

Banco Mundial  
Departamento do Brasil  
Região da América Latina e Caribe

Corporação Financeira Internacional  
Departamento da América Latina e Caribe

Esta é a tradução de partes do documento oficial em inglês da Estratégia de  
Assistência ao País, discutido pela diretoria executiva do Banco Mundial em 9 de dezembro de 2003.



## ABREVIações E ACRônimos

AAA	=	Analytic and Advisory Activity	Atividade Analítica e de Aconselhamento
APL	=	Adaptable Program Loans	Empréstimos Programáticos Adaptáveis (EPA)
ARPA	=	Amazon Region Protected Areas	Projeto de Áreas Protegidas da Amazônia
ART	=	Accelerating Results Together	Acelerando Resultados em Conjunto
BNDES	=	Brazilian Development Bank	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRASA	=	Brazil Social Assistance Program	Programa de Assistência Social para o Brasil
CAE	=	Country Assistance Evaluation	Avaliação da Assistência ao País (AAP)
CAS	=	Country Assistance Strategy	Estratégia de Assistência ao País (EAP)
CDES	=	Social and Economic Development Council	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CFAA	=	Country Financial Accountability Assessment	Avaliação do Sistema de Gerenciamento Financeiro do País (AGFP)
CIR	=	Country Impact Review	Análise do Impacto do Banco Mundial no País (AIP)
CLT	=	Integrated Labor Code	Consolidação das Leis do Trabalho
COFINS	=	Social Security Tax	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPAR	=	Country Procurement Assessment	Relatório de Avaliação das Licitações no País (RALP)
CPMF	=	Temporary Tax on Financial Transactions	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPPR	=	Country Portfolio Performance Review	Revisão da Carteira de Projetos do País (RCPP)
CVM	=	Brazilian Securities & Exchange Commission	Comissão de Valores Mobiliários do Brasil
DRU	=	De-earmarking of Federal Budget	Desvinculação da Receita da União
ECD	=	Early Child Development	Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI)
ESSD	=	Environmentally and Socially Sustainable Development	Desenvolvimento Ambiental e Social Sustentáveis
ESAF	=	Training Agency for Finance Ministry and related staff	Escola de Administração Fazendária
ESW	=	Economic Sector Work	Trabalho Setorial Econômico
FDI	=	Foreign Direct Investment	Investimento Direto Estrangeiro
FSAP	=	Financial Sector Assessment Program	Programa de Avaliação do Setor Financeiro (PASF)
FUNDEB	=	Fund for the Development of Primary Education	Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Básico
FUNDEF	=	Fund for the Maintenance and Development of Basic Education	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FY	=	Fiscal year	Ano Fiscal
GCE	=	Energy Crisis Management Chamber	Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica
GDLN	=	Global Distance Learning Network	Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento
GDP	=	Gross Domestic Product	Produto Interno Bruto (PIB)
GEF	=	Global Environmental Facility	Fundo para o Meio Ambiente Mundial
GNFS	=	Goods and Non Factor Services	Bens e Serviços não Fatoriais (BSNF)
HDI	=	Human Development Index	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
IDF	=	Institutional Development Fund	Fundo para o Desenvolvimento Institucional
IFC	=	International Finance Corporation	Corporação Financeira Internacional
IFI	=	International Financial Institutions	Instituições Financeiras Internacionais
INSS	=	Social Security System for Private Sector Employees	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	=	Applied Economic Research Institute	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAC	=	Latin America and the Caribbean	América Latina e o Caribe
LDO	=	Budget Guidelines Law	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	=	Fiscal Responsibility Law	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDGs	=	Millenium Development Goals	Metas de Desenvolvimento para o Milênio
MIGA	=	Multilateral Investment Guarantee Agency	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
MLT	=	Medium and Long Term	Médio e Longo Prazo

Muninet	=	Municipal Network	Rede Brasileira de Informação Municipal
NGO	=	Nongovernmental organization	Organização Não-Governamental(ONG)
NOAS	=	Operational Health Regulation	Norma Operacional de Assistência de Saúde
OECD	=	Organization for Economic Cooperation and Development	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OED	=	Operations Evaluation Department	Departamento de Avaliação de Operações
OEG	=	Operations Evaluation Group	Grupo de Avaliação de Operações (GAO)
PASEP	=	Program of Assistance to Civil Servants	Programa de Assistência aos Funcionários Públicos
PCPR	=	Rural Poverty Reduction Project	Projeto de Combate à Pobreza Rural
PER	=	Public Expenditure Review	Análise dos Gastos Públicos
PIS	=	Social Integration Program	Programa de Integração Social
PPA	=	Multiyear Plan	Plano Plurianual
PPP	=	Public-Private Partnership	Parceria Pública e Privada
PRGs	=	Partial Risk Guarantees	Garantias Parciais Contra Riscos Políticos (GPRs)
RFT	=	Rain Forest Trust Fund	Fundo Fiduciário para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
RFPP	=	Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest	Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil
RJU	=	Pension Regime for Government Workers	Regime Jurídico Único
SAEB	=	National Educational Testing System	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEBRAE	=	Support to Small and Medium-size Enterprises	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SELIC	=	Overnight Interbank lending Rate	Taxa Básica da Economia (Selic)
SME	=	Small and medium enterprises	Pequenas e Médias Empresas
SSNA	=	Social Safety Net Assessment	Avaliação da Rede de Proteção Social
SUDAM	=	Amazon Development Agency	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	=	Northeast Development Agency	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
VIGISUS	=	Disease Surveillance and Control Project	Projeto de Estruturação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde

O Grupo Banco Mundial aprecia a colaboração próxima com o Governo Brasileiro na preparação desta EAP. O documento se beneficiou de abrangentes discussões e contribuições de representantes governamentais. As contribuições adicionais de todos os consultados durante a preparação da EAP, incluindo representantes de várias entidades governamentais nos níveis federal, estadual e municipal, da sociedade civil, do setor privado e outros grupos e indivíduos, são igualmente apreciadas.

A preparação desta EAP foi um esforço verdadeiramente coletivo, que incluiu o envolvimento de toda a equipe do Banco Mundial para o Brasil, além de funcionários de outras unidades do Grupo Banco Mundial. Muitos membros da equipe contribuíram substancialmente para o desenvolvimento conjunto desta estratégia re-digindo partes do documento, fornecendo aconselhamento e comentários, participando dos vários grupos temáticos e de trabalho, tomando parte nas diversas reuniões e no retiro da EAP.

---

## GERENTES E FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS POR ESTA EAP

---

### **BIRD**

Vice-Presidente Regional: David de Ferranti  
Diretor de País: Vinod Thomas  
Economista Líder/Gerente de Projeto: Joachim von Amsberg  
Oficial de Operações Líder/Gerente de Projeto: Mary Sheehan

### **IFC**

Vice-Presidente de Operações: Assaad Jabre  
Diretor para a América Latina e Caribe: Bernard Pasquier  
Gerente da Unidade: Toshiya Masuoka  
Gerente de Projeto: Pierre Nadji

---



<b>RESUMO EXECUTIVO</b>	<b>9</b>
A. Oportunidades, riscos e o papel do Grupo Banco Mundial	11
B. Principais aspectos da EAP	12
C. Escalas e cenários para a assistência	14
<b>I. ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO RECENTE</b>	<b>15</b>
A. O novo governo brasileiro	17
B. Progressos sociais recentes	18
C. Avanços e perspectivas econômicas	20
<b>II. DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO</b>	<b>25</b>
A. Visão de longo prazo, Plano Plurianual e estrutura de resultados	27
B. Um Brasil mais justo	30
C. Um Brasil mais sustentável	35
D. Um Brasil mais competitivo	39
E. Fundamentos: economia estável e boa governabilidade	43
F. Oportunidades e riscos	45
<b>III. PARCERIA DO BRASIL COM O GRUPO DO BANCO MUNDIAL</b>	<b>49</b>
A. Avaliação e análise do impacto da Estratégia de Assistência ao País	51
B. Andamento da implementação dos programas	55
C. Consultas e alcance	59
D. Parceiros do desenvolvimento	61
E. Enfoque e vantagens comparativas do Grupo Banco Mundial	64
F. A estrutura de resultados da EAP	67
G. Instrumentos do programa do Grupo do Banco Mundial	68
H. Áreas do programa de assistência do Grupo do Banco Mundial	78
Um Brasil mais justo: investindo em pessoas	79
Um Brasil mais sustentável: oferta de serviços públicos locais e gestão dos recursos naturais para melhorar a qualidade de vida	83
Um Brasil mais competitivo: estimulando o crescimento sustentável	89
Os fundamentos: garantindo uma economia estável e a boa governabilidade	93
I. Cenários de empréstimos e de riscos	97
J. Implementação da EAP	102

---

Anexo 2: Relatório final da EAP	107
Anexo 6: Consultas para a EAP	111

(Os demais anexos encontram-se na publicação em inglês)

---

# RESUMO EXECUTIVO



i. O Brasil dispõe hoje de um potencial inigualável e de uma oportunidade única para elevar o padrão de vida de sua população. Essa oportunidade é orientada pela visão de um País mais justo, sustentável e competitivo, conforme as diretrizes estabelecidas recentemente pelo Plano Plurianual (PPA). Ao mesmo tempo, o Brasil enfrenta riscos macroeconômicos, restrições persistentes ao crescimento, desafios à inclusão social e vulnerabilidades ambientais. Nesse contexto de oportunidades e riscos, o Banco Mundial e a Corporação Financeira Internacional apresentam esta Estratégia de Assistência ao País para 2004-2007 (EAP).<sup>1</sup>

## Oportunidades, riscos e o papel do Grupo Banco Mundial

ii. O novo governo brasileiro assumiu o compromisso de utilizar o enorme potencial do País para melhorar a qualidade de vida da população. A profunda disparidade de renda (o coeficiente de Gini 0,59 está entre os mais altos do mundo) e a pesada carga da dívida (a relação entre a dívida pública e o PIB é de 57%) sugerem ações simultâneas nos setores econômico e social. Como exemplos das primeiras etapas das iniciativas governamentais se colocam o início da reforma da Previdência Social, a unificação e o melhor direcionamento dos programas sociais e a continuidade do ajuste fiscal. Essas reformas têm potencial para, simultaneamente, melhorar as finanças públicas e aumentar a inclusão social, estabelecendo assim um círculo virtuoso.

iii. O crescimento econômico é essencial para o desenvolvimento, mas tem sido difícil de alcançar. Em vista do contexto econômico e social brasileiro, o crescimento deve ser gerado de modo justo e sustentável – fundamentado em um maior volume de poupança (a poupança nacional corresponde a apenas 17% do PIB) e na obtenção de um nível mais alto de produtividade para a utilização dos recursos. O montante total de poupança não é resultado apenas do ajuste fiscal, mas também de reformas microeconômicas e de regulação, da expansão da capacidade humana e do uso sustentável (aliado à conservação) das riquezas naturais – inclusive das florestas tropicais e das reservas de água potável, as maiores do mundo. Com um papel mais atuante dos excluídos no desenvolvimento humano e das pequenas e médias empresas no processo de crescimento, os ganhos de produtividade poderão ser mais elevados e equitativos.

iv. Nesse processo, o papel do Grupo do Banco Mundial seria apoiar as principais reformas de políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres. O Brasil é a nona maior economia do mundo. Os empréstimos do Banco Mundial para o País representam somente cerca de 0,4% do PIB e menos de 4% do financiamento externo. No entanto, o impacto potencial da assistência do Banco neste momento pode ser desproporcionalmente maior. Esse impacto vai depender essencialmente de como a estratégia será enfocada e do sucesso de seu efeito multiplicador sobre outros esforços.

<sup>1</sup> A EAP para 2004-2007, que coincide com o ciclo administrativo nacional e estadual, foi preparada a partir de consultas junto aos governos federal e estaduais, à sociedade civil, ao setor privado e à comunidade internacional. A estratégia se baseia no Plano Plurianual (PPA) do governo federal, publicada em setembro de 2003; nas “Notas sobre Políticas”, lançadas recentemente pelo Banco Mundial; no Relatório de Conclusão da EAP para 2000-2003 (Anexo 2); na Avaliação da Assistência ao País (AAP) do Departamento de Avaliação de Operações; e na Revisão da Implementação do País (RIP) do Grupo de Avaliação de Operações (CIR).

v. Com vistas a promover esse impacto, a nova EAP apresenta uma abordagem baseada em resultados. Os objetivos e as prioridades do País foram estabelecidos no PPA e estão vinculados às Metas de Desenvolvimento do Milênio. Os pontos de referência para 2007 e 2015 são a melhoria no bem-estar humano, a sustentabilidade social, cultural e ambiental, a competitividade e o desempenho macroeconômico, incluindo o crescimento. As atividades específicas do Banco Mundial visam contribuir para que essas metas possam ser atingidas, inclusive com uma estrutura para monitorar o andamento e os resultados dessas iniciativas.

vi. A oportunidade que se apresenta está relacionada aos esforços para manter a estabilidade econômica, ao mesmo tempo impulsionando o crescimento, a equidade e sustentabilidade. Por exemplo, pagar um preço mais alto pela redução gradual da dívida indexada pode ajudar a reduzir os riscos e promover o financiamento para investimentos e o crescimento em bases mais amplas. A integração de diversas transferências em dinheiro em um único benefício poderá criar uma rede de proteção social mais eficiente e melhor direcionada, com menor custo fiscal e mais igualdade. A EAP parte da crescente perspectiva de que as soluções para o desenvolvimento necessitam de respostas integradas nos níveis nacional, estadual e municipal.

vii. É essencial enfrentar riscos para que a assistência do Banco seja eficiente. Embora a instituição ofereça total apoio ao ambicioso programa de ajuste fiscal do Brasil, a firme gestão do gasto público se constituiu no principal desafio operacional. A implementação e os desembolsos dos empréstimos para investimento sofreram uma acentuada desaceleração e o espaço para novos investi-

mentos é extremamente limitado. Ao combinar a necessidade de promover um impacto maior da assistência do Banco com as restrições fiscais, o programa sugerido incorpora inovações em diversos aspectos.

### Principais aspectos da EAP

viii. As oportunidades e os riscos específicos ao Brasil desafiam o Grupo Banco Mundial a estabelecer uma relação mais ambiciosa, cujo efeito seja mais amplo. O programa adota uma abordagem sistêmica com vínculos sinérgicos a outros programas – em vez de uma abordagem setorial que se baseie em cada um dos projetos. Estas são as características específicas da EAP:

- Manutenção do papel relevante dos empréstimos com base em políticas (até 50% do limite de empréstimos) e assistência técnica, para oferecer apoio às reformas sistêmicas. Os exemplos de operações para 2004-2005 incluem o desenvolvimento humano, o aumento do crescimento e da competitividade, o desenvolvimento sustentável e a implementação das reformas fiscais e da Previdência Social.
- Novos programas setoriais (SWAps) como plano de empréstimo para investimento, com o objetivo de aumentar os benefícios sistêmicos da assistência do Banco e reduzir os impactos operacionais da austeridade fiscal. Exemplos emergentes podem ser encontrados nos setores de assistência social, de inserção dos jovens no mercado de trabalho e de habitação. Analogamente, seriam reduzidos ou eliminados os projetos de investimento único em áreas específicas.

- Abordagem integrada de apoio a estratégias de desenvolvimento multissetoriais, rural e urbana nos níveis estadual e municipal – respeitando as restrições necessárias ao ajuste fiscal, que incluem:
    - Transformar a cooperação com os governos estaduais em estratégias e projetos estaduais integrados, incluindo a análise das políticas e dos gastos públicos. Os exemplos em 2004 são os programas integrados para os Estados de Tocantins, Pernambuco, Maranhão e Amapá, que abrangem as áreas rurais e os centros urbanos.
    - Colocar mais ênfase sobre os governos municipais como importantes parceiros. Estão sendo considerados projetos para as cidades do Rio de Janeiro e Betim.
  - A continuação de um programa robusto de atividades analíticas e de consultoria (AAA), valendo-se do Instituto do Banco Mundial e da Rede Global de Aprendizado à Distância, que desempenhe um papel catalítico no planejamento de programas e reformas, enfatizando simultaneamente o intercâmbio mais eficiente de experiências (com base nas conclusões da Avaliação da Assistência ao País) e o desenvolvimento de redes de conhecimento.
  - Consolidação do compromisso com o Nordeste e o aumento do foco sobre a região Norte – áreas que apresentam níveis mais altos de pobreza – combinando-os com o esforço para fortalecer a capacidade institucional.
  - Junto com a IFC, prestar um forte apoio seletivo e influente ao setor privado, em vários setores e regiões.
- ix. Pode haver áreas de interesse mais ou menos urgente, de entrada e de saída, bem como de apoio diferenciado, com flexibilidade frente às diversas prioridades, disponibilidades e oportunidades. Por exemplo, poder-se-á atribuir maior ênfase ao crescimento inclusivo, direcionado aos ganhos de produtividade e às empresas pequenas e médias. O trabalho para melhorar a qualidade dos gastos públicos e da governabilidade poderá substituir a preocupação principal com o equilíbrio fiscal. A cultura e a integração dos jovens, realçadas nas consultas à sociedade civil, são setores que irão requerer uma atuação catalítica do Banco, mesmo sem empréstimos significativos.
- x. Um forte e contínuo apoio da IFC ao setor privado brasileiro acompanhará a assistência do Banco Mundial destinada à melhoria das perspectivas de competitividade, crescimento e igualdade social (Estratégia para o Setor Privado, Anexo 5). O objetivo do crescimento acarretaria o apoio às empresas geradoras de crescimento, às atividades que promovam a exportação, incluindo infra-estrutura e logística, bem como às iniciativas para melhorar o acesso a financiamentos de longo prazo para o setor privado, abrangendo pequenas e médias empresas. As condições mais restritivas do mercado podem continuar a precisar do atendimento da IFC às necessidades anticíclicas desse setor. Levando em consideração a promoção da igualdade social, a IFC prestará assistência às firmas comprometidas com a sustentabilidade ambiental e social, uma melhor gestão corporativa

e de microfinanças, empreendimentos voltados para a área social, e com o apoio ao programa Fome Zero, do governo. A Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) auxiliará a estratégia, facilitando o investimento estrangeiro.

### Escalas e cenários para a assistência

xi. Apesar da clareza de objetivos e firmeza dos compromissos do governo, ainda persistem algumas incertezas políticas e socioeconômicas. Os riscos para a estabilidade, o crescimento e progresso social estão interligados. Possíveis choques externos podem ser desestabilizadores, devido à dívida pública e à necessidade de financiamento externo. Fatores domésticos incluem a possibilidade de diminuição do apoio político às reformas. Outros riscos incluem a implementação parcial ou ineficiente em algumas áreas e o lento crescimento econômico, que poderia influenciar a sustentabilidade da dívida. Riscos tão variados quanto secas, enchentes, crescente desmatamento, criminalidade urbana, violência rural e desemprego das camadas jovens também precisam ser considerados.

xii. Esta EAP propõe um plano gradual de assistência do programa do Banco Mundial, que dependerá do andamento das políticas e da implementação do programa de empréstimos do Banco. Atualmente, ambos os limites superior e inferior do cenário básico para aporte financeiro do Banco são plausíveis. Um cenário menos

favorável pode ocorrer, mas se apresenta menos provável. No caso da faixa superior de apoio do cenário básico, o Banco poderia emprestar ao Brasil cerca de US\$2,2 bilhões ao ano, durante os próximos dois anos – um valor consideravelmente mais alto do que concedido no passado – que seria progressivamente reduzido, para que a instituição se mantivesse dentro de seus limites de exposição. As restrições fiscais do governo constituem um dos principais determinantes para elevar o programa do Banco a esse nível superior. No caso de um financiamento situado na faixa inferior do cenário básico, de até US\$1,5 bilhão ao ano, a exposição do Banco aumentaria modestamente. A ausência de empréstimos de ajuste para o País, no caso improvável do cenário menos favorável, implicaria em uma exposição decrescente.

xiii. Os indicadores que descrevem os cenários abrangem o progresso em todas as três áreas temáticas – equidade, sustentabilidade e competitividade – bem como nos fundamentos econômicos. Levando-se em conta os fortes vínculos entre essas áreas, o avanço em apenas um dos setores, mesmo que significativo, não seria suficiente. Para aferir esses resultados na prática, realizar-se-ão revisões semestrais entre o governo e a equipe do Banco Mundial, que com a finalidade de avaliar o andamento das reformas de políticas nessas quatro áreas, bem como os resultados para o desenvolvimento e o desempenho da carteira de projetos. Essas revisões facilitarão a correspondência entre o programa e seu desempenho. Cabe ao Banco preparar um Relatório de Andamento da EAP no final de 2005.

---

## ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO RECENTE



1. O Brasil tem hoje um enorme potencial, mas também enfrenta grandes desafios. Depois do “milagre brasileiro” dos anos 60 e 70, o crescimento do País nas décadas de 80 e 90 foi muito baixo, apresentando um nível persistentemente alto de desigualdade. Contudo, apesar do baixo crescimento, nos últimos dez anos o Brasil fez avanços significativos na agenda de reformas, com progressos notáveis nos principais indicadores sociais, na estabilização dos preços e no aumento da receita fiscal, desde o Plano Real em 1994. Os avanços econômicos foram consolidados a partir de 1998 - em um período que compreendeu a crise monetária de 1999, além de outros choques internos e externos - por meio de uma gestão fiscal responsável (sustentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal), que provocou o aumento dos superávits fiscais primários e introduziu a flexibilidade da taxa de câmbio em uma estrutura de controle das metas de inflação.

2. O avanço das reformas nos últimos oito anos proporcionou uma base sólida para o novo governo que, em um curto espaço de tempo, demonstrou notável compromisso com uma firme gestão macroeconômica e com o progresso social. Se puder administrar as vulnerabilidades externas e reunir apoio interno para as reformas, o Brasil deverá atingir o equilíbrio necessário à promoção de amplas melhorias na qualidade de vida de sua população, em particular dos mais pobres. O sucesso desses esforços será objetivo do aprofundamento das discussões sobre políticas públicas e da assistência do Grupo do Banco nesta EAP.

