

136

**Cooperação Brasileira para o
Desenvolvimento Internacional (Cobradi):
O Brasil e os Fundos Multilaterais
de Desenvolvimento
24 de fevereiro de 2012**

Comunicados 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

Geová 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 de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de 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

Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados da Presidência* e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

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

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

1. Introdução¹

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 2005-2009, com recursos para o Desenvolvimento Internacional da ordem de R\$ 3,2 bilhões, em valores de 2009. Desse total da 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.

Dada a relevância dessas contribuições, este comunicado busca antecipar resultados da pesquisa sobre as principais características da cooperação para o desenvolvimento internacional e a inserção do Brasil. Posteriormente, descrever-se-á brevemente o papel, prioridades e condições de financiamento dos fundos multilaterais de desenvolvimento, destacando a participação do Brasil. Finalmente, procurar-se-á alinhavar, para discussão, alguns elementos presentes no debate atual a respeito da qualidade da ajuda oferecida por essas instituições que concedem recursos para o desenvolvimento dos países mais pobres do mundo e às quais o Brasil destinou uma parcela significativa de suas contribuições durante o período.

2. Principais características da cooperação para o desenvolvimento internacional e a inserção do Brasil

Em dezembro de 2010 foi divulgado relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com os resultados de um levantamento sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) durante o 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

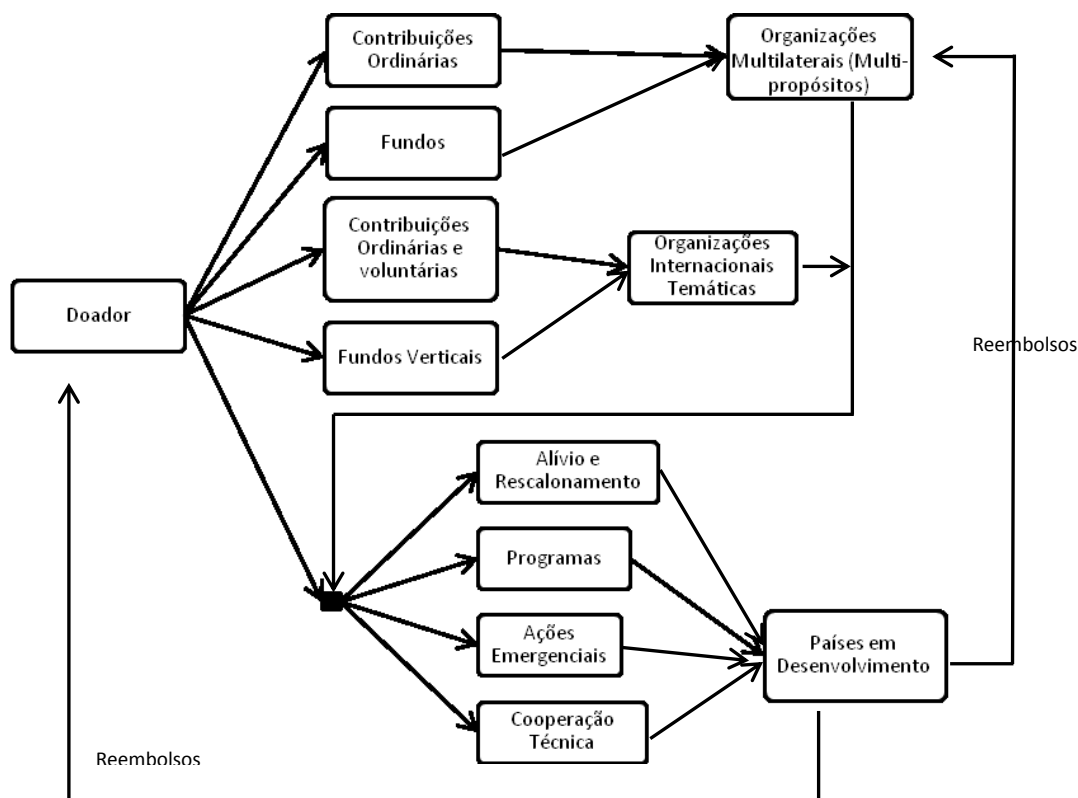
Nesse conceito pode-se, em primeiro lugar, identificar duas classes de receptores da cooperação:

