor performance.** Washington: Center for Global Development, Nov. 2006.

_____. **An index of donor performance.** Washington: Center for Global Development, Oct. 2010.

WORLD BANK. **IDA articles of agreement.** Washington, 1960.

_____. **Annual report 2010: year in review.** Washington, Oct. 2010.

WORLD BANK GROUP. **AID architecture:** an overview of the main trends in official development assistance flows. IDA, 2007.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Laeticia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração eletrônica

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Bernar José Vieira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