### A. O novo governo brasileiro

3. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em outubro de 2002, apoiando-se em uma plataforma

que enfatizava maior igualdade social e crescimento mais rápido. Partindo dos sucessos da administração anterior - mudanças na gestão fiscal e monetária e substanciais melhorias sociais - as duas vertentes do enfoque do novo governo são: manter a estabilidade macroeconômica e, ao mesmo tempo, promover um crescimento mais equitativo e acelerar o progresso social. A nova administração federal se comprometeu com a austeridade fiscal, com o estabelecimento de metas de inflação e com o cumprimento dos contratos da dívida. Além disso, também se propôs a melhorar o bem-estar da população - o que está sendo evidenciado por diversas iniciativas sociais de alta prioridade, que incluem esforços para erradicar a fome (Programa Fome Zero), a criação de emprego para os jovens (Primeiro Emprego) e a unificação dos programas sociais de transferências de recursos para reduzir a pobreza de modo mais eficaz (Bolsa Família).

4. O governo reconhece que não é possível promover maior crescimento sustentável ou progresso social duradouro sem a implementação de profundas reformas. Para isso, firmou a sua credibilidade por meio de escolhas macroeconômicas prudentes e pela ênfase dada desde cedo às principais mudanças estruturais, como a reforma da Previdência Social. O êxito na continuação das reformas poderá permitir que o Brasil melhore o seu acesso aos mercados internacionais, reduza a vulnerabilidade externa e amplie suas perspectivas de crescimento e de progresso social sustentáveis. O governo também reconhece que sem o necessário apoio doméstico, a oportunidade de introduzir mudanças de longo prazo no País - que beneficiarão as gerações atuais e futuras - poderá se perder.

5. Diversas ações recentes do governo - como a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (para discutir as reformas com a sociedade civil), as reuniões do Presidente com os 27 governadores brasileiros e a preparação participativa do Plano Plurianual (PPA) para quatro anos - representam iniciativas promissoras para estimular o apoio político e social necessário às reformas. Embora as filiações e alianças partidárias sejam normalmente pouco determinantes no Brasil, as perspectivas das reformas melhoraram durante o ano, à medida que o governo vem expandindo substancialmente a sua base de apoio no Congresso.

## B. Progressos sociais recentes

6. Durante a última década, o Brasil implementou significativas reformas para expandir a cobertura, a qualidade e a eficiência dos sistemas de educação e de saúde, bem como para fortalecer a rede de proteção social. Os indicadores sociais básicos apresentaram uma melhora muito mais rápida do que na maioria dos outros países com níveis de renda semelhantes. A desigualdade de renda no Brasil diminuiu um pouco durante a última década, mas permanece uma das mais altas do mundo, o que reflete os contínuos desafios sociais.

7. O Brasil está agora mais próximo de alcançar a educação básica universal.<sup>1</sup> Além de uma grande expansão da matrícula no ensino fundamental (de 80% em 1980 para mais de 97% em 2002), aumentaram as taxas de aprovação escolar e os gastos com ensino, e reduziram-

se as diferenças regionais quanto ao acesso e à qualidade. Mais crianças freqüentam a escola, pais e comunidades exercem maior influência sobre o sistema educacional, um volume maior de recursos está sendo disponibilizado para grupos desassistidos e um maior número de adultos pode se qualificar profissionalmente. Esses resultados são decorrentes do compromisso com a escolarização universal.

8. A saúde dos brasileiros melhorou significativamente. A mortalidade infantil apresentou uma redução acima de um terço, chegando a menos de 30 por 1000 nascidos vivos. O índice de óbitos de crianças causados por doenças que podem ser prevenidas com vacinação é insignificante. A saúde materna melhorou e a taxa de fertilidade caiu para 2,2%. A mortalidade por doenças infecciosas declinou substancialmente, e o número de novos casos de HIV/AIDS se manteve estável. A mudança nos padrões de mortalidade e a redução na taxa de fertilidade são responsáveis pelo aumento da expectativa de vida para 68 anos. As profundas reformas no sistema de saúde explicam grande parte desse progresso.

Os grupos vulneráveis, que incluem crianças e idosos, estão agora mais protegidos. De acordo com alguns critérios, o financiamento destinado à rede de proteção social quase triplicou no período de 2000 a 2002. Uma série de programas inovadores de transferência condicional de recursos dirigidos a crianças e jovens pobres estimula a freqüência escolar, a utilização da assistência de saúde e o desenvolvimento comunitário. Os pobres das áreas rurais também contam com uma rede de proteção social mais eficiente.

<sup>1</sup> Neste documento, "educação básica" refere-se ao ensino fundamental (1ª à 8ª série), o equivalente brasileiro à educação primária.

**Quadro 1. O perfil da pobreza no Brasil abrange cada vez mais a população jovem urbana**

A evolução da pobreza no Brasil na última década pode ser dividida em três fases: uma taxa máxima de pobreza de 36% da população em 1992-93, associada à alta inflação e à vulnerabilidade macroeconômica; uma queda acentuada para 30% em 1996, no contexto do Plano Real, que reduziu a inflação e retomou o crescimento; e uma taxa de pobreza relativamente estável de 28% a 30%, nos últimos cinco anos, apesar da sequência de choques externos adversos e da desaceleração do crescimento do PIB.

Contudo, no nível geral de estabilidade recente, o perfil da pobreza mudou significativamente. Os efeitos da recente desaceleração econômica foram percebidos principalmente nas áreas metropolitanas da região Sudeste - representados pelas altas taxas de desemprego e pela renda mais baixa. Como resultado, houve um aumento abrupto dos níveis de pobreza nas áreas metropolitanas, tendo a parcela de pobreza correspondente ao Sudeste aumentado de 17% para 26% entre 1998 e 2001. Como as zonas rurais foram menos afetadas pelo lento crescimento, as populações mais pobres ficaram de certa forma menos expostas. Além disso, as melhorias nas políticas sociais e na implementação dos programas (maior acesso dos pobres aos bens e serviços públicos) ajudaram a proteger os mais carentes. Em decorrência disso, a pobreza no Nordeste diminuiu nesse mesmo período.

Outras mudanças também são evidentes de 1998 a 2001. A incidência de pobreza entre os jovens aumentou (o percentual de pobres com menos de 24 anos se elevou de 36% para 39% do total); a relação entre pobreza e educação apresentou uma pequena redução (a pobreza diminuiu entre pessoas com baixa ou nenhuma escolaridade, mas aumentou em todos os outros grupos escolarizados); e o vínculo entre desemprego e pobreza tornou-se mais forte. Além disso, as taxas de pobreza continuam a ser especialmente altas entre os indivíduos com baixo nível educacional e entre as populações indígena e negra.

10. A taxa de pobreza caiu acentuadamente (de 36% em 1992) desde a estabilização econômica em 1994, mantendo-se em 28% a 30% desde então.<sup>2</sup> Contudo, embora a taxa de pobreza tenha se estabilizado, o perfil da pobreza mudou (Quadro 1). Ela continua a ser mais profunda nas áreas rurais (53%) do que nas áreas metropolitanas (20%) e nas áreas urbanas menores (26%). No entanto, houve uma redução da pobreza rural, o que também ocorreu com a parcela da população que ocupa as zonas rurais, ao mesmo tempo em que aumentaram

as taxas de pobreza metropolitanas e urbanas. Como resultado, a parte da população rural de baixa renda em relação ao total de pobres caiu para 36% em 2001. Embora a pobreza no Brasil continue a se concentrar na região Nordeste (52% dos pobres), houve um aumento acentuado da pobreza nas áreas metropolitanas do Sudeste, que foram as mais afetadas pelas crises econômicas de 1998-1999 e 2001-2002. O conseqüente aumento da criminalidade e da violência nas áreas urbanas ameaça a qualidade de vida e prejudica a confiança no gover-

<sup>2</sup> O Brasil ainda não definiu uma linha de pobreza oficial. Vários relatórios utilizam diferentes métodos e linhas de pobreza, o que resulta em distintas taxas de pobreza. A linha de pobreza adotada neste documento corresponde a uma renda familiar per capita de R\$80 ao mês (preços de julho de 2001), em São Paulo. Esse valor é semelhante ao adotado no programa Fome Zero, do governo, mas é diferente do que serviu de referência em outros documentos do Banco Mundial, inclusive na EAP anterior.

no e nas instituições públicas. Esses fatores sugerem um crescente enfoque na redução da pobreza urbana.

### C. Avanços e perspectivas econômicas

11. Na última década, o Brasil implementou reformas econômicas abrangentes, que incluíram abertura comercial, eliminação da inflação crônica com o Plano Real em 1994, bem como privatizações e reformas no setor financeiro.<sup>3</sup> Ao mesmo tempo, a dívida pública líquida aumentou de 27% do PIB no final de 1995 para 45% no final de 1999. Esse aumento está parcialmente relacionado ao sucesso da estabilização e à maior transparência fiscal. Ele foi decorrente da combinação de vários fatores que compreenderam, entre outros, as altas taxas de juros reais, a desvalorização da moeda em 1999, o reconhecimento das dívidas passadas, e também dos déficits fiscais. Em outubro de 1998, o governo lançou um programa de estabilidade fiscal que combinou metas restritivas para o superávit fiscal primário e um forte ajuste fiscal nos níveis estadual e municipal. Os novos acordos de refinanciamento das dívidas estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em maio de 2000, foram de importância fundamental para esse ajuste. A adoção da taxa de câmbio flexível e das metas de inflação, no início de 1999, foi eficiente e criou uma perspectiva otimista para 2000. Durante esse ano, a economia cresceu 4,5%, a inflação se manteve baixa e o coeficiente da dívida se estabilizou.

12. Todavia, os eventos em 2001 mostraram que o nível da dívida pública brasileira, a convicção de que a dívida interna vinculada ao câmbio reduziria os custos

financeiros e a necessidade de elevados financiamentos externos tornaram a economia vulnerável a choques. Uma combinação de várias instabilidades limitou o crescimento econômico do País a 1,5%, ou menos, desde 2001. Do ponto de vista externo, esses choques foram representados pela crise econômica na Argentina, pela aversão global a situações de risco que afastou os investidores dos mercados emergentes, pela alta dos preços do petróleo após 11 de setembro de 2001 e pelo baixo crescimento nos Estados Unidos e na Europa. Do ponto de vista interno, os choques incluíram a crise energética em 2001 e a incerteza dos investidores durante as eleições presidenciais de 2002. O valor do real em relação ao dólar passou de R\$2 no final de 2000 para quase R\$4 no final de 2002. O setor privado perdeu acesso a todos os financiamentos externos, exceto os de curto prazo, que também foram limitados. A dívida pública, em grande parte doméstica e com uma grande parcela indexada ao câmbio e às taxas de juros de curto prazo, ultrapassou temporariamente 60% do PIB, em especial, devido à depreciação da moeda e às altas taxas de juros.

13. Em meio a essas circunstâncias difíceis, o governo (o anterior e o atual) redobrou a disciplina fiscal, com o objetivo de controlar o coeficiente da dívida pública e incentivar a credibilidade econômica do Brasil. A administração anterior assinou um acordo stand-by de US\$30 bilhões com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em setembro de 2002, que estabeleceu a meta de 3,75% do PIB para o superávit primário de 2003 (ou maior, se for necessário estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB) e a continuação do regime de metas de inflação.

<sup>3</sup> "Brazil: Stability for Growth and Poverty Reduction", World Bank Report 25278-BR, January 31, 2003.

14. O novo governo tem demonstrado um forte compromisso com o prosseguimento das reformas e da responsabilidade fiscal. Em fevereiro de 2003, anunciou uma meta de 4,25% do PIB para o superávit primário de 2003, superior aos percentuais anteriores. As revisões subsequentes do acordo stand-by com o FMI foram bem sucedidas. A austeridade na política fiscal foi formalizada no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) apresentado ao Congresso em abril de 2003, que estabelece a meta 4,25% para o superávit primário no período de 2003-2006 (Tabela 1). As reformas iniciais, como a aprovação de uma Emenda Constitucional, que permite a apresentação de leis ordinárias para modernizar as normas do setor financeiro, também reforçam o compromisso com uma gestão macroeconômica equilibrada.

15. A desvalorização da moeda em 2002 pressionou a inflação - o índice anual atingiu cerca de 16% - que teve de ser contida por meio de taxas reais de juros mais altas. O atual sistema do Banco Central que determina as metas de inflação é eficiente e manteve novamente sob controle a inflação e suas estimativas. No entanto, a política monetária austera estancou o crescimento. Além disso, enquanto os gastos sociais foram bastante protegidos, drásticos cortes nos gastos atingiram os investimentos públicos dirigidos à infra-estrutura básica e a outros setores, alguns deles essenciais ao crescimento. O investimento privado foi restringido pelo ainda limitado acesso a financiamentos de longo prazo, por elevadas taxas de juros e restrições microeconômicas.

**Tabela 1. Brasil: Principais agregados fiscais, 2000-2006**

Percentual do PIB	Atual			Previsão			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Governo Federal</b>							
Saldo primário	1,9	1,8	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5
Pagamentos de juros	4,2	3,9	3,5	6,2	4,5	4,6	4,9
Necessidade de empréstimos	3,1	3,7	6,5	2,8	2,0	1,0	0,4
<b>Estados e Municípios</b>							
Saldo primário	0,6	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Pagamentos de juros	2,7	3,0	4,6	3,1	2,6	2,0	1,7
Necessidade de empréstimos	2,1	2,1	3,8	2,2	1,7	1,1	0,8
<b>Empresas Públicas</b>							
Saldo primário	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Pagamentos de juros	0,2	0,3	0,8	0,3	0,3	0,2	0,2
Necessidade de empréstimos	-0,8	-0,6	0,0	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7
<b>Setor Público</b>							
Saldo primário	3,5	3,7	3,9	4,3	4,3	4,3	4,3
Pagamentos de juros	7,1	7,2	8,6	9,6	7,4	6,8	6,8
Necessidade de empréstimos	3,6	3,5	4,7	5,3	3,1	2,5	2,5

Fonte: FMI e LDO 2004.

16. O crescimento em 2003 será provavelmente menor do que um por cento e, conseqüentemente, negativo em termos de renda per capita. Os dados sobre os resultados da indústria, desde julho de 2003, indicam que uma recuperação está a caminho. Essa recuperação deve ser sustentada por taxas de juros mais baixas, o que se tornou possível porque há menos receio de aumento da inflação. No médio prazo, as perspectivas de crescimento ainda dependerão essencialmente das reformas que visam a sua promoção. Com uma boa gestão econômica e o avanço substancial das reformas, o percentual de crescimento poderia se estabilizar em torno de 4% ao ano. Embora não se possa confirmar esse índice, tal nível de crescimento se tornaria um apoio substancial para a melhoria dos indicadores da dívida ao longo do tempo, contribuindo assim para a estabilidade financeira.

17. O crescimento mais rápido depende de um impulso coordenado em várias frentes. As decisões previstas para regulamentação da infra-estrutura, em particular nos setores de energia e transportes, devem reduzir a incerteza dos investidores e aumentar a participação do setor privado. O fortalecimento institucional também possibilitará o melhor cumprimento das normas de concorrência, infra-estrutura e política de tecnologia. Os spreads (margens de lucro) financeiros devem diminuir, quando o Banco Central puder reduzir a necessidade de reservas e no momento em que outras reformas, como a nova Lei de Falências, entrarem em vigor. Além disso, a elaboração de políticas comerciais não-distorcidas e o desenvolvimento institucional, visando ampliar as atividades comerciais, podem servir de incentivo às inovações e à produtividade.

18. Nos últimos meses, o governo fez importantes progressos em algumas das principais áreas das reformas. Uma ambiciosa reforma da Previdência Social, cujos efeitos fiscais e sobre a igualdade social são muito abrangentes (tornando os generosos benefícios dos servidores públicos mais compatíveis com as aposentadorias do setor privado e, ao mesmo tempo, introduzindo um sistema capitalizado de pensão complementar para a categoria), foi enviada ao Congresso em abril, após um amplo debate público. A Câmara aprovou a reforma em agosto e provavelmente o Senado a sancionará até o final de 2003. A reforma implica em uma economia equivalente a mais de 50% do PIB nos próximos dez anos (proveniente dos regimes de Previdência Social de trabalhadores dos setores público e privado).<sup>4</sup> Uma parte dessa poupança poderia ser utilizada para complementar os gastos com programas sociais eficientes e outra parcela poderia ser destinada ao investimento público, principalmente para solucionar os pontos críticos de estrangulamento da infra-estrutura.

19. A estabilidade econômica e fiscal é um pré-requisito essencial para o investimento privado e o crescimento. O superávit primário fiscal continuará a ser o principal meio através do qual o governo poderá sinalizar a responsabilidade fiscal para os investidores, reduzir a dívida pública e baixar o custo dos empréstimos, o que levará ao aumento do investimento privado. Uma análise detalhada, realizada para o Memorando Econômico do País, demonstra que o atual esforço fiscal asseguraria a sustentabilidade da dívida no âmbito de uma razoável variedade de cenários.<sup>5</sup> Além disso, o governo mostrou sua habilidade e disposição para reagir aos choques negativos com medidas fiscais adicionais, de acordo com a necessidade.

<sup>4</sup> O impacto das reformas é maior devido aos crescentes déficits na Previdência Social, em relação a um cenário onde essas mudanças não ocorram.

<sup>5</sup> "Brazil: Stability for Growth and Poverty Reduction," World Bank Report 25278-BR, January 31, 2003.

20. Mesmo que as reformas sejam aprovadas conforme as expectativas e o crescimento seja retomado, os financiamentos públicos continuarão escassos, levando-se em conta o compromisso do governo em reduzir o coeficiente dívida/PIB (Tabela 2). Uma segunda categoria de reformas, que visem ampliar o impacto dos gastos públicos e os investimentos privados, será essencial. Mais importantes ainda, são as medidas para reduzir o

risco regulador nos principais setores da infra-estrutura, uma Lei de Falências aprimorada (que foi aprovada recentemente na Câmara) e a eliminação das barreiras administrativas desnecessárias aos investimentos e às inovações tecnológicas. Um maior impulso nas reformas microeconômicas, como por exemplo a melhoria no clima para investimentos e inovações técnicas, traria um novo vigor à economia.

**Tabela 2. Principais indicadores macroeconômicos do Brasil**

Indicador	Atual				Previsão			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Taxas reais de crescimento anual (%)</b>								
Produto Interno Bruto (PIB)	0,8	4,4	1,4	1,5	0,6	3,5	3,5	4,0
PIB per capita	-0,5	3,1	0,1	0,2	-0,7	2,3	2,3	2,7
Consumo privado real per capita	-	2,0	-0,6	-0,8	-0,7	4,5	3,5	2,5
Exportação de mercadorias	-6,1	14,1	5,6	3,8	13,0	5,0	5,0	5,0
<b>Percentual do PIB</b>								
Formação de capital fixo bruto	20,2	21,5	21,1	19,3	17,8	18,8	20,1	20,5
Poupança nacional bruta	15,3	17,3	17,0	17,7	18,2	17,8	18,6	20,1
Saldo da conta corrente	-4,8	-4,1	-4,1	-1,7	0,4	-0,9	-1,5	-1,4
Saldo não-financeiro do setor público	-5,8	-3,6	-3,6	-4,7	-5,3	-3,1	-2,5	-2,2
Saldo primário/PIB (%)	3,25	3,55	3,75	3,96	4,25	4,25	4,25	4,25
Dívida pública líquida/PIB (%)	49,4	49,4	52,6	56,5	57,0	55,1	53,7	52,3
<b>Outros</b>								
Inflação anual (preços ao consumidor, %)	8,9	6,0	7,7	12,5	9,6	5,5	4,5	4,6
Reservas brutas (meses de importação de BSNF)	6,8	5,4	5,9	7,3	8,8	7,4	6,0	5,9
Taxa de desemprego (%)	12,7	12,2	10,8	11,7	12,0	11,0	10,5	10,1

Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base nos dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil.

21. O Congresso está analisando um pacote de reformas fiscais com impacto potencial significativo sobre a competitividade das empresas. Em seguida a um acordo inicial entre o Governo Federal e os Estados (as linhas gerais das reformas fiscal e da Previdência Social foram endossadas por todos os governadores na Carta de Brasília) e à aprovação na Câmara, as propostas das reformas estão sendo debatidas no Senado.

22. O sistema de taxa de câmbio flutuante do Brasil demonstrou ser eficiente para amortecer os choques recentes. O baixo crescimento e a moeda (real) fraca

levaram a um rápido ajuste das contas externas do País, com a inflação sendo mantida sob controle após um aumento inicial abrupto. As exportações reagiram favoravelmente a uma moeda mais desvalorizada e estável, e a expectativa de crescimento nas exportações é de 4% a 5% no médio prazo. O déficit da conta corrente caiu de 4,5% do PIB, no período de 1999 a 2001, para 1,7% em 2002 (Tabela 2). O saldo da conta corrente em 2003 será provavelmente positivo. Um maior crescimento no futuro seria compatível com um déficit moderado da conta corrente. Embora persista a necessidade de um elevado financiamento externo, as projeções sugerem

um quadro viável para o crédito externo (Tabela 3). No entanto, a vulnerabilidade a grandes mudanças nos fluxos dos mercados de capital persistirá durante algum tempo.

23. Os mercados reagiram positivamente à eficiente gestão econômica do governo. Em outubro de 2003, a taxa de câmbio se estabilizou abaixo de R\$3 em relação ao dólar americano (tendo caído de cerca de R\$4 por dólar em setembro de 2002) e o risco-país ficou abaixo de 600 pontos básicos (depois de atingir 2500 p.b.). A relação entre a dívida e o PIB se manteve em 57%.

24. Todavia, os estoques da dívida pública e a necessidade de financiamento externo do Brasil implicam na persistência de riscos substanciais durante algum tempo. A aversão global a risco continua a postergar o retorno dos fluxos de capital e do investimento direto estrangeiro. Os indicadores da dívida brasileira são sensíveis às possíveis taxas de crescimento mais baixas e às potenciais percepções de volatilidade do mercado. No contexto de um ambiente externo incerto, a melhoria na qualidade de vida e a redução da pobreza continuarão a depender, em grande parte, de drásticas reformas internas e do desempenho fiscal, que necessitam da continuidade do apoio político ao caminho de reformas trilhado por este governo.