- 1) governos ou nacionais de outros países em território brasileiro e;
- 2) 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"². O terceiro aspecto que pode ser extraído da definição é o de que esses recursos investidos devem contribuir para o “desenvolvimento internacional” entendido como a melhoria das condições socioeconômicas de grupos ou populações de outros países.

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. Por um lado, os recursos podem ser canalizados para organizações multilaterais de diversos propósitos e que trabalham com muitos setores e países, como o Banco Mundial e os bancos regionais, e/ou para organizações multilaterais temáticas que são focadas em um tema ou setor específico, como a United Nations Children's Fund (UNICEF) e o The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM). Por outro lado, a ajuda pode ser direcionada diretamente ao país beneficiário.

DIAGRAMA 1



Fonte: Versão adaptada INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows.* FRM, February, 2007.

Os recursos direcionados para essas organizações multilaterais podem corresponder a contribuições regulares dos seus membros que compõem o seu capital para alavancar suas atividades próprias, geralmente constituídas por empréstimos aos beneficiários em condições favoráveis em relação às alternativas de mercado em termos de prazos e taxas. Também estas organizações dispõem de Fundos, chamados de “janelas concessionais”, financiados, basicamente, com 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 multi-propósitos onde 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, por se tratar de agências das quais o Brasil não é beneficiário, por serem recursos doados sem contrapartida financeira e porque as cotas objetivam fortalecer a sua capacidade financeira para promover o desenvolvimento internacional. São estes 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 mostra a tabela 1, mais de 76% da cooperação oferecida pelo Brasil corresponde a contribuições para Organismos Multilaterais, isto é, R\$ 2,46 bilhões, em valores de 2009³. A tabela 2, por sua vez, mostra a composição dessas 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 29% da cooperação total do Brasil durante o quinquênio.

Tabela 1			
COBRADI 2005-2009			
	R\$ de 2009^a	US\$ Constantes^b	% 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	100,0

Fonte: IPEA. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009. Brasília: Dezembro, 2010.

a. Valores atualizados pelo deflator implícito do Produto Interno Bruto/IBGE

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

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	100,0

Fonte: IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: Dezembro, 2010.

Trata-se de soma expressiva de recursos disponibilizados para as “janelas concessionais” dos bancos internacionais de desenvolvimento. Superam em mais de R\$ 173 milhões, 5,5%, o tamanho da cooperação técnica e da ajuda humanitária concedida pelo Brasil durante o período. Tais contribuições deverão aumentar no futuro se considerarmos decisões recentes que dão conta do reforço financeiro, por meio de um *trust fund*, do Brasil para cooperação técnica dentro do BAD e da adesão como membro regional não tomador de recursos do Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) e como cotista do “Fundo Especial de Desenvolvimento” (FED/BDC)⁴ e do Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE).

3. Os fundos multilaterais de desenvolvimento

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. No caso específico das três denominadas “janelas concessionais” objeto do presente comunicado, a AID/Banco Mundial, o FOE/BID e o FAD/BAD, com um capital global de mais de US\$ 252 bilhões (Tabela 3), concederam créditos altamente subsidiados durante a sua existência de aproximadamente US\$ 271 bilhões.