**Tabela 3. Brasil: Necessidade de financiamento externo**

Bilhões de US\$	Atual					Previsão			
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Necessidade de financiamento bruto	70,6	83	68,3	59,8	43,5	37,9	42,4	40,1	44,2
Déficit da conta corrente	33,4	25,4	24,6	23,2	7,7	-2,0	5,0	6,6	7,0
Amortização da dívida MLP	37,2	57,6	43,6	36,5	35,8	39,9	37,4	33,5	37,2
2. Investimento direto estrangeiro	26	26,9	30,5	24,7	14	8,5	13	14,5	18,0
3. Necessidade de financiamento líquido (1 – 2)	41,7	54,4	35,5	37,2	26,9	29,4	29,4	25,6	26,2
4. Reservas internacionais brutas	52,1	34,4	33,0	35,9	37,8	47,4	44,9	50,0	52,0
5. Necessidade de financiamento líquido/PIB	0,05	0,1	0,06	0,07	0,05	0,05	0,07	0,07	0,06
6. Necessidade de financiamento líquido/Reservas internacionais brutas	0,8	1,6	1,5	1,2	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5

Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base nos dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil e nas projeções do FMI.

---

# DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO



## A. Visão de longo prazo, Plano Plurianual e estrutura de resultados

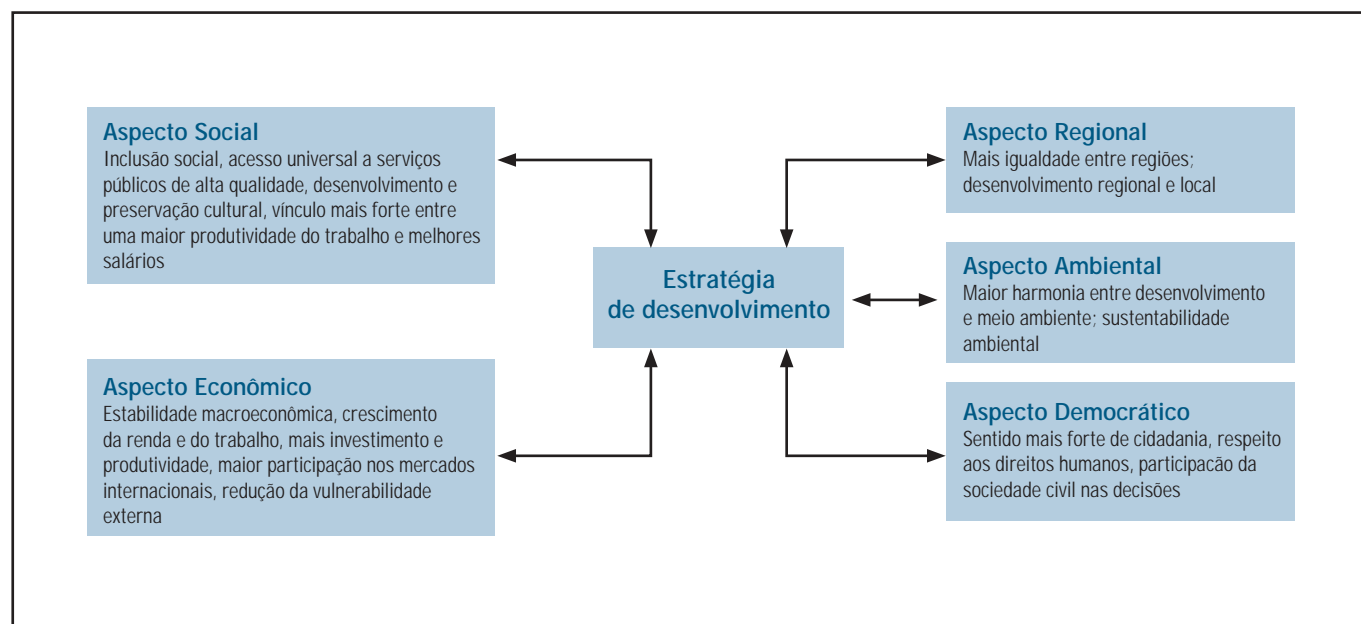
25. A visão de longo prazo do Brasil sugere a necessidade de maior equidade, sustentabilidade e competitividade. Esses objetivos se baseiam no potencial e no vasto progresso do País. O Brasil está entre as maiores nações do mundo em população, área territorial e economia, tendo sido contemplado com um povo altamente empreendedor, uma rica herança cultural, recursos naturais preciosos, instituições sociopolíticas bem desenvolvidas e uma economia sofisticada. Partindo do enorme progresso das últimas décadas, em particular nos indicadores sociais e nas instituições econômicas, o País estabeleceu a base necessária para uma década de amplas melhorias na qualidade de vida de seu povo.

26. Esta visão é expressa em um conjunto de objetivos de desenvolvimento a longo prazo, que se baseia na estratégia de desenvolvimento do Brasil e nas Metas de Desenvolvimento do Milênio. Por exemplo, menos pessoas vivendo

em pobreza extrema e menores taxas de mortalidade infantil levam a um Brasil mais justo, um abastecimento de água mais igualitário torna o Brasil mais sustentável, e um volume maior de comércio e menos tempo para iniciar um empreendimento contribuem para um Brasil mais competitivo. Esses objetivos também são relevantes nos níveis estadual e municipal. Algumas das metas de longo prazo mais significativas são mostradas na Tabela 4.

27. A estratégia de desenvolvimento do Brasil está definida no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Instituído na Constituição brasileira de 1988, o PPA é um instrumento de orientação estratégica para o desenvolvimento econômico e de alocação de recursos a médio prazo. O PPA organiza todas as despesas do governo federal com cada um dos programas durante um período de quatro anos (sendo preparado no primeiro ano de cada novo governo). Fazem parte integral da estrutura do PPA um plano orçamentário trienal atualizado periodicamente e os orçamentos individuais anuais.

Figura 1. Plano Plurianual para 2004-2007 do Brasil: uma estratégia multidimensional de desenvolvimento que serve de base para a EAP do Banco Mundial



28. O PPA para 2004-2007, intitulado “Um Brasil para Todos”, visa o progresso em cinco aspectos: econômico, social, regional, ambiental e democrático (Figura 1). Essas prioridades estratégicas inter-relacionadas estão estabelecidas nos três macro objetivos centrais do PPA: maior equidade e inserção social; crescimento econômico (meta de 5% para 2007) ambientalmente sustentável e que reduza as desigualdades regionais; e uma melhor atribuição de poder e participação à sociedade, contribuindo assim para uma melhor governabilidade e gestão do setor público. Enviado ao Congresso em setembro de 2003 e devendo ser aprovado em novembro, o novo PPA estabelece um programa no valor aproximado de

US\$150 bilhões anuais ao longo de quatro anos. Levando em conta explicitamente a rigidez orçamentária e as restrições fiscais, o PPA foi planejado em termos financeiros de acordo com as projeções de receita do País. O plano busca maximizar os financiamentos do setor privado, em particular os investimentos em infra-estrutura, que são essenciais ao crescimento. A alta prioridade da agenda de inclusão social é expressa nos planos de financiamento: os programas sociais predominam no planejamento dos gastos sociais (57%), seguidos pelos programas voltados para o crescimento (33%) e a participação da sociedade (10%). (O Anexo 1 contém mais detalhes sobre o PPA para 2004-2007.)

**Tabela 4. Seleção de indicadores de desenvolvimento a longo prazo**

Objetivo	Indicador	1990	2002	METAS do PPA/EAP para 2007 (* indica uma meta do PPA)	METAS para 2015 das MDM
<b>Um Brasil mais justo</b>					
Menos pobreza extrema, vulnerabilidade e exclusão social	População vivendo em pobreza extrema	22%	15% (2001)	Erradicação da fome, * com todas as famílias pobres recebendo transferências de renda (menos de 10% foram contempladas em 2000)*	11% (MDM 1)
	Relação PIB per capita no NE/BR	0,46	0,47	Aumentar	
Mais conhecimento e profissionalização	Matrícula líquida no ensino fundamental	86%	97%	100%*	100% (MDM 2)
	Matrícula líquida no ensino médio	15%	36%	45% * (indicador proveniente da meta do PPA para os novos alunos matriculados)	
	Índice de alfabetização de mulheres em relação a homens	1,03	1,03	Manter próximo a 1	Próximo de 1 (MDM 3)
	Taxa de alfabetização de adultos	82%	88%	100%*	
Vida mais longa e saudável	Mortalidade infantil (por 1000 nascidos vivos)	48	29	24*	16 (MDM 4)
	Mortalidade materna (em 100.000)	120	56 (1999)	Diminuir	30 (MDM 5)
	Novos casos de AIDS (em 100.000 pessoas)	8,0 (1991)	15,9 (2000)	10 (PPA: 400 milhões de preservativos distribuídos, duplicar o número em 2000*)	Sem aumento líquido (MDM 6)
<b>Um Brasil mais sustentável</b>					
Acesso mais equitativo aos serviços públicos locais	População sem acesso à água potável	24%	22%	0 % nas áreas urbanas deve cair de 7,6% em 2000 para 6,5%*, e 3,7 milhões de pessoas nas zonas semi-áridas do NE deverão ter acesso à água potável*	12% (MDM 7)
	População sem saneamento adequado (não há redes de esgoto nem fossas sépticas)	39%	31%	0 % de residentes nas áreas urbanas sem acesso à rede de esgoto deve cair de 49% em 2000 para 42% *	20% (MDM 7)
	Famílias com casa própria	95,3%	93% (2000)	95,5%*	Aumentar (MDM 7)
	Famílias rurais com acesso à eletricidade	52%	78% (2001)	100%*	

Objetivo	Indicador	1990	2002	METAS do PPA/EAP para 2007 (* indica uma meta do PPA)	METAS para 2015 das MDM
Qualidade da água e melhor gestão dos recursos hídricos	Alocação legal do direito de água (parcela das principais bacias hidrográficas)	< 2%	10%	35%	MDM 7 (melhores políticas de desenvolvimento sustentável, reversão da perda de recursos ambientais)
Manejo mais sustentável do solo, das florestas e da biodiversidade	Parte do solo que está em (i) áreas protegidas; (ii) áreas indígenas	(i) 6 % (ii) 4%	(i) 8% (ii) 11%	(i) 12% (100 milhões de ha) (ii) 12% (100 milhões de ha)	
	Área de manejo florestal sustentável certificada (hectares)	100.000	190.000	700.000*	
Um Brasil mais competitivo					
Melhor infra-estrutura e ambiente de investimento, mais competitividade	Volume comercial (% do PIB)	15%	24%	35%*	Principais resultados para se atingir as MDMs
	Investimento total (% do PIB)	20%	19% (2001)	21%*	
	Classificação na Pesquisa Mundial de Competitividade (1 corresponde ao melhor; abrange 59 economias)		15	Melhorar	
Setor financeiro mais amplo e eficiente	Spread (taxa de risco na intermediação de empréstimos e financiamentos) para as empresas	100% (1994)	22% (2001)	16%	
	Contas bancárias (poupança + depósitos a vista), em milhões	90 (1993)	95 (2001)	105	
Ambiente inovador mais moderno	Número de patentes concedidas nos EUA para brasileiros	52	150	Aumentar (PPA: a meta será estabelecida posteriormente)*	
Todas as categorias	Crescimento anual da economia	-4,3%	1,5%	5%	
Fundamentos econômicos e de governabilidade					
Gestão macroeconômica e reformas fiscais equilibradas	Relação dívida pública/PIB	38%	57%	Menos de 50%*	Principais resultados para se atingir as MDMs
	Parcela da dívida pública doméstica que (i) vence em um ano; (ii) está indexada ao câmbio	(i) >90% (ii) 11%	(i) 43% (ii) 36%	Menor – de acordo com o plano anual de empréstimos com base na relação custo-risco	
	Taxa de inflação	2510%	8%	4%*	
Gestão eficiente do setor público	Relação entre custo dos servidores públicos e receita corrente líquida	Deve estar abaixo da meta de 0,6 estabelecida pela LRF para todos os estados			
Boa governabilidade	Classificação (entre 199 países) do Indicador de Eficiência Governamental do WBI	52,5 (1996)	50	Melhorar (atingir um número menor)	

29. O novo PPA aprofundou o enfoque nos resultados do planejamento das despesas do governo. Cada um dos três macro objetivos apresenta 10 ou mais “desafios”, e cada um dos 30 desafios está relacionado a um grupo de indicadores-alvo - a serem alcançados até 2007 - que se constituem nos principais motivadores do PPA. Cada um dos 374 programas individuais que compõem o plano plurianual destina-se a enfrentar um ou mais dos 30 desafios e atingir seus indicadores-alvo.

30. As características deste PPA são o enfoque regional e um forte componente de consulta junto à sociedade

civil, que inclui “fóruns participativos” em todos os 27 estados. Nesse contexto, as ONGs e as organizações da sociedade civil (OSCs) chamaram a atenção para os possíveis impactos negativos de determinados investimentos em infra-estrutura (como barragens, hidrovias e rodovias) incluídos no PPA. De acordo com a legislação brasileira, esses projetos de investimento estão sujeitos a licenciamento e avaliação de impacto ambiental. Nesse contexto, o Ministério do Meio Ambiente está trabalhando com outros ministérios, como os de Energia e Integração Nacional, nas avaliações ambientais dos principais investimentos em infra-estrutura do

PPA. A expectativa é de que esses investimentos sejam modificados de acordo com a necessidade, por meio da inclusão de normas para redução dos efeitos negativos. As medidas adequadas a serem tomadas abrangeriam o desenvolvimento de estratégias integradas para complementar os novos investimentos em infra-estrutura, que incorporem normas restritivas tais como o estabelecimento de corredores de áreas protegidas, uma melhor administração das fronteiras e o planejamento integrado do desenvolvimento regional, entre outras. As organizações da sociedade civil se ofereceram formalmente para participar da revisão da implementação do PPA, objetivando avaliar a eficiência desse processo.

31. Seguindo a legislação federal, os governos estaduais - eleitos em outubro de 2002 - também estão concluindo seus planos plurianuais para 2004-2007, semelhantes ao PPA. Diversos temas comuns refletem os nítidos objetivos e desafios nacionais, que abrangem maior equidade (a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma das principais metas em quase todos os estados); aumento da produtividade e da competitividade (como os esforços para reduzir a burocracia no Ceará); uma visão integrada das iniciativas de desenvolvimento (por exemplo, a importância da gestão das despesas públicas para melhorar a eficiência do setor social em Pernambuco); ajuste fiscal sustentado e reforma do gasto público (as ambiciosas reformas administrativas em Minas Gerais, por exemplo); e o enfoque nos resultados que, partindo dos objetivos e resultados desejados, avalia e monitora de modo sistemático o progresso das iniciativas, que é evidente em virtualmente todos os estados.

32. Os temas que objetivam um Brasil mais justo, sustentável e competitivo - no contexto da estabilidade macroeconômica - formam o núcleo da visão estabelecida nos novos PPAs nacional e estaduais. Esses temas se apoiam mutuamente. Melhores resultados educacionais proporcionam mais oportunidades, reduzem as desigualdades de renda, criam postos de trabalho e geram crescimento ao longo do tempo. Uma maior eficiência no abastecimento de água faz com que as crianças sejam mais saudáveis e, conseqüentemente, cria mão-de-obra mais produtiva. O uso sustentável dos recursos naturais atrai investimentos e estimula o crescimento. Por essa razão, embora cada tema seja tratado a seguir de forma individual, o maior impacto advém de uma abordagem holística que reconhece e estabelece explicitamente os vínculos entre esses temas.

## **B. Um Brasil mais justo<sup>1</sup>**

33. O progresso social é essencial para melhorar a qualidade de vida dos grupos menos favorecidos. A importância de alcançar o progresso social a curto prazo, simultaneamente à estabilidade econômica, é ainda mais enfatizada pelas ambições, expectativas e esperança em relação a este governo. Uma rápida melhoria no bem-estar social reuniria um maior apoio à responsabilidade econômica e às difíceis reformas, fortalecendo assim as bases para o crescimento e o progresso social mais acelerado no futuro.

<sup>1</sup> Esta e as próximas seções se baseiam em um conjunto de "Notas sobre Políticas" referentes a 14 setores e preparadas pelo Banco para o novo governo eleito em 2002, que foram discutidas com os representantes do governo federal e de vários governos estaduais. *Brasil: Justo, Competitivo, Sustentável - Contribuições para o Debate, Relatório do Banco Mundial 25049-BR, 2003.*

34. Apesar dos avanços recentes (e com avaliações incompletas dos efeitos dos programas de transferência de recursos), a sociedade brasileira ainda é uma das mais desiguais do mundo: um por cento da população recebe 10% da receita monetária total - a mesma parcela cabe aos 50% mais pobres. Análises mostram que a disparidade de renda no Brasil decorre basicamente do acesso desigual à educação e de uma grande valorização da mão-de-obra qualificada, aliados a um sistema previdenciário muito regressivo. Um Brasil mais justo fortalecerá o papel dos cidadãos e estimulará sua participação, especialmente dos mais pobres. Melhor qualidade e acesso mais equitativo à educação (inclusive no ensino médio e superior) são essenciais para reduzir a pobreza e a desigualdade. Contudo, os impactos positivos da reforma educacional levam tempo para se consolidar. Reformas nos programas de assistência social que incorporam transferências de recursos e um sistema previdenciário mais equitativo podem gerar resultados complementares mais rápidos e reduzir substancialmente a desigualdade.<sup>2 3</sup>

35. O objetivo de longo prazo do Brasil de alcançar maior equidade incluem melhorias no conhecimento e na capacitação profissional, maior longevidade e saúde, bem como a eliminação progressiva da vulnerabilidade e da pobreza extrema (redução à metade da pobreza extrema até 2015 - Meta de Desenvolvimento do Milênio (MDM) 1, mostrada na Tabela 4). A realização desses objetivos ajudará o Brasil a melhorar a sua posição no amplamente utilizado Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (IDH), que combina in-

dicadores de renda per capita, níveis educacionais e expectativa de vida. Em 2000, o Brasil ocupava o 73º lugar no IDH, ainda que a sua classificação relacionada ao PIB per capita fosse o 60º. Alguns dos principais resultados esperados para os próximos quatro anos e as estratégias para alcançá-los são discutidos abaixo (ver também a Tabela 9, na página 10). Um crescimento amplo, gerador de emprego e de renda, é essencial para o combate à pobreza e esse assunto é discutido na seção que trata de um Brasil mais competitivo. A provisão de serviços públicos locais, como habitação, água, saneamento e outros é tratada na seção sobre um Brasil sustentável, mas também pode trazer uma importante contribuição à maior igualdade no País.

36. O Brasil apresentou um grande avanço educacional desde o início dos anos 90. Mais de 97% das crianças e jovens entre 7 e 14 anos freqüentam a escola (MDM 2), sendo que os índices correspondentes às meninas ultrapassam os dos meninos (MDM 3; ver a Tabela 4). Esses progressos, em vez de constituírem um corolário do crescimento econômico - que foi muito modesto durante o período - decorreram das mudanças nas políticas e do grande esforço do governo federal para incentivar a matrícula escolar, que englobaram programas de garantia de crédito para cada criança, como o Fundescola e o FUNDEF, combinados à descentralização eficiente para os estados e municípios.

37. O Brasil foi exemplar em suas reformas educacionais, mas os indicadores ainda deixam a desejar, porque partiram de um nível muito baixo. O modo mais equi-

<sup>2</sup> "Inequality and Economic Development in Brazil," World Bank Report No.24487-BR, March 2003.

<sup>3</sup> "Rural Poverty Reduction in Brazil: Towards an Integrated Strategy," World Bank Report 21790-BR, April 2001; and "Attacking Brazil's Poverty," World Bank Report 20475-BR, March 2001.

tativo de levar adiante essas iniciativas seria ajudar um número maior de crianças pobres a concluir a oitava série. No entanto, para que a força de trabalho brasileira seja mais competitiva no nível global, é necessário que mais pessoas terminem o ensino médio. O governo está se esforçando para alcançar ambos os objetivos. As principais reformas de políticas em consideração são: a renovação do mecanismo de financiamento do FUNDEF (ensino básico) e sua expansão para o ensino médio; a melhoria na capacitação dos professores

e reformas pedagógicas para aperfeiçoar o ensino nas salas de aula; a avaliação da qualidade das escolas em relação aos padrões educacionais, com vistas a ajudar no monitoramento e aumento da igualdade em todos os estabelecimentos de ensino, destinando as despesas e o treinamento dos professores às escolas mais carentes; a expansão dos programas pré-escolares subsidiados, dirigindo-os às famílias de baixa renda; e um maior acesso dos estudantes rurais e urbanos ao ensino médio (9ª à 11ª série).

## Quadro 2. Os programas sociais mais importantes do novo governo brasileiro

O **Programa Fome Zero** visa eliminar a fome e garantir a segurança alimentar a todos os brasileiros. Como um programa multidimensional, abrange o Programa Cartão Alimentação, que transfere recursos para famílias pobres selecionadas; as intervenções emergenciais destinadas a grupos específicos (trabalhadores sem-terra, indígenas e quilombolas); a aquisição direta de alimentos para estimular a agricultura familiar; a merenda escolar e um esquema de nutrição infantil e materna; e a criação de um banco de alimentos. O programa inclui também intervenções mais estruturais como, por exemplo, cursos de alfabetização, construção de reservatórios de água e redes de irrigação em pequena escala, apoio à agricultura familiar e assistência para a obtenção de documentação necessária. O Fome Zero é inovador em sua abordagem participativa e na promoção de parcerias públicas e privadas (por meio da extensa coleta de alimentos, da disponibilização de canais para doações e da participação do setor privado no nível municipal), que incluem a IFC.

O programa **Primeiro Emprego** tem como objetivo solucionar o problema do desemprego dos jovens por meio de sua inserção no mercado de trabalho; da oferta de incentivos às empresas para que contratem pessoas jovens e do estímulo a empreendimentos e emprego autônomo; de treinamento para o trabalho, abrangendo atividades para promover o aprendizado, estágios de treinamento e trabalho comunitário; de participação social, incluindo o incentivo a parcerias entre o governo e o setor privado, e entre o governo e a sociedade civil.

O governo também está trabalhando na integração de vários programas federais de transferência de recursos - Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás - em um único benefício (o programa **Bolsa Família**). O objetivo dessa integração é corrigir as falhas na cobertura, as duplicações e as desigualdades nos programas existentes; aumentar a transparência e a uniformidade na seleção dos beneficiários; criar uma maior flexibilidade institucional; e reduzir as deficiências administrativas. O programa unificado visa baixar a incidência e a intensidade da pobreza extrema no Brasil, com transferências diretas de recursos para as famílias mais carentes, e reduzir a pobreza no futuro, por meio de incentivos às famílias beneficiadas para que invistam em capital humano e social, e da racionalização da rede de proteção social.