Tabela 3
Fundos de Desenvolvimento

	AID	FOE	FAD
Total de recursos ^a	US\$ 212,6 bilhões	US\$ 10,2 bilhões	US\$ 29,4 bilhões
Empréstimo totais	US\$ 222 bilhões	US\$ 19 bilhões	US\$ 29,56 bilhões
Aportes do Brasil	US\$ 764 milhões	US\$ 571,1 milhões ^c	US\$ 206,4 milhões
Elemento de concessionalidade	Variam de: ^b Hard Term 20% Hardned 40% Blend 57% Regulares 61% Grant 100%	Blend structure ^d 33,5% e 48,8% Grant 100%	Project Loan ^e 62% Lines of credit 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 INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. **IDA 16 Financing Framework**. IDA Resource Mobilization Department. CFPIR, May, 2010c; e o INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Fund for Special Operations**. Review of the Implementation of the Debt Sustainability Framework and Enhanced Performance-Based Allocation 2009-2010. February, 2011.*

a. corresponde ao total de recursos acordados durante as recomposições já ocorridas.

b. Taxa de desconto de 6%.

c. Inclui aporte da 9ª recomposição a ser integralizada até 2015.

d. 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.

e. A taxa de desconto é de 6%.

A AID/Banco Mundial foi criada em 1960 e em sua primeira composição de capital teve a contribuição de 18 países, número que cresceu ao longo do tempo, chegando a 45 na 15ª recomposição em 2007. O FOE/BID foi criado no início da década de 1960, sendo atualmente elegíveis a seus créditos subsidiados Bolívia, Guiana, Honduras e Nicarágua. Paraguai e Guatemala têm acesso a esses recursos em situações muito especiais. Por sua parte, o FAD/BAD foi criado em 1972 beneficiando os países mais pobres da África.

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 tomados do capital ordinário do BID e do capital do Fundo para os países mais pobres da região com redução do valor presente da dívida de cerca de 50%⁵.

O Brasil desde a criação do FOE/BID em 1960 é participante ativo deste tipo de distribuição voluntária de ajuda, via canais multilaterais. Em 1972, iniciou os seus aportes no FAD, como sócio fundador e em 1982 fez o seu primeiro aporte voluntário na AID. 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 essas decisões de adesão voluntária a novas instituições como as mencionadas na seção 1, procurando se consolidar como doador emergente de recursos para o desenvolvimento dos países mais pobres.

De uma 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.

No caso da AID, desde 1990 até 2010, a carteira de empréstimos esteve concentrada na área social (educação, saúde e saneamento) com 33% do total, infraestrutura(energia, comunicações e transportes) com 23% e projetos de apoio à administração pública e ao fortalecimento institucional com 21%. No que diz respeito ao FOE, recentemente, 2009-2010, concentrou as suas operações no setor de infraestrutura e meio ambiente com 65,2% do total de aprovações e na área de capacidade institucional e de finanças com 22,1% do total. Finalmente, o FAD privilegiou no período 2006-2010 empréstimos para o setor de transportes com 32,8% do total e para a área denominada de multissetorial, onde se incluem projetos institucionais e de governança, com 23,4% do total.

3. A 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 sobre a necessidade de avaliar a qualidade da ajuda e o seu impacto nos países receptores. A Declaração de Paris de 2005 e a Agenda para Ação de Accra de 2008 reafirmam critérios e princípios para se avaliar a ajuda.

Nesse sentido, esta parte do comunicado aborda, de forma resumida, alguns dos principais estudos produzidos a este respeito na década de 2000 com a finalidade de introduzir ao leitor em um tema relevante quando se analisa a cooperação para o desenvolvimento. Os critérios e princípios definidos nas Declarações acima 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 essas 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 (RMS: Results Measurement System), fortalecido, por recomendação do Comitê de Governadores, desde novembro de 2003 quando foram avaliados 18 potenciais indicadores em termos de sua relevância para espelhar 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 (INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION, 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 Accra 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 Mutua⁶.

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” pela 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 dessa ajuda no desenvolvimento econômico e social dos países que recebem a ajuda. 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, o crescimento econômico.