38. A mortalidade infantil foi reduzida de quase 48 em 1000 nascidos vivos, em 1991, para menos de 30, em 2000 (MDM 4; ver a Tabela 4). A saúde materna melhorou (MDM 5). A expectativa de vida ao nascer passou a 68 anos, ou seja, houve um aumento de 2 anos. Um pequeno número de outros países igualou este progresso. Novamente, a diferença está nas boas políticas públicas e em sua implementação correta. Os fatores mais importantes têm sido a oferta universal de serviços públicos (o Sistema Unificado de Saúde (SUS)), os programas direcionados (como prevenção e tratamento do HIV/AIDS, que estabilizou a taxa de novos casos; MDM 6), a descentralização e a maior participação das comunidades (como nos conselhos municipais de saúde).

39. No entanto, persistem as grandes disparidades nos financiamentos para assistência de saúde, em todas as regiões, e nas taxas de utilização dos serviços básicos, em todos os grupos sociais. Muitos dos indivíduos mais pobres ainda não têm acesso aos serviços básicos. A baixa qualidade e a ineficiência impedem o bom funcionamento do sistema. Os principais elementos do programa de reformas do governo são as mudanças na alocação de recursos e nos mecanismos de pagamento dos provedores de serviços, com o objetivo de melhorar a equidade e a eficiência; a expansão do Programa de Saúde da Família aos pobres das áreas urbanas; maior descentralização combinada à gestão e financiamento com base no desempenho, para aumentar a eficiência do SUS; e a promoção da saúde e de intervenções sociais que busquem reduzir as doenças não transmissíveis. A oferta universal de serviços adequados de abastecimento de água e esgoto também é importante para a melhoria dos resultados da saúde.

40. O mercado de trabalho brasileiro se caracteriza pela baixa oferta de emprego, participação decrescente, aumento do desemprego, baixa produtividade, frequência de processos trabalhistas, alta informalidade e segurança de renda inadequada. As reformas no mercado de trabalho podem contribuir para o aumento da oferta e da qualidade dos empregos, e também para a redução da informalidade.<sup>4</sup> Embora as mudanças no trabalho sejam polêmicas, o governo sinalizou que pretende enfrentar algumas das principais questões no âmbito dessa agenda.

41. O Brasil dispõe de um amplo conjunto de programas de proteção social. Embora muitos programas sejam promissores, o sistema em geral poderia ser melhorado. Um direcionamento mais adequado aumentaria a equidade, reduziria os desvios de benefícios para pessoas que não são pobres e promoveria uma maior inclusão dos pobres. Todos os programas poderiam ser melhor monitorados e avaliados de modo a produzir dados que sirvam de base para contínuos aperfeiçoamentos. Precisam ser solucionadas as duplicações de programas em grupos selecionados e funções administrativas. Como parte do esforço para promover um maior progresso social, o governo está começando a integrar várias transferências de recursos federais em um programa único e bem direcionado (o Bolsa Família), e lançou também outras novas iniciativas, como o programa Fome Zero, para eliminar a fome, e Primeiro Emprego, que visa criar mais e melhores oportunidades de trabalho para os jovens (ver o Quadro 2).

<sup>4</sup> "Brazil: Jobs Report," World Bank/IPEA Report 24408-BR, 2002.

42. A igualdade também está sendo prejudicada pelos altos índices de criminalidade, que afetam mais profundamente os pobres. Os problemas causados pela violência urbana aumentam e as soluções têm apresentado maior complexidade. O governo reconhece a importância dessa questão e está tentando implementar iniciativas promissoras ao longo de três amplas linhas de ação. No longo prazo, o progresso social no nível macro, que gerasse mais e melhores oportunidades de renda,

poderia ajudar a reduzir a criminalidade. No curto prazo, abordagens comunitárias envolvendo a população e os governos locais já produziram alguns resultados (Quadro 3). Os programas de desenvolvimento urbano nas áreas de favelas também podem ser um ponto de entrada para as atividades comunitárias e culturais, o microcrédito e outras oportunidades. Um melhor desempenho da polícia e do Judiciário também ajudaria a reduzir os índices de criminalidade.

### Quadro 3. Prevenção à criminalidade e violência urbanas

A criminalidade e a violência aumentaram dramaticamente no Brasil nas últimas décadas, em particular nas grandes áreas urbanas, sendo consideradas agora um grave problema econômico e social, que precisa ser solucionado. Nas consultas e pesquisas de opinião, o crime e a violência são mencionados como um dos problemas mais urgentes enfrentados hoje pelos brasileiros.

Ao contrário das iniciativas tradicionais, que se limitam ao controle ou à repressão, atualmente emerge um consenso internacional sobre o combate ao crime e à violência que enfatiza intervenções específicas de prevenção em nível local. Essa abordagem combina os elementos das iniciativas tradicionais com o enfoque dos fatores de risco, como por exemplo, o fácil acesso a armas de fogo, drogas e álcool; os altos níveis de abandono escolar e de desemprego; a violência familiar; e a violência exposta nos meios de comunicação.

A experiência na América Latina e em outros países sugere que o nível municipal é o mais eficiente ponto de entrada da prevenção ao crime e à violência. Mostra também que a principal responsabilidade não recai apenas sobre a polícia, mas que é necessária a participação ativa dos governos, das comunidades e de parcerias em todos os níveis. Esse engajamento pode ser efetivado por meio de parcerias locais multissetoriais, com base em extensas “auditorias de segurança” ou diagnósticos da criminalidade e da violência.

O novo governo brasileiro adotou esse modelo de combate ao crime e à violência. No novo Plano Nacional de Segurança Pública, os municípios devem formular esquemas de segurança pública. Como poucos governos municipais estão preparados para enfrentar esse desafio, o Plano criou um programa de capacitação e assistência técnica no nível municipal.

43. O governo está enfocando particularmente a inclusão social, tema que abrange os riscos e as necessidades dos jovens que abandonaram a escola sem concluir a educação formal e cujas oportunidades de emprego são limitadas. Alguns desses jovens também estão expostos ao crime e à violência, como vítimas ou perpetradores. Embora as moças recebam um nível de educação médio mais alto do que os rapazes, e o fosso entre os sexos masculino e feminino nos mercados de trabalho e na renda tenha sofrido uma redução considerável, persistem importantes diferenças de gênero no acesso ao crédito e à terra, e nas decisões familiares. Abordagens alternativas para superar o racismo e outras formas de discriminação estão sendo consideradas pelo governo e discutidas em diferentes fóruns. Existem propostas de abordagens integradoras, muitas desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que compreendem apoio à educação informal, às atividades culturais e ao microcrédito.

44. Políticas que objetivam melhorar a qualidade dos gastos públicos e a prestação de serviços para os pobres são essenciais. Esses programas incorporam a reforma da Previdência Social e a integração das transferências sociais (que estão sendo implementadas pelo governo), mudanças mais amplas nos gastos públicos para aumentar sua flexibilidade e eficiência, o aperfeiçoamento da avaliação e do monitoramento dos gastos em geral e de programas individuais, e maior transparência e participação nos processos decisórios públicos.

### C. Um Brasil mais sustentável

45. Um Brasil mais sustentável ajudará a reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida de todos os brasileiros que vivem nas áreas rurais e nos centros urbanos. Um ambiente natural e físico saudável proverá serviços básicos nas zonas urbanas e rurais de modo sustentável e eficiente (MDM 7). Esse objetivo se cumprirá a partir das vantagens comparativas dos recursos naturais do País - o Brasil abriga alguns dos mais importantes patrimônios naturais, como a Amazônia, o mais extenso bioma tropical, onde se encontra a maior parte da floresta tropical restante e até um quinto da água doce mundial - bem como de sua preservação. Um Brasil sustentável também poderá se constituir em uma fonte de competitividade e de riqueza para o futuro.

46. Os objetivos de longo prazo do Brasil para atingir maior sustentabilidade abrangem um acesso melhor e mais equitativo aos serviços básicos urbanos e rurais, como o abastecimento de água e esgoto, melhor qualidade da água e gestão aprimorada dos recursos hídricos, manejo mais sustentável do solo, proteção das florestas e da biodiversidade e maior inclusão social. Alguns resultados esperados para o período da EAP serão destacados e as estratégias para alcançá-los discutidas abaixo (ver também a Tabela 10, na página 10).

47. O crescente número de pobres nas áreas urbanas depende mais do que os outros grupos dos serviços públicos para a proteção e aumento de seu patrimônio. Muitos pobres urbanos não têm acesso à água e saneamento, e gastam horas em transportes públicos para ir e voltar do trabalho. A poluição da água e do ar, com suas conseqüências para a saúde, são problemas predominantemente urbanos que afetam de maneira mais acentuada os pobres. Na periferia das áreas urbanas, a população carente não dispõe dos direitos de propriedade assegurados sobre sua terra e moradia, o que reduz drasticamente sua capacidade de participação nos mercados de crédito e de trabalho. Os mercados de terra e habitação urbanos não funcionam de modo eqüitativo, em grande parte pela falta de terrenos vagos adequados ao desenvolvimento e com infra-estrutura apropriada para servi-los. A lei e a ordem são um bem público fundamental de relevância óbvia nas áreas urbanas. Todas essas preocupações interagem com o persistente crescimento dos assentamentos informais (somente em São Paulo chegam cerca de 350.000 imigrantes a cada ano), o que ultrapassa a capacidade dos governos locais.

48. O crescimento urbano acarreta a demanda por habitação, abastecimento de água, saneamento, esgoto, controle da poluição da água, gestão do lixo sólido e transporte urbano. O governo já demonstrou interesse na política urbana por meio da criação do novo Ministério das Cidades. Entre suas prioridades, estão a reforma do plano diretor local, regras para subdivisão, códigos de construção e projetos de zoneamento, que podem aprimorar o uso do solo e aumentar a oferta de terrenos para moradias de baixa renda, a fim de interromper a ampliação dos assentamentos informais. Os programas de desenvolvimento locais deveriam colocar mais ênfase no registro e no título de posse (MDM 7). Os programas

habitacionais federais seriam transformados em esquemas de transferência de contrapartida para os estados e municípios, além de incluir as ONGs no desenvolvimento urbano. Os sistemas de transporte público, outro bem importante para os pobres, contribuem para a valorização do patrimônio da terra e da moradia, quando os mercados estão em bom funcionamento.

49. Os serviços de abastecimento de água e de saneamento são de responsabilidade dos estados e municípios, embora recebam apoio de diversos programas federais. O acesso é desigual. Os pobres têm menos possibilidade de ser atendidos adequadamente, e uma grande parte dessa população vive em pequenos municípios, em áreas urbanas periféricas e em favelas. Um pequeno volume de água residual é tratado, o que contribui para o risco de doenças e a degradação ambiental, especialmente nas áreas urbanas. Embora as tarifas dos serviços públicos sejam em geral adequadas, metade desses serviços apresenta déficits operacionais que necessitam de apoio fiscal. Se os administradores dos serviços essenciais recebessem incentivos e autonomia para melhorar sua eficácia, os ganhos resultantes dessa eficiência poderiam ser alocados para o aprimoramento da abrangência e da qualidade dos serviços para os pobres. Esses serviços poderiam ser também aperfeiçoados por meio de um arcabouço jurídico e regulador mais claro, e de mudanças nos preços da água e das tarifas, visando a conservação e a eficácia. A crescente urbanização vai além da capacidade do setor de expandir os serviços: durante os anos 90, o número de novas conexões ultrapassou ligeiramente o número de novos domicílios urbanos.

50. Uma abordagem integrada do controle da poluição da água e do desenvolvimento urbano pode aumentar os benefícios de uma ampla gama de intervenções. As

famílias pobres estarão mais propensas a pagar o custo do saneamento e de outros serviços públicos urbanos, caso tenham assegurado o seu título de posse. Os benefícios para a saúde da gestão eficiente dos resíduos sólidos e do esgoto complementam aqueles produzidos pelo abastecimento de água e de saneamento, e são essenciais para o controle da poluição da água nas áreas urbanas. O tratamento integrado da poluição da água e do desenvolvimento urbano depende da cooperação de vários atores e da revitalização da governabilidade metropolitana eficaz. Os projetos bem-sucedidos de controle da água urbana nos Estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo mostraram a eficiência de uma abordagem integrada metropolitana envolvendo diretamente os municípios afetados.

51. Uma estratégia rural adequada sempre está integrada a diversas intervenções setoriais no espaço rural, bem como à estratégia urbana.<sup>5</sup> As intervenções rurais e urbanas interagem através da mobilidade e de seus efeitos sobre a pobreza, o emprego e o crescimento. Diversos elementos da estratégia rural avançaram no Brasil, porém, agora mais do que nunca, existe a necessidade de buscar sua integração, para que o impacto e a abrangência decorrentes sejam maiores. Os estados estão tentando reunir os resultados dos investimentos e das políticas de setores individuais, como educação, saúde, abastecimento de água, saneamento, estradas rurais e o meio ambiente para ampliar o impacto de objetivos, como a redução da mortalidade infantil ou um melhor aproveitamento escolar. De modo mais geral, esse esforço tem como objetivo vincular o enfoque da pobreza rural ao uso sustentável dos recursos naturais, quer estejam no Nordeste, no Norte ou no Sul.

52. Os pobres rurais extraem seu sustento da terra ou dos serviços relacionados à agricultura. O Censo Agrícola de 1996 mostra que 4,5 milhões de famílias rurais dispõem de terra insuficiente para sua subsistência. Essas famílias abrigam possivelmente a maior parte dos 16,5 milhões de pobres rurais brasileiros, cuja grande parcela está situada no Nordeste. Muitos domicílios carecem de serviços básicos, como eletricidade, acesso a estradas pavimentadas ou água suficiente para o consumo humano e irrigação da lavoura. Pesquisas realizadas no Nordeste demonstram que as propriedades rurais familiares podem ser mais eficientes e intensivas em mão-de-obra do que as grandes fazendas. O Brasil tem progredido no aumento da distribuição de títulos de posse e na proteção do direito à terra dos proprietários pobres, uma questão muito enfatizada pelo novo governo. Para acelerar o seu tradicional programa de reforma agrária, a administração federal desenvolveu abordagens comunitárias, com o objetivo de ampliar o acesso à terra e elevar a produtividade. Essa abordagem parte de programas de redução da pobreza rural, principalmente no Nordeste, que fornecem serviços básicos locais de baixo custo, como eletricidade e água, veiculados pelas associações comunitárias.

53. A gestão dos recursos naturais é essencial para a redução da pobreza em um país com a riqueza natural do Brasil, mas isso ainda não é uma prioridade. Particularmente no Norte e no Nordeste, os recursos naturais correspondem a uma proporção muito maior do patrimônio dos pobres (cerca de 80%) do que dos ricos. Por essa razão, a garantia da preservação e do uso controlado desses recursos está ligada à equidade e à sustentabilidade. Muitas experiências internacionais com o uso

<sup>5</sup> "Reaching the Rural Poor in the Latin America and Caribbean Region," World Bank, 2002.

sustentável de recursos naturais podem servir de base para o desenvolvimento de uma estratégia ambiental equilibrada que promova a inclusão social. As estratégias de preservação também poderiam ser vinculadas aos esforços de combate à pobreza e de crescimento sustentável. O quase desaparecimento da inigualável Mata Atlântica brasileira ilustra a urgência da ação.

54. A água é abundante em algumas áreas e escassa em outras. Cerca de 70% da água doce do Brasil está concentrada na Bacia Amazônica. A região semi-árida do Nordeste, que abriga 28% da população, dispõe de apenas 5% dos recursos hídricos do País. Nas regiões Sul e Sudeste, úmidas e industrializadas, onde se encontram cerca de 60% da população, são graves os problemas de poluição da água. Embora o progresso brasileiro nos últimos 50 anos esteja fortemente ligado ao desenvolvimento de seus recursos hídricos, novos problemas em sua gestão apresentam desafios com sérias consequências sobre a pobreza.

55. Historicamente, a gestão dos recursos hídricos no Brasil tem sido fragmentada, priorizando novos investimentos em vez da operação e manutenção, e, frequentemente, negligenciou as considerações ambientais. Desde os anos 90, o País vem tentando retificar a sua estrutura de gestão da água, direcionando-a para a melhoria da gestão e da alocação dos investimentos. O Brasil dispõe agora de uma moderna estrutura institucional e jurídica para administrar os recursos hídricos, mas sua implementação é muito incipiente e o potencial dessas inovações ainda não foi concretizado. O PPA prioriza especi-

ficamente a melhoria da gestão dos recursos hídricos nas zonas áridas do Nordeste. O progresso pode ser rápido e imediato, uma vez concluídos e ampliados os diversos projetos em andamento que fazem parte do programa hídrico para a região, especialmente se comparado ao início de grandes projetos de transferência de água com longos períodos de gestação. Modelos bem-sucedidos de gestão comunitária de microbacias hidrográficas, como os que foram desenvolvidos no Paraná e em Santa Catarina, podem ser reproduzidos ou adaptados a outros lugares, em particular no Nordeste.

56. Os recentes aumentos nas taxas de desmatamento da Amazônia (dados provisórios mostram 25.400km<sup>2</sup> em 2002, comparados a uma média de 18.480km<sup>2</sup> em 1993-2002) indicam a persistente ameaça aos principais ecossistemas. Pesquisas recentes demonstram que, ao contrário dos anos 70 e 80, quando a ocupação da Floresta Amazônica brasileira foi amplamente induzida pelas políticas e subsídios do governo, a maior parte do desmatamento recente é causada pela pecuária em média e grande escala, que produz lucros crescentes e é dominada por agentes mais profissionais e eficientes. O controle do livre acesso ao interior e a simultânea promoção do uso sustentável das áreas de florestas são importantes para evitar danos ainda pouco compreendidos, que poderiam impedir as opções futuras. Ao estabelecer um vínculo entre as políticas ambiental e social, o Brasil poderá proteger de alguma forma até metade da Floresta Amazônica existente e, como resultado do desenvolvimento sustentável, garantir o padrão de vida e as aspirações legítimas da população local.

57. A preservação de outros biomas, principalmente a Caatinga e o Cerrado, que têm igual importância para os pobres brasileiros, necessitará da criação de um sistema de áreas protegidas sensível à dinâmica do uso local do solo. De modo geral, existe um crescente reconhecimento acerca da necessidade de melhores políticas e de instituições mais eficazes para administrar os recursos naturais do País. Cada vez mais representantes da sociedade brasileira apóiam as políticas ambientais equilibradas. No entanto, apesar desses esforços, os avanços continuam modestos. Mesmo onde houve progresso, a capacidade de implementação é ineficiente, se comparada à magnitude dos desafios futuros.

#### **D. Um Brasil mais competitivo**

58. Um Brasil mais competitivo incentivaria o crescimento e as exportações por meio de ganhos de produtividade e do aumento do emprego e da renda para todos os grupos sociais. O governo brasileiro está desenvolvendo um programa multissetorial que visa um crescimento mais elevado e sustentável, através da simultânea melhoria das condições de investimento e de maior produtividade. Isso significa uma redução na dívida pública de longo prazo (especialmente no sistema de Previdência Social), a fim de criar flexibilidade fiscal para investimentos públicos e diminuir o custo do capital; menos impedimentos às inovações e aos investimentos decorrentes da excessiva regulamentação e burocracia; a discussão das barreiras comerciais, inclusive dos altos custos logísticos; o direcionamento para um setor finan-

ceiro mais eficiente e amplo; e maior investimento em capital humano, em particular no ensino médio. Esse progresso seria melhor realizado por meio de reformas estruturais (como as reformas da Previdência social ou do comércio), em vez da concessão de subsídios especiais ou isenções de impostos ao capital, que no Brasil e em outros países não contribuíram, no passado, para o crescimento ou a equidade.<sup>6</sup>

59. O governo reconhece que o crescimento será gerado predominantemente pelas atividades do setor privado. O anexo Estratégia para o Setor Privado (Anexo 5) (disponível em inglês) identifica diversas restrições aos empreendimentos, investimentos e inovações: o acesso a financiamentos e os custos de intermediação financeira; os custos logísticos; os obstáculos ao progresso na infraestrutura, particularmente no setor de energia; o ambiente empresarial e a estrutura de regulação; e a produtividade no trabalho e o desenvolvimento do capital humano. O chamado Custo Brasil - definido de modo geral por essa lista de empecilhos - constitui o principal obstáculo à competitividade do País.

60. É necessário um maior foco sobre a produtividade e profundas reformas no ambiente de investimento. Com a estabilização macroeconômica, o clima para investimentos melhorou consideravelmente, mas o crescimento continua reduzido, impondo novos desafios decorrentes da desaceleração do progresso social, da maior dificuldade em se atingir o equilíbrio fiscal e em diminuir os coeficientes de endividamento, e do baixo desempenho das exportações. Os objetivos de longo

6 "Brazil: The New Growth Agenda," World Bank Report No. 22950, December 2002.

prazo do Brasil para aumentar a competitividade, juntamente com alguns dos resultados e estratégias de médio prazo melhor direcionados para alcançá-los, são discutidos abaixo (ver também a Tabela 11, na página 10).

61. Crescentes investimentos em energia e transporte com o objetivo de cortar os custos logísticos são importantes para intensificar o comércio e a competitividade: sem novos investimentos, o Brasil se arrisca a novos racionamentos de energia e à elevação do custo dos transportes. No entanto, as restrições fiscais reduzem

drasticamente as opções para investimentos públicos. A estrutura de regulação para os investimentos privados em infra-estrutura continua a gerar incertezas. O governo anunciou uma nova estrutura de regulação na qual está bem definido o papel das agências reguladoras independentes e a necessidade do fortalecimento desse importante quadro profissional. Embora o apoio à privatização tenha diminuído face à limitada proteção aos interesses dos consumidores e investidores, as limitações fiscais indicam que a parceria pública e privada é essencial. O governo também criou uma lei de incentivo a essa área (Quadro 4).

#### Quadro 4. O Brasil está desenvolvendo uma nova estrutura para as parcerias público-privadas

Ao reconhecer a necessidade de remover os empecilhos infra-estruturais ao crescimento econômico, ao mesmo tempo mantendo a disciplina fiscal, o governo federal priorizou a crescente participação do setor privado na prestação de serviços de infra-estrutura. O atual arcabouço jurídico se tornou uma barreira, incluindo a lei de concessões. Essa lei restringe excessivamente o critério utilizado para a seleção das concessionárias, não permite a participação do setor público no financiamento das concessões e não esclarece as garantias financeiras às concessionárias, o que desestimula a eficiência.

Os desafios consistem em tornar mais flexível e previsível a estrutura jurídica para a participação privada; rever os critérios utilizados para organizar concessões, a fim de assegurar uma cobertura mais ampla dos pobres e aumentar a participação do setor privado; reformar os modelos de estruturas tarifárias e esclarecer as normas de preços; além de fortalecer a capacidade reguladora, antitruste e de preparação de projetos.

O governo já começou a tomar várias providências. Aplicou emendas ao arcabouço jurídico de modo a solucionar as principais limitações da lei de concessões, redigiu a minuta de um relatório oficial sobre a regulamentação da infra-estrutura, esboçou algumas normas setoriais, definiu medidas para o fortalecimento institucional no âmbito do governo federal e fez alterações no sistema antitruste.

62. A política federal para o setor de energia ainda não foi detalhada. O ritmo dos investimentos e da expansão da capacidade no setor continua a depender dessas decisões. O governo expressou sua intenção de priorizar a expansão do acesso à eletricidade para os segmentos mais pobres da população, tendo como objetivo de médio prazo o acesso universal a esse serviço.

63. Políticas comerciais não-distorcivas e iniciativas institucionais para ampliar o comércio em geral também incentivariam as inovações e a produtividade, podendo tornar-se uma parte essencial da agenda do crescimento, reduzindo ao mesmo tempo a vulnerabilidade macroeconômica. Pesquisas do Banco Mundial sugerem que um maior volume de comércio também provocaria um efeito positivo sobre o combate à pobreza.<sup>7</sup> A reforma do comércio unilateral, regional ou multilateral beneficiaria os pobres mais do que proporcionalmente, enquanto que o impacto das políticas de industrialização por substituição de importação, que tendem a favorecer o capital, é menor sobre os pobres. Contudo, além de promover a exportação dos produtos domésticos, é imperativo reconhecer o papel do Brasil no comércio internacional e a vital importância do melhor acesso aos mercados (particularmente no setor agrícola) dos principais parceiros comerciais do País.

64. Um sistema de inovação mais eficiente é outro componente principal da agenda do crescimento. O Brasil está tentando fortalecer a pesquisa nas universidades e

seus vínculos com o setor privado, por meio de subsídios (parcialmente competitivos) para pesquisas em determinadas áreas. Outras melhorias serão possíveis com uma nova Lei de Inovações que está sendo apresentada pelo governo, que tem como objetivo acelerar os avanços nessa área.

65. Ao contrário de algumas economias latino-americanas, o Brasil abriga muitas empresas de grande porte. Elas oferecem uma oportunidade para o crescimento por meio da construção de cadeias de valores competitivas que estabelecem vínculos entre as pequenas e médias empresas. Por isso, é importante que pequenas e grandes empresas tenham acesso a financiamentos para investimento de longo prazo.

66. O crescimento das pequenas empresas é essencial para a produtividade: os novos empreendimentos normalmente geram um aumento de produtividade acima da média. Contudo, a maioria das pequenas empresas é informal no Brasil e, em última instância, deverá se registrar para poder crescer. O custo da formalidade é alto. Muitas medidas para diminuir as barreiras administrativas à criação e inovação das empresas estão sendo discutidas, inclusive a redução do número de documentos necessários ao registro de um negócio e a criação de um sistema centralizado que atribua um número de identificação da companhia, válido em todo o território nacional. Apesar da complexidade dessa área e da dificuldade de sua simplificação, o Brasil implantou

<sup>7</sup> "Brazil: Trade Policies to Improve Efficiency, Increase Growth, and Reduce Poverty," World Bank Report 24285-R, September 2002.

alguns sistemas mais simples e importantes para o registro de firmas e a cobrança de impostos (Sistema Fácil e SIMPLES). Um dos conselhos econômicos brasileiros de alto nível pode ser encarregado da reavaliação das normas e da burocracia.

67. Apesar da sofisticação e do baixo risco sistêmico, o setor financeiro brasileiro carece de profundidade e os spreads de intermediação estão entre os mais altos do mundo. A eficiência do setor financeiro é um fator importante para elevar o potencial de crescimento da economia. No entanto, existe ainda uma agenda de reformas do setor financeiro que poderá ser abordada gradualmente no período de vigência desta EAP. As propostas do governo para o aperfeiçoamento das normas de competitividade financeira e da lei de falências constituem um importante estágio desse processo. O Brasil fez progressos significativos no estabelecimento de uma ampla estrutura institucional de combate à lavagem de dinheiro e implementou as correspondentes instruções ao sistema bancário.

68. Os bancos públicos brasileiros detêm mais de 40% dos ativos do setor financeiro, dispõem de fontes especiais de financiamento e concedem uma grande parcela dos empréstimos diretos. Fortalecidos pela recente recapitalização, os bancos federais aprimoraram suas práticas de governabilidade e de transparência fiscal, com o objetivo de reduzir o risco de criar novas dívidas para o setor público. A sua evolução determinará não somente o seu equilíbrio, mas também o desenvolvimento do restante do sistema financeiro, na medida que os bancos públicos absorvam uma parcela substancial da poupança privada. As estratégias diferem em cada instituição pública, por isso serão necessárias regras claras. O governo não está propondo nenhuma reforma estrutural importante nessa área.

69. Mesmo com o papel preponderante dos bancos públicos, o acesso aos serviços financeiros é distribuído de modo desigual e está muito distante dos mais pobres. Os pequenos empresários dispõem de pouco financiamento. A expansão dos serviços financeiros aos empreendedores de pequena escala, que poderia ser auxiliada por novas tecnologias, deve aumentar o emprego e a inclusão econômica. A ampliação sustentada das microfinanças e dos serviços financeiros não-bancários também deve favorecer o crescimento da oferta de trabalho. O governo lançou iniciativas promissoras para tratar de algumas dessas questões.

70. As reformas fiscais, que estão sendo implementadas pelo governo, são importantes principalmente para reduzir as distorções e os encargos administrativos em um sistema com altas alíquotas de imposto e elevados níveis comparativos de receitas fiscais totais. Por exemplo, uma estrutura fiscal mais eficiente não penalizaria os exportadores e as empresas que empregam mão-de-obra intensiva. A atual proposta de reforma fiscal do governo tem como objetivo eliminar progressivamente a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Programa de Integração Social/Programa de Assistência aos Funcionários Públicos (PIS/PASEP), substituindo-os por um imposto de valor agregado (IVA) federal. Outras reformas no médio prazo poderiam ter como finalidade o aumento da parcela de impostos diretos correspondente à dos impostos indiretos.

71. Por fim, as políticas regionais são fundamentais na agenda do governo. O incentivo ao crescimento nas regiões Norte e Nordeste poderia provocar um importante impacto sobre a equidade. Cada região aproveitaria as suas vantagens comparativas para atrair investimentos - o patrimônio natural e cultural no Nordeste para o

turismo, por exemplo, e a biodiversidade no Norte - embora, historicamente, muitos empecilhos tenham evitado que as políticas regionais tornassem as regiões mais igualitárias.

### **E. Fundamentos: economia estável e boa governabilidade**

72. A estabilidade macroeconômica e a boa governabilidade formam a base para um Brasil justo, sustentável e competitivo. Esses fatores abrangem, em particular, uma política fiscal e monetária eficiente, reformas estruturais para diminuir a rigidez dos gastos, medidas para melhorar a qualidade das despesas, bem como reformas na gestão do setor público, processos decisórios transparentes e inclusivos, e um sistema judiciário eficaz. Uma maior integração comercial, que depende das iniciativas do Brasil e de seus parceiros comerciais, poderia reduzir a vulnerabilidade externa. Os objetivos mensuráveis de médio prazo incluem a estabilização dos preços e a redução do coeficiente dívida/PIB. Uma classificação internacional do grau de risco de investimento nos títulos do governo se constituiria em um indicador geral de sucesso perceptível. As metas do Brasil para manter uma gestão macroeconômica equilibrada e uma boa governabilidade, bem como os principais elementos que influenciam as políticas de médio prazo são discutidos abaixo (ver também a Tabela 12, na página 52).

73. No âmbito da estrutura macroeconômica, a disciplina fiscal continua a ser essencial. Com a consolidação da responsabilidade fiscal, o foco passou da mera garantia do equilíbrio fiscal para uma maior sustentabilidade e qualidade do ajuste. Igualmente importante é a implementação eficiente do regime de metas de inflação. Com

uma gestão fiscal e monetária responsável e o contínuo fortalecimento das normas e instituições fiscais, o Brasil ampliará progressivamente a sua reputação e credibilidade. A credibilidade pode ser mais fortalecida por meio de normas fiscais explícitas e ajustes institucionais para orientar a política de médio prazo, que combina o objetivo de longo prazo da sustentabilidade com a meta de curto prazo de redução do viés pró-cíclico da política fiscal.

74. Apesar da competente gestão macroeconômica, a vulnerabilidade relacionada aos níveis e à estrutura da dívida pública brasileira persistirá provavelmente durante algum tempo. Houve substancial progresso na gestão da dívida pública, inclusive com o mais recente corte na parcela da dívida indexada ao câmbio. A consolidação e a institucionalização desse avanço reduziriam ainda mais os riscos fiscais.

75. A gestão macroeconômica responsável é essencial, mas não é suficiente para manter a credibilidade do Brasil e, ao mesmo tempo, atender às muitas demandas e expectativas sociais. A disciplina fiscal eficaz combinada a uma considerável rigidez orçamentária - resultante da ampla vinculação de receitas e das elevadas despesas obrigatórias - limitou a possibilidade de o governo alocar, ou realocar, recursos orçamentários para as suas prioridades. A rígida estrutura do orçamento governamental e a melhoria na qualidade e gestão dos gastos públicos constituem objetivos complementares para se atingir a sustentabilidade fiscal.

76. Até recentemente, os esforços fiscais se concentraram na obtenção de receita. Essas iniciativas elevaram as receitas do setor público acima de 35% do PIB, um valor muito alto em relação a outros países de renda média, o

que não deixa espaço para mais taxações. Contudo, para aumentar a capacidade do governo em atender às demandas sociais e manter a disciplina, as despesas fiscais precisariam ser redirecionadas para intervenções públicas bem planejadas. Essas realocações melhorariam a qualidade das despesas públicas, concentrando os escasos recursos na redução eficaz da pobreza e da desigualdade, e na promoção do crescimento econômico. Nesse contexto, o governo está implementando as principais reformas fiscais estruturais. A mais importante é a reforma da Previdência Social, que permitirá aumentar gradualmente a flexibilidade fiscal para despesas públicas em prol dos pobres e do crescimento. Outras reformas estruturais incluem a prorrogação da Desvinculação da Receita da União (DRU), que poderia flexibilizar mais os gastos do governo federal; as mudanças na lei do funcionalismo público; além de medidas adicionais para reduzir a rigidez orçamentária.

77. Um outro desafio do Brasil nos próximos anos é a melhoria na qualidade dos gastos públicos, e a eficiência e impacto dos programas do governo, no quadro das restrições fiscais previstas para o futuro próximo. As evidências sugerem que, embora o setor público brasileiro gaste uma parcela relativamente alta do PIB (31% para despesas primárias), essas despesas são frequentemente mal direcionadas e sua execução é ineficiente. O País ainda não desenvolveu um sistema robusto de monitoramento e avaliação de despesas e programas, e a administração pública ainda está mais voltada para o cumprimento das normas do que para o desempenho. Embora o governo federal tenha feito progressos significativos com o início das avaliações anuais do Plano Plurianual (PPA), ainda existe um amplo espaço para o fortalecimento desse novo sistema, por meio do aperfeiçoamento das metodologias de monitoramento e avalia-

ção utilizadas e de sua institucionalização no âmbito de um sistema amplo e coerente em todo o governo. Com um sistema eficiente de monitoramento e avaliação, o PPA poderia contribuir para o aumento da eficácia nas alocações de recursos.

78. A gestão financeira e as licitações são eficazes no nível federal e em alguns estados para a garantia das funções internas de controle. Mas outras providências poderiam ser tomadas para propiciar uma gestão dos recursos públicos mais eficiente e orientada para resultados (por meio de uma maior flexibilidade na realocação orçamentária e de mais utilização de licitações eletrônicas (e-procurement)). Sistemas eficientes de controle financeiro e de licitação poderiam melhorar a qualidade da gestão dos gastos públicos, e o governo está considerando a modernização das funções de licitação.

79. É igualmente importante intensificar os incentivos e a capacidade para tornar mais eficaz o planejamento de políticas, a gestão e a prestação de serviços públicos nos níveis estadual e municipal, onde há frequentemente essa deficiência. Além disso, muitos estados ainda enfrentam o desafio de colocar suas finanças públicas em ordem. Reformas administrativas bem planejadas no nível estadual seriam uma condição necessária para elevar substancialmente a qualidade dos gastos e da prestação de serviços. Muitos municípios precisam melhorar sua capacidade de gestão fiscal, a fim de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e tomar as providências necessárias para oferecer um pacote de serviços urbanos básicos.

80. As instituições do setor público e sua governabilidade produzem bons resultados nas comparações regionais. A burocracia brasileira é competente em diversas áreas importantes. No entanto, a capacidade em vários setores

e níveis de governo é desigual e, de modo geral, as administrações públicas não estão voltadas para a eficiência e a obtenção de resultados. O excesso de burocracia se torna um obstáculo à eficácia da prestação de serviços sociais e à existência de um ambiente de investimento atrativo para negócios. Por essas razões, a governabilidade brasileira ainda é considerada defasada em relação aos países da OCDE e de outros da região, que apresentam melhor desempenho. O Brasil se esforçou para elevar a qualidade da implementação de suas políticas. Foram tomadas medidas como o Programa Nacional de Desburocratização e as diversas iniciativas de governo eletrônico, que pretendem dinamizar os processos altamente burocráticos, a fim de tornar a administração pública mais ágil e previsível. Essas e outras medidas de modernização administrativa deveriam ser equilibradas por rigorosos sistemas de controle interno, que já foram desenvolvidos pelo País para fiscalizar a corrupção e outras formas de uso indevido dos recursos públicos e de abuso de autoridade. Por meio de um processo consultivo, o governo federal está criando um plano de reformas sistêmicas do Estado, que tem por finalidade melhorar a qualidade das instituições e da gestão do setor público.

81. Uma das mais notáveis mudanças adotadas pela nova administração federal é a abordagem mais transparente e inclusiva das decisões governamentais - que é importante para concluir a transição de um estado clientelista para outro mais moderno e democrático. Esse método se baseia em experiências locais bem-sucedidas, como o orçamento participativo e o envolvimento das associações comunitárias e de conselhos locais nas decisões sobre políticas e orçamentos. Com melhor acesso à informação, essa prática também pode contribuir para uma maior transparência e combate à corrupção, além

de estar sendo agora ampliada de várias formas nos níveis federal e estadual.

82. O papel do Judiciário, sobretudo para que haja proteção jurídica com a aplicação justa e transparente da lei, é essencial para atrair investimentos privados e garantir os direitos de todos os cidadãos. Melhorias recentes tornaram os tribunais mais acessíveis ao povo, com a criação dos tribunais de pequenas causas, por exemplo. Apesar dos avanços, ainda existem áreas a serem aprimoradas. Estudos analíticos recentes mostram um sistema judiciário pouco eficaz na resolução de conflitos, como a cobrança de dívidas ou a proteção contra atos ilegais praticados pelo setor público. A solução parece estar na simplificação dos procedimentos e numa gestão mais proativa dos processos. É de particular importância o aperfeiçoamento do sistema judiciário penal, o que é demonstrado pelo baixo índice de condenações e a percepção comum de impunidade.

## F. Oportunidades e riscos

83. Levando em conta os desafios descritos nas seções anteriores, o Brasil se depara hoje com oportunidades e riscos históricos (Tabela 5). Numa perspectiva positiva, o compromisso social do novo governo contém a promessa de que as desigualdades - reconhecidas como o principal obstáculo ao desenvolvimento brasileiro - serão enfrentadas com determinação. Ao mesmo tempo, o compromisso de manter e aprofundar a responsabilidade fiscal, além de prosseguir com as reformas estruturais, apesar da oposição ferrenha de grupos que defendem seus interesses, cria a perspectiva da superação da vulnerabilidade econômica crônica. A nova abordagem inclusiva das tomadas de decisão poderia ser essencial para o sucesso desse esforço.

**Tabela 5. O Brasil se depara com grandes oportunidades e riscos**

	Oportunidades	Riscos
<b>Fatores externos</b> Comércio internacional, fluxos de capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um elevado crescimento econômico mundial pode ajudar o Brasil a tirar melhor proveito de suas vantagens comparativas, para atrair mais investimentos diretos estrangeiros (e turismo).</li> <li>• Maior estabilidade econômica e menos vulnerabilidade a choques externos podem significar melhores classificações de risco de investimento para os títulos do governo brasileiro, reduzindo o custo do serviço da dívida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixo crescimento regional e global pode tornar o Brasil mais vulnerável à instabilidade econômica.</li> <li>• Desvios nas macrorreformas podem levar a uma vulnerabilidade maior no plano externo, aumentando o custo da dívida e os riscos relacionados aos estoques da dívida pública.</li> </ul>
<b>Fatores internos</b> Progresso econômico e social, oportunidades de crescimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A integração dos programas sociais, o melhor direcionamento aos pobres e maior eficiência nas despesas públicas podem ampliar a equidade.</li> <li>• O foco nas medidas interativas com o objetivo de manter a estabilidade fiscal e macroeconômica, simultaneamente às reformas nos programas e gastos, pode criar um círculo virtuoso de crescimento com equidade.</li> <li>• As reformas microeconômicas que reduzem os custos logísticos e fortalecem a estrutura de regulação podem acelerar o crescimento, estimulando a expansão econômica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de assistência desarticulados e desordenados, o assistencialismo e a gestão ineficiente dos limitados recursos públicos podem prejudicar a sustentabilidade do combate à pobreza e à desigualdade.</li> <li>• A falta de consenso sobre as reformas das políticas, impedindo a sua implementação; bloqueios na execução das reformas ou a aprovação de versões atenuadas das reformas podem comprometer a estabilidade e a sustentabilidade do crescimento macroeconômico.</li> <li>• A ausência de reformas microeconômicas pode impedir um crescimento econômico mais acelerado.</li> </ul>
Sustentabilidade regional, ambiental e social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma maior capacidade de gestão e implementação das políticas ambientais pode estimular o uso mais sustentável dos recursos naturais.</li> <li>• Uma visão comum do desenvolvimento, com ampla participação comunitária e da sociedade civil nas decisões aumentará a eficiência das políticas públicas, incluindo aquelas que combatem o crime e a violência.</li> <li>• O aproveitamento comparativo de cada região pode acarretar um crescimento mais equitativo, reduzindo assim as disparidades regionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem maior capacidade de gestão e implementação das políticas ambientais, as atuais condições podem piorar, resultando no aumento da degradação do meio ambiente.</li> <li>• Sem consenso social, as reformas talvez não sejam aprovadas e sua eficácia será prejudicada, impedindo o progresso social e a redução da criminalidade e da violência.</li> <li>• Sem estratégias regionais específicas, as vantagens regionais comparativas podem aumentar as disparidades econômicas, regionais e sociais.</li> </ul>

84. A combinação de disciplina macroeconômica, reformas estruturais e políticas sociais eficazes pode levar a um ciclo virtuoso de melhor qualidade de vida para todos no médio prazo. A disciplina fiscal pode reduzir a necessidade de empréstimos, enquanto a melhoria nas contas externas permitiria a redução da taxa real de juros, além de maior produtividade e crescimento. A aprovação das reformas estruturais e seu aprofundamento assegurariam o ajuste fiscal e permitiriam uma melhor alocação das despesas públicas. O apoio dessas iniciativas ao crescimento e às políticas sociais contribuiria para uma melhor qualidade de vida. Por sua vez,

um maior bem-estar social ajudaria a reunir um maior apoio político às reformas.

85. O compromisso do governo com a estabilidade econômica e a agenda de reformas é muito firme. No entanto, persistem riscos consideráveis ao cenário positivo descrito acima. Alguns riscos estão relacionados ao estoque da dívida pública e à necessidade de financiamento externo, que podem ser reduzidos apenas ao longo do tempo e implicam na persistência da vulnerabilidade aos choques externos. Os fatores internos são representados pelos riscos decorrentes da queda no

apoio político às reformas e da implementação deficiente das políticas. Os riscos à estabilidade econômica estão interligados àqueles relacionados ao progresso social e ao crescimento. Se o crescimento e o progresso social continuarem lentos, o apoio político aos programas e às reformas economicamente equilibradas poderia reduzir e prejudicar a confiança do mercado.

86. A probabilidade da sustentabilidade da dívida no contexto das políticas atuais é razoavelmente alta<sup>8</sup> e há indícios de que a atuação decisiva do governo poderá impedir o aumento da relação entre a dívida e o PIB, no caso de choques negativos. Não obstante, apesar do grande esforço fiscal, a dívida pública aumentou nos últimos anos, evidenciando a importância crítica das políticas de disciplina fiscal e de persistentes iniciativas para aperfeiçoar a composição da dívida pública. Choques externos negativos, um crescimento menor do que o esperado ou a descoberta de mais passivos fiscais poderiam interagir e influenciar na atual avaliação da sustentabilidade da dívida pública. Nesse contexto, o governo teria que restaurar a confiança por meio de políticas fiscais e monetárias adequadas, como ocorreu no passado.

87. Outros fatores determinantes são as políticas microeconômicas para melhorar o clima de investimento e a produtividade. O governo considera o aprimoramento da logística e da infra-estrutura, do ambiente regulador e do setor financeiro como a rota para um maior crescimento. No entanto, um impedimento a esse rumo é a restrição fiscal para investimentos públicos essenciais em infra-estrutura - uma consequência do necessário ajuste fiscal. Além disso, constitui um risco o grande número de entidades que precisam atuar para tornar mais eficazes as melhorias no clima de investimento.

88. Fatores específicos às regiões acarretam oportunidades e riscos. Por exemplo, as áreas costeiras brasileiras, predominantemente urbanas, representam oportunidades para o desenvolvimento e o progresso tecnológico. Contudo, um maior índice de criminalidade e violência, entre outros fatores, poderia reduzir os investimentos e, com as crescentes taxas de pobreza urbana, contribuir para o aprofundamento da crise nas cidades. A seca no Nordeste e as enchentes no Sudeste podem prejudicar os programas e as políticas nessas regiões. As projeções indicam que as taxas já elevadas de desmatamento e degradação ambiental na região Norte deverão aumentar no atual quadro de tendências, a menos que haja um maior compromisso das políticas. As projeções, o planejamento e a ação nessas frentes seriam determinantes para o sucesso das iniciativas.