Procura-se, a seguir, apresentar um resumo de algumas das principais avaliações sobre qualidade da ajuda para o desenvolvimento, destacando os resultados de desempenho obtidos pelos fundos de desenvolvimento objeto do presente comunicado. 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 busca-se apresentar os impactos estudados por vários pesquisadores em termos de desenvolvimento econômico e social, qualquer que seja a variável escolhida para avaliá-lo.

Birdsall & Kharas (ver quadro 1), 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*) que respondem mais a crises específicas e não a movimentos consistentes de ajuda ao desenvolvimento no longo prazo⁷.

As quatro dimensões escolhidas pelos autores têm pequenas adaptações em relação com os princípios da Declaração de Paris 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 Declaração⁸.

Da Declaração de Paris pode-se extrair 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 7 ou 8 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 Declaração de Paris ou de literatura acadêmica tratando do tema. Não há nenhuma agregação dos quatro índices em função de 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^a
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, N. et al. *Quality of Official Development Assistance Assessment*. Washington: Center for Global Development, 2010.

a. As siglas entre parênteses correspondem a indicadores similares esboçados no trabalho KNACK, ROGERS & EUBANK que constam na Tabela 13. Quando existente a referência P corresponde a indicador definido na Declaração de Paris.

O quadro 2 apresenta os resultados do *ranking* para os 10 primeiros doadores bilaterais e multilaterais, de 31 ao todo, em cada uma das categorias. Observa-se que no caso da AID, está entre os 10 maiores nas quatro dimensões avaliadas. Destaca-se, especialmente, em termos da “promoção das instituições” (“apropriação”) e na “redução da carga” (“alinhamento”) que figura na 2^a posição. No caso do FOE do BID, encontra-se entre os 10 maiores em 3 das 4 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 10 maiores em 2 das 4 dimensões: maximização de eficiência e promoção de instituições. 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 (Tabela 4).

Quadro 2
Ranking de doadores - qualidade da ajuda por dimensão

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

Fonte: Fonte: BIRDSALL, N. et al. *Quality of Official Development Assistance Assessment*. Washington: Center for Global Development, 2010.

a. o FAD/BAD ocupa o 11º lugar

b. o FAD/BAD ocupa o 25º lugar e o FOE/BID ocupa o 31º lugar

De uma forma geral, com exceção do princípio de transparência e aprendizado, 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 (Tabela 4).

Tabela 4
Índice de desempenho por tipo de doador ^a

Tipo	Eficiência	Intituição	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: Fonte: BIRDSALL, N. et al. *Quality of Official Development Assistance Assessment*. Washington: Center for Global Development, 2010. *Elaboração dos autores.*

a. Média do Ranking

Knack, Rogers & Eubank (ver quadro 3) produziram um estudo avaliando a qualidade da ajuda e gerando um *ranking* de doadores, ampliando trabalhos de outros pesquisadores e incluindo novos indicadores que refletem a Declaração de Paris no grupo de indicadores já existente. A publicação de um *ranking* de doadores contribuiria para melhorar o seu desempenho e também subsidiaria decisões de alocação de recursos entre agências bilaterais e multilaterais.

Na construção do índice os autores definem 4 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 Paris⁹. Ao todo, a pesquisa trabalha com 18 indicadores distribuídos nas 4 categorias, com base em informações de 2007 da DAC/OECD, para 38 países e organizações multilaterais, conforme mostra o quadro 3. Grande parte dos dados refere-se ao conceito CPA, que exclui ajuda humanitária, alívios de dívida e custos administrativos.

Quadro 3
Indicadores de Qualidade

Seletividade

S1. Política (CPIA: Country Policy and Institutional Assessment. World Bank)

S2. Pobreza (PIB *per capita* 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, S. et al. Aid Quality and Donor Rankings. Policy Research Working Paper 5290. The World Bank, May, 2010.

O quadro 4 apresenta os resultados do ranqueamento para cada uma das 4 dimensões e, também, um *ranking* global que é calculado como uma média não ponderada dos índices por categoria. Pode-se observar que a AID está entre as 10 maiores em 3 das 4 dimensões, enquanto o FOE e o FAD estão entre as 10 maiores em

uma das 4. No resultado global, AID e FOE fazem parte das 10 maiores (segundo e nono, respectivamente), enquanto o FAD se posiciona no 13º lugar.