89. Por fim, um risco adicional é a capacidade de implementação das políticas e de investimentos - do governo ou de seus parceiros. Os quadros de muitos ministérios da nova administração são formados por pessoas relativamente novas no poder executivo. A experiência limitada e a insuficiência de quadros em muitas áreas, coloca em questão a possibilidade de implementação das reformas pelo governo. Experiências iniciais demonstram desafios na implementação dos novos e ambiciosos programas sociais, mas também revelam a disposição para o rápido aprendizado a partir dos erros e a incorporação das lições decorrentes da prática. Nesse contexto, outro risco seria a falha por parte das instituições internacionais, inclusive o Grupo Banco Mundial, em prestar assistência coordenada, ponderada e bem implementada ao programa de reformas. Os riscos de implementação também se aplicam à qualidade da carteira de projetos do Banco e das reduzidas oportunidades de empréstimos.

<sup>8</sup> "Brazil: Stability for Growth and Poverty Reduction," World Bank Report 25278-BR, January 31, 2003.



---

PARCERIA DO  
BRASIL COM O  
GRUPO DO  
BANCO MUNDIAL



90. As oportunidades e os riscos específicos ao Brasil desafiam o Grupo do Banco Mundial a estabelecer uma relação mais ambiciosa com o País, visando obter maior impacto. Esta EAP segue a linha das anteriores, mas também se aventura em outras direções inovadoras e importantes. Os principais aspectos tratados nesta EAP quadrienal (2004-2007) são:

- A busca de determinadas oportunidades e riscos associados à estratégia de desenvolvimento do País, nos níveis federal, estadual e municipal, com enfoque nos esforços simultâneos para manter uma gestão macroeconômica equilibrada e com maior igualdade social.
- O início de uma abordagem baseada em resultados, que enfatiza resultados monitoráveis sobre qualidade de vida, sustentabilidade ambiental e social, e indicadores de competitividade, bem como o desempenho dos fundamentos macroeconômicos vinculados a atividades específicas que podem receber apoio do Banco, com o objetivo de alcançar esses resultados. Essa abordagem será desenvolvida e aprofundada ao longo do tempo e combinada à assistência da instituição à gestão com base em resultados, por meio de sistemas eficazes de monitoramento e avaliação nos três níveis de governo.
- Um programa a ser implementado no âmbito de uma abordagem mais sistêmica e ampliada, com parcerias sinérgicas e de maior poder multiplicador, e uma visão integrada dos setores.
- Uma proposta de assistência financeira do Banco que, em condições favoráveis, poderia ser mais elevada no limite superior de um cenário básico do que no passado. Uma grande parte do crescimento seria prove-

niente de empréstimos programáticos de ajuste e de programas setoriais (SWAps) no nível federal.

## **A. Avaliação e análise do impacto da Estratégia de Assistência ao País**

91. Esta EAP se baseia nas lições decorrentes das implementações de assistência prestadas pelo Grupo do Banco Mundial durante a última década. Utiliza principalmente as informações da recente Avaliação da Assistência ao País (AAP) conduzida pelo Departamento de Avaliação de Operações (DAO) e da Análise do Impacto do Banco Mundial no País (AIP), realizada pelo Grupo de Avaliação de Operações (GAO), abrangendo ambas o período 1990-2002, e do Relatório de Conclusão da EAP para 2000-2003. A estratégia incorpora também as valiosas sugestões do Comitê de Avaliação da Eficácia do Desenvolvimento (CAED) resultantes das discussões sobre a AAP e a AIP.

92. A recente EAP para o Brasil classifica como satisfatória de modo geral a assistência do Banco Mundial (Quadro 5) e reconhece que, durante o período dessa estratégia, a instituição ocupou um lugar menos importante como fonte de ajuda financeira ao País. A estratégia do Banco tornou-se mais seletiva e focalizada nas carências da região Nordeste e nas atividades que tratam das raízes da pobreza. A educação e a saúde foram priorizadas, bem como a provisão de serviços básicos e de patrimônio para os pobres. A parte da estratégia referente ao crescimento envolveu o apoio à descentralização e à privatização da infra-estrutura, por meio da assistência técnica para regulamentação e de empréstimos seletivos. Por fim, o apoio ao meio ambiente foi expandido de modo significativo na década de 90, com ênfase no

manejo dos recursos naturais. A partir de 1999, os empréstimos de ajuste se constituíram em uma grande parcela da assistência financeira do Banco Mundial ao Brasil. A AAP concluiu que esses empréstimos tiveram um importante papel de apoio às principais reformas, mas que, tanto a da Previdência Social quanto a do setor financeiro ainda não avançaram suficientemente - indicando com clareza os desafios que aguardam esta EAP.

93 A EAP também realçou lições valiosas, entre as quais o papel essencial da estabilidade macroeconômica e, em particular, a necessidade do contínuo aprofundamento das reformas fiscais nos níveis federal e estadual. Evidenciou também a importância da continuação do envolvimento do Banco nos setores sociais, onde sua assistência mostrou ter contribuído de modo geral para muitas

realizações. No entanto, nos setores que precisam progredir mais será preciso: (a) dirigir mais o foco para as reformas macroeconômicas que geram crescimento, nas áreas onde o progresso ainda for insuficiente; (b) continuar a utilizar empréstimos programáticos de ajuste como instrumento adequado ao Brasil; (c) uma melhor integração das estratégias do Banco em todas as regiões e estados, bem como de vários setores, a fim de ampliar o impacto do desenvolvimento; (d) mais monitoramento e avaliação dos resultados e impactos; e (e) uma difusão mais eficaz do trabalho analítico, considerado de modo geral uma grande contribuição positiva à agenda de desenvolvimento do Brasil. Essas lições foram amplamente discutidas com os representantes do governo e entre os membros da equipe do Brasil, tendo sido incorporadas a esta nova EAP, como descrevemos a seguir.

**Quadro 5. Avaliação da Assistência ao País referente às três principais áreas de programas do Banco Mundial para o Brasil, 1990-2002**

O principal componente da assistência do Banco Mundial, compreendendo cerca da metade do total de empréstimos, foi programado para combater as raízes da pobreza por meio do desenvolvimento de recursos humanos e de acesso a serviços básicos. A AAP endossou a decisão do Banco de enfatizar os setores sociais, em particular na região Nordeste. O programa da instituição contribuiu para a obtenção de resultados positivos no desenvolvimento da educação (infra-estrutura, materiais didáticos, fortalecimento das secretarias de estado de educação, padrões operacionais mínimos em todas as escolas), da saúde (doenças transmissíveis e infra-estrutura de saúde) e da expansão da infra-estrutura básica para os pobres (projetos de redução da pobreza rural e para as áreas de abastecimento de água, saneamento e transportes). Na nova EAP, seria importante aprofundar a discussão sobre educação, em particular sobre o ensino médio.

O objetivo do segundo componente da assistência do Banco consistiu em estimular os investimentos, a eficácia econômica e o crescimento. Esse componente produziu resultados contraditórios. As taxas de crescimento do Brasil ultrapassaram a média latino-americana nos últimos anos, mas em geral ainda são decepcionantes. O programa do Banco fortaleceu a capacidade de gestão da infra-estrutura dos estados brasileiros, mas não conseguiu remover os entraves que continuam a impedir os investimentos públicos e privados, além de afetar o desempenho econômico. Foi mencionada a necessidade de maior atenção às políticas para gerar crescimento, consideradas como o principal desafio da próxima EAP.

O terceiro componente do programa do Banco, o apoio ao meio ambiente, produziu resultados satisfatórios. A instituição participou da capacitação institucional no setor ambiental, partindo de níveis relativamente baixos no início de 1990, e auxiliou o governo brasileiro a enfrentar muitos desafios cruciais durante essa década. A AAP apoiou a continuação do papel preponderante do Banco.

94. O Relatório de Conclusão da EAP para 2000-2003 baseia-se em grande parte nas informações da AAP. O relatório mostra que a estrutura e o conteúdo da EAP foram compatíveis com o programa do governo e os objetivos de longo prazo do País, embora a administração federal tenha atribuído maior importância à infra-estrutura do que o Banco Mundial o fez durante esse período. O documento concluiu que o programa do Banco contribuiu em geral satisfatoriamente para o desenvolvimento brasileiro, apesar de o progresso em algumas áreas importantes ter ficado abaixo das expectativas, em particular o desenvolvimento econômico.

95. As áreas bem-sucedidas foram aquelas priorizadas pela EAP, em especial os programas de redução direta da pobreza e de apoio às reformas fiscais. Quanto à redução da pobreza, o impacto do Banco foi maior nos setores de saúde e educação e menos pronunciado na área de proteção social. Para a reforma fiscal, o resultado da assistência do Banco foi melhor no setor de gestão macroeconômica e menos pronunciado no aprimoramento da qualidade das despesas públicas. Levando-se em conta essas lições, a proteção social e a qualidade dos gastos são duas áreas que precisam agora de maior atenção.

96. A estabilidade econômica e fiscal melhorou o ambiente para o crescimento. Contudo, apesar do amplo espectro de empréstimos para investimentos e de ajuste (setores financeiro e de energia), e das atividades analíticas e de aconselhamento (AAA) para dar prosseguimento à agenda de crescimento, o impacto direto do programa do Banco sobre o crescimento no período foi insuficiente. Em particular, não houve progresso nas reformas vitais do ambiente regulador. Essa conclusão serviu de orientação para esta EAP, que prioriza a agenda do crescimento.

97. Nos dois pilares restantes da EAP para 2000-2003, a governabilidade e a gestão ambiental, os avanços foram ainda mais díspares. Quanto à governabilidade, o programa do Banco Mundial foi relativamente cauteloso e seletivo, e sua contribuição pequena. No tocante à gestão ambiental, o País fez progressos modestos, mas o Banco desempenhou um papel catalítico, principalmente nas iniciativas financiadas pelos doadores como, por exemplo, o Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (RFPP) e o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF), que produziram bons

resultados. Esses esforços demonstrativos poderiam ser aplicados em maior escala.

98. O maior foco estratégico sobre o Nordeste e as relações com os estados produziu dividendos, assim como o reconhecimento do papel primordial da gestão fiscal no Brasil de hoje. Alguns dos principais desafios para o próximo período da EAP compreendem o aprimoramento da análise das despesas públicas, o fortalecimento do ambiente microeconômico com vistas a promover o crescimento, e a criação de instituições para combater a exclusão social e a violência, além de proteger o meio ambiente.

99. A revisão das operações da IFC no Brasil em 1990-2002 pelo GAO observou que o País fez parte de modo consistente das maiores carteiras de projetos da IFC e que, durante a revisão, as aprovações aumentaram 15 vezes. O clima macroeconômico do Brasil e sua atração para os financiadores estrangeiros foram voláteis nesse período, fazendo com que a IFC necessitasse de flexibilidade para se ajustar às rápidas mudanças no ambiente e às necessidades e oportunidades do País (Quadro 6).

### Quadro 6. Revisão do programa da Corporação Financeira Internacional para 1990-2002 pelo Grupo de Avaliação de Operações

As principais conclusões da revisão efetuada pelo GAO são de que a IFC implementou estratégias relevantes e adequadas e as adaptou às circunstâncias, o que resultou em operações com alto poder agregador; os resultados do desenvolvimento estiveram acima da média geral da IFC; e a contribuição da carteira de projetos do Brasil para o lucro líquido da IFC foi positiva, mas abaixo do total da carteira, devido essencialmente aos ganhos menores dos investimentos em ações.

As principais recomendações, algumas já postas em prática, abrangem:

- Esforçar-se para tomar melhores decisões sobre os investimentos em ações, estabelecer metas de rentabilidade e enfatizar os patrocinadores mais importantes. Com o grupo de trabalho recém-criado, a IFC continuará a aumentar os ganhos provenientes de sua carteira de ações, que foram substancialmente afetados pela volatilidade nos mercados financeiros e a depreciação do real. A IFC apóia os principais patrocinadores que continuam a não ter acesso ao mercado financeiro de longo prazo, assim como as empresas de importância secundária e as menores, especialmente as microempresas, e as pequenas e de médio porte.
- Trazer as melhorias na governabilidade corporativa para o nível dos projetos, coordenando as metas de investimento com as atividades de aconselhamento, e trabalhar com o Banco em relação às políticas, especialmente no tocante ao desenvolvimento do setor privado. A IFC prestou assistência às iniciativas dos clientes e patrocinadores para melhorar a governabilidade corporativa. Por exemplo, a IFC trabalha com a Bovespa no aprimoramento das práticas de gestão corporativa. O aconselhamento e a colaboração com os outros membros do Grupo Banco Mundial são determinantes para a assistência da IFC - por exemplo, nas iniciativas para aprimorar o ambiente jurídico e de regulação, e nas práticas de governabilidade corporativa.
- Prover assistência conjunta na forma de aconselhamento para as políticas do setor bancário e de criação de oportunidades junto a instituições financeiras. A IFC está coordenando seus esforços com os do Banco nos empréstimos programáticos para o setor financeiro e no aumento da competitividade.

## B. Andamento da implementação dos programas

100. O Banco Mundial dispõe de uma ampla carteira de projetos em andamento no Brasil (atualmente a quarta entre as existentes no Banco), com 54 projetos ativos e US\$4,9 bilhões em compromissos no final de 2003 (Tabela 6), além de mais de 20 doações. Cerca de metade

do valor da assistência destina-se a programas federais (embora muitos sejam implementados nos níveis estadual e municipal) e a outra metade apóia programas estaduais. Com esse programa abrangente, o Banco está presente virtualmente em todos os estados brasileiros. A carteira de projetos corresponde de modo geral às prioridades de desenvolvimento do governo. Embora apenas quatro projetos apresentem problemas no momento e

12 projetos aguardem lentos desembolsos, a equipe do Brasil decidiu criar uma “lista de observação” com 20 projetos (cerca de metade da carteira) que sofrem de uma crônica inadequação de recursos orçamentários para execução oportuna. Na ausência de aperfeiçoamentos na implementação e nos desembolsos, o número de projetos problemáticos pode vir a aumentar significativamente.

101. A falta de investimentos (e de recursos de contrapartida, em alguns casos) é decorrente principalmente dos efeitos do ambicioso programa de ajuste fiscal brasileiro. A partir do final dos anos 90, as medidas fiscais, embora positivas e necessárias de modo geral, resultaram em substanciais restrições fiscais para investimentos públicos. Os recentes cortes orçamentários para atender às metas de superávit primário, combi-

nados à vinculação obrigatória das despesas de caráter constitucional reduziram os gastos com investimentos discricionários. Além disso, os projetos financiados com empréstimos concedidos pelas instituições financeiras internacionais desde 1999, anteriormente considerados como complementos ao orçamento, foram de fato tratados como itens comuns das despesas orçamentárias, estando sujeitos, portanto, às metas e restrições fiscais em geral. Essas medidas necessárias e saudáveis implicaram em orçamentos restritos para os projetos de investimento financiados por instituições internacionais. No nível estadual, a implantação da disciplina fiscal por meio das regras consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal provocou efeito semelhante. O resultado de todos esses fatores foi uma desaceleração na taxa de desembolsos dos empréstimos para investimentos, que caíram mais da metade, de 1999 a 2003 (ver a Tabela 6).

**Tabela 6. Brasil: Desembolsos e compromissos de empréstimos do Grupo do Banco Mundial, 1998–2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Total dos Compromissos (bilhões de US\$)</b>	7,3	6,7	5,7	5,5	6,2	4,9
Compromissos anuais	1,6	1,7	1,3	1,7	1,6	1,2
Ajustes	0,0	1,0	1,0	1,2	0,9	0,9
Investimentos	1,6	0,7	0,3	0,5	0,7	0,3
Desembolsos anuais	1,3	1,8	1,6	1,7	1,4	1,3
Ajustes	0,0	1,0	1,0	1,2	1,0	1,0
Investimentos	1,3	0,8	0,6	0,5	0,4	0,3
<b>Número total de operações</b>	58	57	54	55	56	54
Operações anuais	15	8	8	10	11	9
Ajustes	0	2	2	2	2	2
Investimentos	15	6	6	8	9	7

102. Além disso, as desvalorizações da moeda durante os últimos anos se converteram em saldos de empréstimos denominados em dólares, maiores do que o necessário para cobrir os custos determinados em sua avaliação. Isso se refletiu em uma alta soma não desembolsada de US\$2,7 bilhões. O Banco vem discutindo essas questões com o governo, inclusive na recente Revisão da Carteira de Projetos do País (RCPP), realizada em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que enfrenta os mesmos desafios na implementação dos projetos. Entre as propostas está um plano parcial de cancelamento dos saldos de empréstimos, tendo sido acordados em princípio: a anulação de uma parcela significativa do montante não desembolsado; a estreita colaboração com os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, no contexto do PPA, para aperfeiçoar o alinhamento dos projetos com as prioridades orçamentárias e a previsão de suas necessidades de recursos; e o aprofundamento do diálogo sobre a flexibilização da rigidez na execução do orçamento federal, identificada na Avaliação do Sistema de Gerenciamento Financeiro do País (AGFP).

103. Pelas mesmas razões fiscais, a obtenção de novos empréstimos para investimentos convencionais se tornou cada vez mais difícil e o Banco Mundial não pôde reservar fundos proporcionais às necessidades financeiras do Brasil. Isso implicou em prazos mais longos para o processamento das avaliações até a aprovação da Diretoria, em particular no caso dos mutuários nos níveis estadual e municipal, e também na desaceleração dos compromissos de empréstimos para investimento no período de 2000-2003 da EAP (foram concedidos em média apenas US\$450 milhões anuais durante quatro anos, em comparação à soma de US\$1 bilhão, que estaria disponível de acordo com a EAP). O Banco e o

governo estão conduzindo um estudo conjunto sobre as maneiras de dinamizar o processo de aprovação de empréstimos para os níveis estadual e municipal, em particular por meio do estabelecimento de critérios para sua solicitação pelos estados, (ver o parágrafo 138) e de um acordo prévio sobre os programas anuais, que seja compatível com os critérios discutidos durante as revisões semestrais previstas.

104. Diagnósticos recentes realizados pelo Banco e por seus parceiros indicam que o Brasil dispõe de uma forte estrutura institucional de implementação no nível nacional. A AGFP para 2002 considerou eficientes e confiáveis as instituições e os sistemas de gerenciamento financeiro que supervisionam as despesas orçamentárias, por apresentarem um alto grau de transparência. Embora o controle dos agregados fiscais seja eficaz, esses sistemas precisam ser modernizados de modo a sinalizar melhor as prioridades. O Brasil está conduzindo a nova Estratégia de Gestão Financeira (EGF) do Banco, que estuda maneiras de fazer com que as instituições financeiras tenham um papel importante no planejamento dos programas (por meio de acordos simplificados de gestão financeira para projetos individuais, de processos que contribuam para aumentar a capacidade dos países e atendam às necessidades internas do Banco, e de oportunidades de harmonização com outros parceiros, por exemplo). A preparação da EGF já ajudou a desenvolver abordagens para lidar com as restrições operacionais decorrentes do ajuste fiscal e da rigidez orçamentária. A avaliação do gerenciamento financeiro estadual, que está sendo realizada na Bahia, no Ceará e em Pernambuco, encontrou sistemas eficazes, mas que necessitam de um grande fortalecimento da capacidade no nível local.

105. Recentemente, o Banco também discutiu e chegou a um acordo com o governo federal sobre a Avaliação das Licitações no País (ALP), que classificou como satisfatórias e situou os sistemas e as instituições federais responsáveis pelas aquisições e licitações públicas do País entre os mais eficazes da região da América Latina e do Caribe. Um plano de ação para trabalhos futuros abrange o estabelecimento de uma agência de regulação e o estabelecimento de melhor uso dos processos inovadores de aquisição e licitação via Internet (e-procurement). As avaliações das licitações nos estados também já foram concluídas ou estão em andamento na Bahia, no Ceará e em Pernambuco, tendo chegado a conclusões semelhantes de que a legislação e as instituições são eficazes, mas sua capacidade precisa ser aumentada. Os sistemas de gestão financeira e de licitação, que já são eficazes, seriam ainda mais desenvolvidos no contexto da política de administração e operação do setor público, e incluiriam análises dos gastos públicos e assistência técnica, nos níveis estadual e municipal. Essa estrutura fiduciária equilibrada forma uma base sólida para o avanço de um programa composto por programas setoriais (SWAps), principalmente no nível federal, mas também em determinados estados.

106. Nos últimos dois anos, a equipe do país realizou um trabalho em colaboração com o Instituto do Banco Mundial (WBI) para ampliar a integração das atividades de aprendizagem, aumento de capacidade e difusão de conhecimento do WBI com as atividades analíticas (AAA) e de crédito do Banco. O resultado dessa cooperação foi que as atividades do WBI - em particular na educação, saúde, descentralização e desenvolvimento

municipal, gestão municipal, combate à corrupção e transparência, redução da pobreza e desenvolvimento rural do Nordeste - apóiam diretamente o trabalho operacional. Muitas dessas atividades foram desenvolvidas e implementadas em parceria com instituições brasileiras. O estabelecimento de três centros da Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento (GDLN) no Brasil se constituiu em um elemento determinante para a integração progressiva das operações e do conhecimento em um esforço mais uniforme.

107. O Brasil representa a maior carteira de projetos da IFC. Em 31 de agosto de 2003, a instituição dispunha de acordos de investimento não desembolsados em 80 empresas brasileiras, com uma exposição total no valor de US\$2,7 bilhões, dos quais US\$1,5 bilhão proveniente de recursos próprios da IFC e US\$1,2 bilhão de recursos dos participantes. A carteira de projetos da IFC no Brasil é bem diversificada em uma ampla gama de setores: financeiro, químico e petroquímico, manufatureiro, mineração, infra-estrutura, alimentos e agroindústria, e serviços (incluindo informação, saúde e educação), e mantém uma alta qualidade geral, apesar das dificuldades enfrentadas pelo País nos últimos três anos. Durante o período da última EAP, as atividades da IFC foram consistentes com a estratégia para o País. Conforme estabelecido na EAP e em seus relatórios de progresso subsequentes, as prioridades estratégicas abrangem o apoio a empresas geradoras de crescimento, a assistência às atividades que demonstram benefícios tangíveis decorrentes da liberalização e os investimentos no setor financeiro para melhorar as perspectivas de crescimento sustentável. A Tabela 7 mostra os investimentos aprovados durante o período da última EAP.