Quadro 4
Ranking de doadores

Posição	Seletividade ^a	Alinhamento ^c	Harmonização ^d	Especialização	Global ^e
1	AID	Irlanda	Irlanda	Asian Development Bank	Asian Development Bank
2	Asian Development Bank	Asian Development Bank	Dinamarca	Hungria	AID
3	Holanda	Gavi Alliance ^f	Gavi Alliance	Polônia	Dinamarca
4	FMI	Dinamarca	Reino Unido	FMI	Irlanda
5	Dinamarca	IFAD	Austrália	FAD	Gav. Alliance
6	EBRD ^b	Holanda	IFAD	FOE	Holanda
7	IFAD ^g	AID	Nações Unidas	AID	IFAD
8	Suécia	Japão	Holanda	Austrália	FMI
9	Luxemburgo	Finlândia	Finlândia	IFAD	FOE
10	Nova Zelândia	Reino Unido	Luxemburgo	Com. Eur	Reino Unido

Fonte: KNACK, S. et al. *Aid Quality and Donor Rankings*. Policy Research Working Paper 5290. The World Bank, May, 2010.

a. O FAD/BAD ocupa o 11º lugar e o FOE/BID o 18º

b. Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

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

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

e. O FAD/BAD ocupa a 13ª posição

f. Parceria Público-privado na área de saúde que, primordialmente, cuida de crianças

g. Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola.

4. Considerações Finais

Este Comunicado buscou apresentar o perfil brasileiro no aporte de recursos a fundos multilaterais destinados ao desenvolvimento e à cooperação entre os países. Os levantamentos aqui resumidos apontam para um melhor desempenho dos organismos multilaterais como os examinados, quando são 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 que as instituições bilaterais em termos de eficiência, institucionais e de redução da carga. Oferecem ajuda mais focada e menos fragmentada, diminuindo custos que podem onerar os processos de desenvolvimento esperados.

Notas

¹Colaboraram para este Comunicado, pela Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea (Dinte), Manuel Jose Forero Gonzalez Técnico de Planejamento e Pesquisa e Ricardo Mendes Pereira, Pesquisador do Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD). A finalização do documento contou com a colaboração de, pela Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec), Luciana Acioly e André Calixtre e da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom).

²Entende-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.

³Deve ser observado que se trata de um primeiro levantamento que, provavelmente, não capta a totalidade da cooperação bilateral prestada pelo Brasil.

⁴A adesão do Brasil ao BDC e ao FED foi autorizada pelo Decreto Legislativo nº 101 do Senado Federal de 20 de dezembro de 2010. O Brasil adquirirá ações por US\$ 28 milhões e contribuirá com US\$ 5 milhões ao FED.


⁵As condições de financiamento dos recursos do capital ordinário são mais onerosas em termos de prazos e taxas.

⁶Ver a este respeito, “Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento” março 2005, Paris, publicado originalmente pela OCDE em 2006: “Agenda para a Ação de Acra”, 3º Fórum de alto nível sobre a eficácia da ajuda, setembro de 2008, Acra; “AID Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows”. International Development Association, Resource Mobilization (FRM), fev, 2007 ; “Report on the ninth general increase in the resources of the Inter-American Development Bank” AB-2764, may 2010, IADB; “Delivering Results: AFDB Management reflects on Aid Effectiveness”, fev, 2011, AFDB).

⁷Estas 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%).

⁸Um 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 no Quadro 1 com os indicadores C5 e C6.

⁹Na 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 Accra insiste em que a eficácia da ajuda fica reduzida pela sua “dispendiosa fragmentação”. No IDA 15 (fev 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 60.000 intervenções/atividades é pequeno, engendrando custos de transação.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República