**Tabela 7. Atividades de investimento da IFC (milhões US\$)**

Ano fiscal	2000	2001	2002	2003	2004*
Investimentos da IFC aprovados	213	228	1500	750	176
Recursos próprios	140	183	630	160	63
Consórcios de bancos	73	45	870	590	113

\* Em 31 de agosto de 2003.

109. A IFC implementou várias operações em 2003 (o período não está incluído na AIP do GAO) e reagiu com rapidez à volatilidade do mercado. De especial importância foi a iniciativa anticíclica para ajudar a retomada dos financiamentos de operações de comércio exterior (trade financing) por meio da concessão de recursos aos maiores bancos brasileiros (Quadro 7), tendo conseguido levantar mais de US\$700 milhões em crédito internacional. De 2001 à presente data, a instituição aprovou 39 projetos (inclusive investimentos em títulos com preferência de subscrição reservada aos acionistas e transações de swap) no valor de US\$2,7 bilhões, compreendendo US\$1 bilhão em recursos da própria IFC e US\$1,7 bilhão proveniente de consórcios bancários.

109. Os novos compromissos da IFC durante o ano de 2003 compreendem 10 projetos de assistência aos setores de exportação, energia, logística, industrial e de microfinanças. A carteira dos projetos da IFC que não envolvem investimento também cresceu recentemente e está voltada para o apoio às iniciativas do setor privado com impacto social e ambiental. A IFC desenvolveu atividades não ligadas a investimentos em áreas que atribuíram um grande valor à sua experiência técnica, aconselhamento e oportunidade de financiamento concessionário. As operações não vinculadas a empréstimos incluem a assistência ao aperfeiçoamento da

governabilidade corporativa (Bovespa/Novo Mercado), um programa de combate ao HIV/AIDS com a Odebrecht, no Brasil e em Angola; apoio às pequenas e médias empresas, e a empreendimentos sociais e ambientais sustentáveis em Minas Gerais; serviços de consultoria em privatização no Estado de Pernambuco; o programa Fome Zero (Ethos e Polis, vinculando os municípios e as empresas privadas), um projeto de fábrica de carvão em Minas Gerais e o Programa Pobreza e Meio Ambiente da Amazônia (POEMA).

### C. Consultas e alcance

110. Devido ao enfoque participativo do novo governo, o Banco expandiu substancialmente a sua interlocução com os grupos da sociedade civil (Quadro 8). Por isso, além das consultas a ministros e técnicos do governo federal e a representantes de quase todos os estados, a equipe do País conduziu consultas com grupos de jovens, organizações não-governamentais ligadas ao meio ambiente, outras ONGs, sindicatos, setor privado e grupos religiosos. Foram realizadas consultas especiais ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um grupo de aconselhamento estabelecido pelo governo para incentivar a participação de todos os grupos sociais nas discussões sobre as prioridades das principais reformas. O Banco Mundial patrocinou o Dia

da Inovação e busca contatar as comunidades menos representadas, como quilombolas (descendentes de africanos que vivem em comunidades distantes) e grupos indígenas. As informações resultantes dessas consultas foram

compartilhadas com o governo (cujos representantes participaram de alguns eventos) e com os membros da equipe do País, e influenciaram no planejamento do programa.

#### **Quadro 7. Empréstimos para operações de comércio exterior - um exemplo de resposta rápida e da estratégia anticíclica da IFC**

Em um período de aversão global a riscos, recuo das linhas de crédito bancário para o Brasil e acentuada falta de liquidez do mercado no País, o acesso a financiamento para operações de comércio exterior (trade finance) sofreu uma grave restrição em 2001-02. A IFC foi procurada pelas quatro maiores instituições financeiras do Brasil (Unibanco, Itaú, BBA e Bradesco), que solicitaram financiamento para comércio exterior. A IFC reagiu de modo positivo e rápido e, em 2003, concedeu US\$620 milhões (US\$110 milhões em recursos da própria instituição (A-Loan)) e US\$510 milhões em empréstimos sindicalizados (B-Loan) como financiamentos para operações de comércio exterior para essas instituições, incluindo a conversão de duas linhas de crédito existentes para projetos de desenvolvimento (Unibanco e Itaú). Essa operação se revelou eficaz para disponibilizar com mais agilidade os recursos comprometidos para uso prioritário alternativo.

Os empréstimos para comércio exterior ajudaram a convencer os bancos internacionais, com linhas de crédito autorizadas para os bancos brasileiros, a voltar a financiar operações comerciais que haviam sido interrompidas desde o início do ano anterior. Além disso, as parcelas referentes aos empréstimos sindicalizados (B-Loan) abrangeram os compromissos dos credores internacionais que não tinham exposição a crédito com esses bancos. Essas transações ajudaram os bancos internacionais a lidar com sua preocupação sobre exposição ao risco-Brasil no curto prazo e complementaram os esforços das autoridades em persuadir os credores internacionais a manter abertas as suas linhas de crédito para as instituições financeiras do Brasil.

111. Os atuais projetos representam também uma fonte contínua de consultas e informações. Uma importante parcela dos projetos ativos do Banco é implementada em parceria com organizações da sociedade civil. Por exemplo, os nove Projetos de Combate à Pobreza Rural (PCPRs) que estão em andamento no Nordeste adotam uma abordagem comunitária, na qual as associações locais decidem sobre as necessidades de investimento mais prementes, financiam os investimentos e determinam os contratos para sua execução. Essas associações asseguram metas simples e mensuráveis de redução da pobreza, transparência e difusão das melhores práticas entre os membros da comunidade. A participação ativa das comunidades locais é um elemento determinante na seleção e no planejamento das áreas de proteção que fazem parte do Projeto de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Essa abordagem participativa, que também compreende a cooperação com ONGs brasileiras e instituições científicas e acadêmicas, está contribuindo para a descentralização da gestão ambiental e o incentivo ao financiamento do setor privado para administração das áreas protegidas. O programa Piloto para Conservação da Floresta Amazônica fornece assistência técnica e financeira a duas redes de ONGs nacionais (o Grupo de Trabalho Amazônico e a Rede Mata Atlântica) que representam mais de 800 organizações da sociedade civil.

112. As consultas da EAP endossaram de maneira geral a orientação da estratégia e do programa propostos, mas também revelaram muitas idéias novas, que permitiram que o programa refletisse um número muito maior de prioridades do País. Um dos pontos enfatizados foi o aproveitamento das oportunidades relacionadas às riquezas do País, por meio de maior atenção à educação, empreendimentos, cultura e recursos naturais. De acordo com a visão do PPA de um Brasil mais susten-

tável, foram discutidas as preocupações relacionadas às implicações da sustentabilidade de alguns investimentos em infra-estrutura do plano plurianual. As consultas também realçaram algumas questões emergentes - como cultura, criminalidade e violência, jovens- e a necessidade de uma melhor execução da agenda de sustentabilidade.

113. A reação entusiástica às consultas evidenciou que a continuação do processo participativo na forma de consultas, que incluía a criação eventual de um fórum de aprendizagem ou uma rede de desenvolvimento, não representaria apenas uma demanda da sociedade civil, mas também fortaleceria o programa e sua capacidade de atender às necessidades do Brasil. O Banco está criando este processo consultivo contínuo junto com o CDES, as principais redes da sociedade civil e outros parceiros nacionais e internacionais, inclusive os movimentos de jovens, com o objetivo de aproveitar as vantagens da GDLN e das redes estabelecidas na Internet.

## **D. Parceiros do desenvolvimento**

114. Embora a assistência externa seja pequena em relação à magnitude da economia brasileira, aos fluxos externos de capital financeiro e às despesas do governo, a ação coordenada dos parceiros internacionais do desenvolvimento é importante para que se possa obter vantagem das sinergias que ampliam o impacto das iniciativas. Com o processo consultivo da EAP, o Banco fortaleceu a sua cooperação com esses parceiros, orientando-a para os objetivos do PPA e das Metas de Desenvolvimento do Milênio e para o papel de cada parceiro em ajudar o Brasil a atingir esses e outros objetivos. O Banco Mundial coordena uma reunião trimestral dos

parceiros internacionais para discutir os desafios ao desenvolvimento brasileiro.

115. Desde 1998, o Brasil implementou com sucesso três programas do FMI e recebeu uma importante assistência financeira da instituição. O desempenho durante a vigência do atual acordo stand-by de US\$30 bilhões, que deve ser concluído no final de 2003, foi bom. Um novo empréstimo preventivo com duração de um ano deve ser acordado com o FMI. O Banco

Mundial e o FMI trabalham em conjunto para estabelecer os parâmetros básicos e o desempenho macroeconômico do Brasil no programa. Os empréstimos de ajuste e a assistência técnica do Banco ajudaram a aprofundar os avanços em áreas que também são importantes para o programa com o FMI, como a gestão da dívida e das despesas públicas. O recém-concluído Programa de Avaliação do Setor Financeiro (PASF) foi um dos pontos representativos da colaboração entre o Banco e o FMI.

**Quadro 8. Características importantes das consultas da EAP**

**Visão da sociedade civil.** A visão de um Brasil mais justo, competitivo e sustentável foi bem recebida durante as consultas, confirmando esses objetivos. Os seguintes grupos contribuíram para este ponto de vista:

- **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES):** Entre outros fatores, dever-se-iam priorizar os investimentos no ensino superior para estimular a inovação; o aproveitamento dos bens culturais como um fator determinante para os resultados do desenvolvimento; a redução da criminalidade e da violência; a melhoria no monitoramento e avaliação dos programas públicos; e a garantia da continuidade das consultas entre doadores e as organizações da sociedade civil sobre os seus programas.
- **Representantes de ONGs e de redes da sociedade civil:** O processo consultivo se beneficiaria discussões periódicas com o Banco Mundial e o governo. A instituição poderia desempenhar o papel útil de transformar as preocupações sociais, ambientais e culturais em planos e programas de desenvolvimento.
- **ONGs das regiões Norte e Nordeste:** As principais áreas enfocadas foram o acesso à terra e a necessidade de irrigação e de maior produtividade agrícola. Os governos estaduais e municipais precisam investir no desenvolvimento da capacidade administrativa e institucional.
- **Comunidade acadêmica e parlamentares:** O novo governo está executando satisfatoriamente as políticas macroeconômicas que visam a estabilização, mas também são necessárias reformas microeconômicas para solucionar as distorções e restrições logísticas, bem como fortalecer o ambiente de regulação.
- **Comunidade internacional:** A assistência financeira internacional desempenha um papel relativamente limitado no Brasil. Mais importante é compartilhar o conhecimento e a experiência da comunidade internacional, cujos membros deveriam se reunir para discutir seus programas de assistência e melhorar a coordenação.
- **Jovens:** A educação, a assistência às empresas e aos negócios iniciados por jovens, e os programas comunitários são essenciais para reduzir a violência. De igual importância é o fortalecimento da moral e dos valores da juventude da nação, por meio do incentivo à criatividade e ao idealismo, e do estímulo à idéia de que “tudo é possível”, com o objetivo de promover inovações.

**Visão do setor privado.** Uma consulta conjunta do Banco Mundial e do FMI ao setor privado colheu os seguintes pontos de vista:

- **No aspecto macroeconômico,** o setor privado se mostrou satisfeito com a habilidade das autoridades em tratar das questões macroeconômicas, mas a falta de crescimento econômico é preocupante. O setor privado considera as questões microeconômicas como um obstáculo determinante ao crescimento, especificamente as transições institucionais. Algumas das mais importantes instituições do governo ainda enviam sinais conflitantes ao setor privado devido à transição política, criando incertezas nas decisões sobre investimentos.
- **Escassez dos financiamentos de longo prazo** - Os bancos estatais (BNDES e outros) e multilaterais (IFC, BID) continuam a ser as únicas fontes de financiamento de longo prazo.
- **As taxas de juros ainda estão muito altas** para favorecer a formação de capital.
- **Os altos custos logísticos** (portos, rodovias e ferrovias), um componente importante do custo-Brasil, prejudicam particularmente as exportações.
- **Energia** - A estrutura de regulação vigente cria incertezas, desencorajando os investimentos privados, que são necessários para atender à demanda de energia, especialmente no caso de um maior crescimento econômico. Não existe financiamento de longo prazo disponível para o setor de energia.
- **O clima de investimento** no Brasil sofre de deficiências em seus arcabouços administrativo, regulador e jurídico, o que constitui um impedimento às atividades do setor produtivo, desestimulando os empreendimentos e a redução da informalidade.

116. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) implementa um amplo programa no Brasil, cujos compromissos anuais são semelhantes em volume aos do Banco Mundial, em torno de US\$1,5 bilhão. Como a maioria desses compromissos é composta de empréstimos para investimentos, cujos desembolsos são lentos devido às restrições fiscais discutidas acima (parágrafo 103), a carteira de projetos do BID, composta de projetos em andamento no valor de US\$10 bilhões, é substancialmente maior do que a carteira de empréstimos para investimento do Banco Mundial, que está sujeita aos mesmos problemas. Os dois programas são muito compatíveis em termos de objetivos e visam o desenvolvimento social, a proteção do meio ambiente, o crescimento, o fortalecimento da infra-estrutura e a boa governabilidade. No entanto, no âmbito desses programas existem áreas com potenciais e ênfase diferentes. Os exemplos disso são o maior foco do Banco Mundial sobre o ensino básico e as áreas rurais, enquanto o BID enfatiza o ensino médio e superior, além de uma posição mais forte de sua carteira de projetos no setor urbano.

117. Como o BID é um parceiro importante tanto para o Brasil como para o Banco Mundial, a equipe do País estabeleceu uma relação de cooperação mais formal. Diversos grupos de trabalho vão estudar como os dois bancos de desenvolvimento poderiam compartilhar seus conhecimentos e experiências, com base em suas vantagens comparativas, para melhor servir aos interesses do Brasil. Dentre as áreas a serem examinadas estão o trabalho analítico sobre a situação fiscal dos estados brasileiros; o desenvolvimento conjunto de uma estratégia para municípios visando orientar os empréstimos aos governos municipais do Brasil; a harmonização da gestão financeira, as aquisições e licitações, e outras políticas; além da análise dos meios para atrair inves-

timentos do setor privado para a infra-estrutura. No nível estadual, o Banco e o BID, juntamente com outros parceiros, estão desenvolvendo estratégias de assistência que se ajustam ao ambicioso programa de capacitação do BID no nível local. As duas instituições também podem vir a considerar a colaboração nos programas setoriais (SWAps).

118. As parceiras com o PNUD e outras agências da ONU e com diversas instituições bilaterais são bastante proveitosas. Entre outras áreas, o programa do PNUD tem como objetivo o monitoramento e a mensuração do Índice de Desenvolvimento Humano, e também o controle e o monitoramento das Metas de Desenvolvimento do Milênio, que são lideradas pelo PNUD. O Banco Mundial está cooperando com as agências bilaterais e os governos participantes do G-7 no Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil. Além disso, a instituição está trabalhando com a Aliança das Cidades, uma parceria global, e com o fundo fiduciário do Governo do Japão, para o Desenvolvimento de Políticas e Recursos Humanos (Policy and Human Resources Development - PHRD). Algumas agências bilaterais adotaram estratégias explícitas, que são complementares às do Banco. Diversos grupos de trabalho temáticos também estão entre os parceiros externos do Brasil como, por exemplo, o que se dedica às Metas de Desenvolvimento do Milênio.

## **E. Enfoque e vantagens comparativas do Grupo Banco Mundial**

119. O Banco Mundial tem características específicas ou vantagens comparativas em relação a seus parceiros internacionais. Em primeiro lugar, estão suas contribui-

ções para a transferência de conhecimento, com base em sua experiência mundial, e o vínculo com o diálogo político. Em segundo lugar, destaca-se a sua habilidade em fortalecer a capacidade institucional, inclusive por meio das atividades do WBI. Em terceiro, estão seus financiamentos competitivos e os instrumentos de empréstimo inovadores. Por fim, está a habilidade em catalisar para seus projetos as despesas eficazes de outras instituições, incluindo o governo.

120. Os financiamentos do Banco continuam a ser relevantes como fonte de baixo custo para suprir uma parte das necessidades de financiamento externo bruto do Brasil, de US\$40 a US\$50 bilhões anuais. Contudo, o valor real dos empréstimos do Banco se revela quando os seus recursos prestam assistência a políticas, programas ou projetos que implicam em melhor qualidade das despesas públicas, bem como em aprimoramentos e reformas das políticas cujo alcance é muito maior do que os investimentos específicos, financiados com empréstimos do Banco. Mais importante ainda é o poder dos empréstimos em influenciar outras fontes financeiras. Para desempenhar esses papéis, o Banco precisa dar prosseguimento a uma ampla gama de atividades analíticas e de aconselhamento (AAA) e selecionar para receber apoio projetos que tenham poder multiplicador e impacto sistêmico superiores a seus resultados diretos positivos.

121. A IFC, o BID e os bancos públicos brasileiros são as únicas fontes significativas de financiamento a médio e longo prazo para o setor privado no País. De acordo com o relatório do GAO e as consultas ao setor privado, a contribuição da IFC foi maior do que indicam os volumes de financiamento, e variou desde o compartilhamento de experiências técnicas e em estruturação financeira ao

incentivo às boas práticas sociais e ambientais. A contribuição da IFC também foi relevante pela mobilização de financiamentos com recursos próprios (A-loan) e pela assistência na forma de aconselhamento. Com mais de 40 anos de experiência no Brasil e uma carteira de projetos altamente diversificada, demonstrando a sua experiência multissetorial (inclusive em áreas complexas, como as de infra-estrutura privada, desenvolvimento de mercados de capitais, assistência de saúde privada e educação), a IFC é uma antiga parceira do setor privado brasileiro. A presença e as iniciativas da instituição durante as crises nos últimos quatro anos, demonstram enfaticamente a contribuição de seus produtos e de sua especialização nos países de renda média, como o Brasil. A capacidade de reagir de modo rápido e anticíclico nos períodos difíceis é valorizada pelos clientes da IFC e pelas autoridades brasileiras.

122. As consultas ao setor privado confirmaram que os serviços da IFC são importantes não apenas pela concessão de financiamentos de longo prazo, mas também pela difusão de melhores práticas ambientais, sociais e de governabilidade corporativa; de reestruturação financeira e corporativa; e de consultoria para privatização, principalmente no setor de infra-estrutura. O relatório do GAO concluiu que a IFC é relativamente mais atuante e dispõe de maior experiência global do que outras instituições. As linhas de crédito da IFC produzem importantes efeitos catalíticos sobre os mercados financeiros internacionais, em seguida às suas intervenções nos mercados emergentes, como é demonstrado pelas recentes concessões de empréstimos para operações de comércio exterior (trade finance) no Brasil (Quadro 7).

123. De forma semelhante, a vantagem comparativa da MIGA é a sua habilidade em aprimorar e ampliar

os investimentos do setor privado, com sua política de garantia de risco, facilitando assim o aumento dos investimentos estrangeiros e dos empréstimos no Brasil.

124. O foco do Banco Mundial nesta EAP recai sobre as áreas com possibilidade de provocar um grande impacto sobre os resultados do desenvolvimento e que têm o potencial de ampliá-los. Devido às grandes necessidades do País e à estreita relação com o governo, a solicitação de assistência técnica, institucional e para transferência de conhecimento do Banco está muito acima de sua capacidade de prestação de serviços. Embora afetada pelas restrições fiscais, a demanda por assistência financeira ainda é potencialmente grande em comparação à capacidade de financiamento do Banco. Serão priorizadas as atividades que oferecem apoio mais direto e eficaz aos objetivos de desenvolvimento nas principais áreas temáticas e aquelas cujo impacto possa ser ampliado (porque podem ser reproduzidas ou levam à extensão de atividades eficazes). No caso das intervenções diretas no setor privado, por meio de assistência financeira e transferência de conhecimento, o principal instrumento disponibilizado pelo Grupo Banco Mundial dentre outras opções continua a ser as atividades vinculadas ou não a investimentos da IFC e as garantias da MIGA contra riscos políticos para os investidores estrangeiros.

125. Ao selecionar as atividades que receberão apoio, o Banco adota os seguintes princípios:

- O Banco prestará assistência às atividades imprescindíveis à concretização dos resultados do desenvolvimento e que tratam dos desafios das políticas identificados nesta EAP.

- As atividades apoiadas pelo Banco contribuirão diretamente para as reformas das políticas necessárias ao alcance dos resultados esperados (principalmente no nível nacional) ou ajudarão a implementar projetos que produzam resultados objetivos de desenvolvimento, provoquem impactos catalíticos e possam ser reproduzidos ou ampliados (principalmente nos níveis estadual e municipal). Conseqüentemente, essas iniciativas provocarão um impacto estratégico que ultrapassa os benefícios diretos dos projetos.
- As atividades apoiadas pelo Banco demonstrarão a adesão e o compromisso do governo que as implementa, expressos, por exemplo, no orçamento e na priorização do PPA no nível federal ou em planejamentos equivalentes nos níveis estadual ou municipal.
- O Grupo Banco Mundial prestará assistência às atividades que partem de suas vantagens comparativas e agregam valor ao trabalho de outros parceiros do desenvolvimento. A entidade escolherá a combinação de instrumentos mais apropriada para atingir o resultado do desenvolvimento esperado, que pode incluir empréstimos do BIRD, AAA, capacitação, difusão de conhecimento e de aprendizagem, bem como apoio da IFC e da MIGA.

126. Para o Banco, a EAP propõe seletividade programática, definida como a relevância de uma intervenção para as metas de longo prazo do País, em vez de objetivos setoriais mais limitados. Em lugar de intervenções únicas e isoladas, a seletividade programática visa apoiar um grupo de iniciativas em vários setores, que contribuem para um objetivo principal do desenvolvimento no médio prazo. A abordagem é sistêmica, baseando-se nas instituições e programas prioritários do governo, sem

utilizar agências, procedimentos e relatórios orientados para o Banco. É integrada porque considera os vínculos setoriais e evita projetos independentes, dirigidos a um único setor. Seu poder multiplicador busca catalisar o uso eficiente de outros recursos (inclusive os governamentais) e se distancia dos projetos que não mobilizam outros agentes. Por fim, esse método é orientado para resultados, focalizando os projetos que podem demonstrar uma contribuição mensurável para os resultados definidos do desenvolvimento e se afasta daqueles que não têm essa característica.

128. Embora isso signifique que a EAP abrange atividades em um grande número de áreas e setores, esses pontos estão interligados e são identificados como cruciais para a obtenção dos resultados do desenvolvimento esperados. Além disso, são ignoradas muitas áreas de políticas públicas nas quais o Banco Mundial não tem vantagem comparativa. As áreas escolhidas para receber assistência são priorizadas de acordo com as vantagens comparativas do Banco, por isso, em alguns casos, a urgência percebida difere daquela indicada pelo País, como é mostrado na Tabela 8.

Tabela 8. Urgência do País e intensidade do envolvimento do Banco			
Área temática	Área	Urgência de desenvolvimento do País	Intensidade do envolvimento do Banco
Brasil justo	Assistência social	◆◆◆	◆◆
	Educação	◆◆◆	◆◆◆
	Saúde	◆◆	◆◆
	Inclusão social, trabalho e jovens	◆◆	◆◆
Brasil sustentável	Criminalidade e violência	◆◆◆	◆
	Recursos hídricos	◆◆◆	◆◆◆
	Serviços locais urbanos	◆◆◆	◆◆
	Florestas	◆◆	◆◆◆
	Serviços locais rurais	◆◆	◆◆
Brasil competitivo	Regulação e clima de negócios	◆◆◆	◆◆◆
	Infra-estrutura	◆◆◆	◆◆
	Comércio	◆◆	◆◆
	Setor financeiro	◆◆	◆◆
	Cultura	◆	◆
Fundamentos	Gestão macroeconômica	◆◆◆	◆◆
	Previdência Social	◆◆◆	◆◆
	Despesas públicas	◆◆	◆◆◆
	Gestão e governabilidade do setor público	◆◆	◆◆
	Reforma fiscal	◆◆	◆

◆ Moderada ◆◆ Alta ◆◆◆ Muito alta

## F. A estrutura de resultados da EAP

127. A estrutura de resultados emergentes da EAP proposta pelo Grupo do Banco Mundial é discutida nas próximas seções (ver também a matriz no Anexo 9, e a estrutura para monitoramento dos resultados no Anexo 10). O método que será implementado e refinado ao

longo do tempo foi estabelecido de acordo com objetivos e perspectivas de longo prazo (ver a Tabela 4) e os planos de desenvolvimento de médio prazo, descritos acima. A estrutura define os resultados de médio prazo do País que são compatíveis com esses objetivos, bem como as iniciativas apoiadas pela EAP para alcançá-los. O progresso que leva aos resultados de médio prazo

- para os quais o governo e todos os seus parceiros, inclusive o Grupo Banco Mundial contribuem - deve ser alcançado durante o período da EAP e monitorado por indicadores intermediários. A estrutura de resultados define ainda as atividades planejadas pelo Banco que visam resultados intermediários específicos durante esse mesmo período. As Tabelas 9 e 12 resumem os principais elementos da estrutura de resultados para cada área da estratégia. Por fim, os indicadores de desempenho para os casos de empréstimo previstos na EAP derivam dessa estrutura (Tabela 14). Os avanços no âmbito da estrutura seriam analisados durante as revisões conjuntas semestrais de políticas, realizadas entre o governo e a equipe do Banco para o País.

129. Como parte desse esforço, o Banco prestará assistência aos governos nos níveis federal, estadual e municipal, com o objetivo de fortalecer suas estruturas a fim de que a responsabilidade pela gestão, os procedimentos orçamentários e o desempenho sejam orientados para a obtenção de melhores resultados, mediante a criação de novos incentivos financeiros, sistemas de informação e capacidade humana. Esse procedimento implicará na maior utilização de contratos com base em resultados, na definição de medidas do desempenho e no estabelecimento de capacitação e sistemas eficazes de avaliação e monitoramento. O Banco apoiará essas iniciativas por meio de assistência técnica dirigida, do uso experimental de financiamentos vinculados ao desempenho (lançando mão de SWAp e outros instrumentos) e de trabalho analítico conjunto. Os principais instrumentos do Banco para monitorar os resultados abrangem uma análise plurianual conjunta dos gastos públicos, centralizada na previsão orçamentária com base em resultados, na assistência técnica para fortalecer os sistemas de avaliação e no controle dos programas sociais,

bem como na assistência técnica e nas AAAs para os estados, visando aumentar sua capacidade para atingir determinados objetivos do desenvolvimento. Essas reformas na gestão do setor público são ambiciosas e, embora sua implementação demore algum tempo, elas possibilitarão o aprofundamento da estrutura com base em resultados apresentada nesta EAP.

## **G. Instrumentos do programa do Grupo do Banco Mundial**

130. O objetivo do Grupo Banco Mundial é maximizar sua contribuição às instituições clientes - os governos e as empresas brasileiras - por meio de empréstimos e aconselhamento. Uma das barreiras operacionais mais críticas à assistência financeira é o reduzido espaço no orçamento tanto para novos empréstimos quanto para os já existentes, devido à necessidade do Brasil de manter a disciplina fiscal e a rigidez orçamentária. Ao mesmo tempo, apesar da melhoria recente em sua conta corrente, persiste a necessidade de financiamento externo do País. Levando em conta a gestão macroeconômica responsável, o desempenho fiscal e a estrutura institucional e fiduciária equilibrada do Brasil, existe um campo de ação substancial para a assistência do Banco. O principal desafio é escolher os instrumentos apropriados para viabilizar os financiamentos. Isso significa considerar o amplo espectro de produtos de empréstimo do Banco (maior utilização de SWAp, abordagens com base no desempenho e utilização em comum de fundos), a fim de garantir uma melhor resposta dos programas do Banco às restrições do Brasil. Implica também na discussão das políticas com o governo, para minimizar o impacto dessas limitações onde for possível (por exemplo, diminuir a rigidez na execução do orçamento).

131. Após consultar os governos federal e estaduais, o Banco reorientou sua assistência para quatro principais grupos de atividades. Em primeiro lugar, para atender às necessidades de financiamento do balanço de pagamentos e de apoio às reformas, a instituição pretende continuar a utilizar empréstimos programáticos de ajuste com base na adoção de políticas (Quadro 9). Complementados por empréstimos de assistência técnica, os empréstimos programáticos de ajuste, no nível federal, servirão de suporte à estrutura das políticas nas áreas temáticas da EAP. Alguns empréstimos programáticos poderão ter um escopo mais amplo (por exemplo, abrangendo reformas fiscais, desde o equilíbrio macro fiscal e reformas es-

truturais até despesas e gestão do setor público). Sob uma perspectiva realista, não se espera que o progresso seja uniforme em todo o programa. Portanto, empréstimos individuais podem vir a apoiar uma massa crítica de atividades relacionadas a reformas implementadas em apenas algumas das áreas cobertas pelo programa. As revisões conjuntas semestrais, realizadas pela equipe designada para o País e o governo, avaliarão o andamento das políticas nas principais áreas e planejarão as próximas etapas do programa de assistência. O Banco tem como objetivo manter os empréstimos com base em políticas em um limite superior de 50% do teto dos empréstimos previstos na EAP durante o período de sua vigência.

### Quadro 9. Melhor utilização dos instrumentos de empréstimo inovadores

Os empréstimos com base em políticas (ou de ajuste) são concedidos para estimular e dar assistência às reformas de políticas. A experiência mostra que os empréstimos programáticos de ajuste, que deslocam a ênfase para os empréstimos concedidos em resposta a reformas já executadas, em vez de condicionar desembolsos a atividades predefinidas pelo governo, reforçam o compromisso do País com a implementação das reformas. A vulnerabilidade externa do Brasil torna os empréstimos programáticos especialmente vantajosos. Levando em conta o limitado papel financeiro do Banco, esses programas necessitam de uma forte liderança do governo. O Brasil estabeleceu até agora três programas de empréstimos programáticos com base em políticas, apoiados pelo Banco Mundial: reforma fiscal, reforma do setor financeiro e desenvolvimento humano. Dois empréstimos foram concedidos para cada um dos dois primeiros programas e um para o terceiro. Um novo programa sugerido para prestar assistência às políticas de crescimento e de competitividade abrangeria as políticas do setor financeiro. Também foi proposto um outro programa para o desenvolvimento sustentável e manejo dos recursos naturais. Essa abordagem levaria a um amplo programa de empréstimos com base em políticas para cada uma das áreas temáticas e de fundamentos da EAP.

Assim como os empréstimos programáticos de ajuste, os empréstimos de investimentos na forma de programas setoriais (SWAps) com fundo único visam ampliar o compromisso, o impacto e a flexibilidade. Os empréstimos tradicionais de investimento condicionam os desembolsos a categorias específicas de despesas, impondo padrões de licitação e prestação de contas ao Banco. Em países como o Brasil, com gestão financeira, órgãos de licitação e capacidade institucional relativamente eficazes no nível federal, os financiamentos com fundo único trazem maior flexibilidade aos empréstimos para investimentos. Os recursos do Banco Mundial são juntados aos do governo em um fundo único e os desembolsos provêm de uma mesma conta. A utilização em comum de fundos cria a possibilidade de vincular os financiamentos a resultados, e por isso essa abordagem será mais positiva se for ligada a uma estrutura de resultados eficiente. Cada vez mais, as rígidas restrições orçamentárias tornaram essa opção mais atrativa tanto para o Brasil quanto para o Banco, como um meio de assegurar o funcionamento uniforme dos projetos nos períodos de crise financeira.

No contexto do maior enfoque da EAP sobre as operações programáticas e do poder multiplicador dos sistemas existentes no Brasil, estão sendo discutidos mecanismos de desembolso dos empréstimos do Banco que em consideração o desempenho do mutuário, que poderão se transformar em programas piloto. Diversos modelos estão sendo considerados, entre os quais, financiamentos do Banco vinculados a resultados (por exemplo, número de estudantes diplomados ou número de ligações elétricas por domicílio), financiamentos vinculados a medições intermediárias dos pontos de referência do desempenho e financiamentos variáveis, que dependem de aperfeiçoamentos nos sistemas de direcionamento e monitoria. Os modelos partem de e ultrapassam as metas de desempenho incorporadas ao Projeto de Extensão da Saúde da Família, mas em última instância reconhecerão a necessidade de basear os desembolsos dos empréstimos para investimentos na eficácia das despesas, a fim de atender às exigências dos acordos de financiamento do Banco Mundial.

Por meio das garantias financeiras, o Grupo Banco Mundial assegura os investimentos do setor privado em determinados cenários. Garantias parciais contra riscos políticos se aplicam a operações em larga escala, nas quais o desempenho ou a regulamentação do governo é um fator determinante da atratividade do projeto para o setor privado. Esse tipo de garantia parece bastante adequado às necessidades do Brasil, porque em alguns setores (água, energia, rodovias) os investidores citaram as instabilidades percebidas nos ambientes de regulação, legal e jurídico como motivo de contenção. O Grupo do Banco planeja analisar a possibilidade do uso de garantias para incentivar parcerias público-privadas, em particular na criação e manutenção de infra-estrutura.

132. Em segundo lugar, para elevar os benefícios sistêmicos da assistência do Banco, os programas setoriais (SWAps) se tornariam a principal modalidade de empréstimo de investimento, especialmente no nível nacional. Os SWAps contam com os ministérios e outras instituições governamentais já existentes, em vez de órgãos especiais para implementação de projetos, e utilizam as normas fiduciárias estabelecidas no País consideradas adequadas, de acordo com diagnósticos no nível nacional (parágrafo 105). Permitem também que o Banco apóie programas de alta prioridade do governo, em vez de projetos ou transações individuais. Considerando as restrições fiscais do Brasil, essa última característica torna os SWAps um instrumento de empréstimo potencialmente mais eficaz do que os financiamentos de investimento tradicionais. Com a utilização de SWAps e de empréstimos de investimento tradicionais, o Banco buscaria realizar programas piloto vinculados ao desempenho ou a resultados (Quadro 9).

133. Um grupo de trabalho conjunto, composto por membros do governo e do Banco, revisou o programa de despesas do governo conforme as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e definiu um primeiro grupo de programas prioritários que receberão assistência do Banco na forma de SWAps no período de 2004-05. O Banco também está trabalhando com o governo na análise dos gastos públicos no nível federal, para identificar outras possibilidades de utilização dos SWAps. Atividades semelhantes foram planejadas para os estados, para os quais estão sendo considerados programas setoriais. Os benefícios sistêmicos dos SWAps seriam apoiados por assistência técnica e por programas bem integrados de aprendizagem, capacitação e transmissão de conhecimento, e também pelo WBI.

134. Uma estratégia de fortalecimento dos já eficazes sistemas de administração financeira e de licitação do Brasil, com maior utilização de SWAps, assumiria um caráter mais prioritário. Os elementos da estratégia para o período desta EAP incluiriam: (i) um maior número de diagnósticos, mediante avaliações adicionais do sistema de gerenciamento financeiro e das licitações em um grupo de estados e em municípios selecionados (o que é compatível com as nossas progressivas estratégias de assistência a esses clientes); (ii) criação de um projeto piloto que utilize o instrumento Estratégia de Gestão Financeira, para desenvolver e estabelecer um plano de ação que baseado nas conclusões da recente AGFP; e (iii) trabalho no setor de licitações, como um instrumento para o diálogo sobre a continuação das reformas recomendadas na RALP. Além disso, o fortalecimento fiduciário será incorporado à discussão das políticas de gestão do setor público, por meio da Análise dos Gastos Públicos e, possivelmente, também mediante empréstimos para assistência técnica e de ajuste, no contexto da reforma da gestão das despesas públicas. O desenvolvimento de um novo instrumento de avaliação poderia ajudar a equalizar o conhecimento sobre os sistemas fiduciário e de salvaguardas, e fornecer um plano institucional e de capacitação. Um maior avanço na harmonização dos programas com o BID também seria importante para fortalecer ainda mais os sistemas brasileiros.

135. Do mesmo modo que na área fiduciária, o Banco pretende se dedicar cada vez mais às instituições nacionais e às estruturas das políticas de avaliação, gestão e conservação ambiental, e de avaliação social (incluindo políticas para os povos indígenas, para os negros e para reassentamentos). Em muitas dessas áreas, a legislação é comparativamente eficaz e as instituições con-

tam com capacidade técnica e bancos de dados em boas condições. O Banco faria uma revisão das estruturas sociais e ambientais nos níveis federal e (se for necessário) estadual (propondo uma “Avaliação das Salvaguardas”), para sugerir as áreas que precisam ser mais fortalecidas. No caso de haver discrepâncias, seriam aplicadas as políticas do Banco. Nesse ínterim, o Banco estudaria abordagens piloto, utilizando a estrutura de avaliação social e ambiental do Brasil, que seriam determinantes para atender às aferições das operações do Banco nessas áreas.

136. Em terceiro lugar, partindo do progresso obtido no ano anterior, o Banco dará prosseguimento ao seu relacionamento com os governos estaduais e municipais, trabalhando de modo mais coordenado e integrado nos estados e municípios onde já participa ativamente. Em

seguida, a instituição concederá financiamentos seletivos aos estados habilitados, utilizando empréstimos de investimento tradicionais, SWAps e outros instrumentos adequados. No ano passado, a formação das “equipes do Banco para os estados”, lideradas por um coordenador (normalmente, alguém que gerencia um projeto no estado), e o desenvolvimento de estratégias de assistência aos estados ajudaram a integrar as atividades e a melhorar o impacto em determinados estados (Quadro 10). As estratégias estaduais, que incorporam o intenso diálogo com a equipe econômica local sobre os objetivos e as prioridades do desenvolvimento, concentram-se no amplo leque de desafios e incluem revisões de políticas, análises das despesas públicas e outras avaliações econômicas, revisões fiduciárias e da capacitação necessária, bem como outras atividades dos parceiros no estado.

**Quadro 10. O maior foco do Banco nos programas estaduais integrados**

**Ceará.** Com a realização de um exercício chamado Acelerando Resultados em Conjunto, o Banco e a equipe estadual colaboraram na definição das estratégias para reduzir a mortalidade infantil, melhorar a qualidade do ensino e aumentar o emprego e a renda, especialmente entre os jovens, o que constitui os três objetivos do Estado. Desde então, o Ceará vem implementando atividades específicas. Uma das razões do sucesso dessa iniciativa foi que a total adesão do governo às suas recomendações.

**Maranhão.** O Memorando Econômico do Estado do Maranhão aponta quatro áreas prioritárias para o Estado: educação, governabilidade, terra (posse e zoneamento) e infra-estrutura. O Banco integrou o seu apoio a esses objetivos vinculando o Projeto de Combate à Pobreza Rural a essas áreas prioritárias e a uma estratégia de desenvolvimento estadual mais ampla. O Estado também demonstrou interesse em avaliar seus programas públicos, com o objetivo de produzir dados para o processo decisório do governo.

**Bahia.** O programa do Banco Mundial para a Bahia abrange cinco operações, com compromissos que ultrapassam US\$425 milhões. Adicionando a esse valor os programas federais em implementação no Estado, o total dos compromissos se eleva a US\$500 milhões. O Estado e a equipe do Banco desenvolveram um programa de assistência integrado e multisetorial que incorpora duas principais prioridades: a gestão dos recursos hídricos e o combate à pobreza nas áreas rurais, e o aumento da capacidade das áreas urbanas em absorver o crescimento da população por meio do desenvolvimento urbano, que abrange melhorias nas favelas e a provisão de infra-estrutura local e de serviços sociais.

**Pernambuco.** Em um exercício conjunto, o Estado e o Banco Mundial identificaram quatro prioridades para o desenvolvimento: promoção da inclusão social dos jovens em situação de risco, estímulo às atividades produtivas de pequena e média escala, melhorias nas condições de vida em bairros urbanos pobres e o fortalecimento da governabilidade e da administração. Para apoiar essas prioridades, o Banco preparou recentemente um projeto de desenvolvimento urbano integrado para a região metropolitana de Recife (2003) e está finalizando o Projeto de Desenvolvimento Integrado (2004), que tem como objetivo as melhorias na qualidade dos serviços educacionais e reformas mais amplas do Estado. Em colaboração com o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (UK Department for International Development - DFID), a equipe do Banco também prestou assistência financeira e analítica na elaboração do Plano Plurianual do Estado. A IFC participou com aconselhamento para a integração do setor privado aos principais serviços municipais (Metrô de Recife, Copergar e a rodovia com pedágio BR232).

**Minas Gerais.** O Estado e o Banco Mundial desenvolveram recentemente uma estratégia conjunta de colaboração. Embora a difícil situação fiscal de Minas restrinja os financiamentos, o Banco está estudando maneiras inovadoras de prestar assistência ao Estado em seu objetivo de manter a austeridade fiscal e melhorar a gestão do setor público, promover a maior participação do setor privado para elevar o crescimento e aumentar a equidade em geral. A IFC está incentivando a responsabilidade corporativa nas empresas privadas no Estado, por meio da parceria com a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e com os Voluntários das Gerais (um importante grupo de ação voluntária local), que abrange inicialmente 50 companhias.

137. O apoio operacional aos estados deve estabelecer várias formas de interconexão multissetorial, dependendo do estado. Nos estados menores, o Banco poderá prestar assistência a um projeto integrado que abranja várias prioridades do desenvolvimento estadual. Nos estados maiores, o Banco poderá prosseguir com uma ou mais operações predominantemente setoriais, coordenando os seus impactos com a estratégia estadual e a equipe designada para o estado.

138. Como existe uma grande demanda por assistência da parte de quase todos os estados, uma filtragem adicional dos critérios de seletividade ajudará a definir o programa estadual, garantindo que os empréstimos para os estados não entrarão em conflito com as metas fiscais gerais do governo. Dois critérios são particularmente cruciais. Em primeiro lugar, o Banco concederá empréstimos aos estados cuja situação fiscal estiver compatível com as normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e com os acordos celebrados com o governo federal. Em segundo lugar, os empréstimos do Banco devem se adaptar às metas fiscais dos estados, adequando os orçamentos dos projetos financiados com o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal agregado. Outros critérios seriam o nível de pobreza e de carências sociais (baixo Índice de Desenvolvimento Humano), a demonstração do compromisso com as reformas e uma abordagem integrada direcionada aos resultados. Por fim, ao sele-

cionar os programas, o Banco levará em consideração a capacidade institucional, em particular no desenho dos projetos e na combinação dos instrumentos. O programa de empréstimos para os estados seria discutido no contexto da revisão semestral planejada.<sup>1</sup>

139. Como parte do seu interesse pelos clientes estaduais e municipais, o Banco enfatizará os governos municipais como parceiros determinantes do desenvolvimento na estrutura política descentralizada do Brasil, por meio de empréstimos diretos e de intermediários, incorporando os programas de aprendizagem criados pela Escola de Administração Fazendária - ESAF (a agência de treinamento dos funcionários do Ministério da Fazenda), em colaboração com o WBI. A pobreza aumentou desproporcionalmente nas grandes áreas urbanas brasileiras, em particular na região Sudeste. O Banco está elaborando uma estratégia municipal para definir a sua atuação em cidades de todos os tamanhos - grandes áreas metropolitanas e cidades de médio e pequeno porte (ver também o Quadro 14). Embora tradicionalmente conceda empréstimos aos municípios por meio das instituições mais proeminentes, o Banco passará a conceder financiamentos muito seletivos diretamente aos municípios habilitados segundo os critérios da estratégia que está sendo desenhada, prosseguindo ao mesmo tempo com suas atividades para melhorar a governabilidade dos municípios.

<sup>1</sup> Nesse contexto, o programa da EAP contém apenas os nomes dos projetos estaduais e municipais aprovados para preparação pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX). Outros possíveis projetos são indicados sem referência específica aos nomes dos estados e municípios a que se destinam. O programa de empréstimos acordado será revisado e analisado a cada seis meses, com base nas novas aprovações da COFIEX.

**Quadro 11. Por um Nordeste mais equitativo, sustentável e competitivo**

O Nordeste abriga 29% da população brasileira e 53% dos pobres do País (25 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza). Com uma persistente migração rural-urbana, a pobreza predominantemente rural do Nordeste também eleva o número de pobres em áreas urbanas fora da região, como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Os indicadores sociais também são menos favoráveis no Nordeste do que em outros lugares: a renda per capita atinge quando muito a metade do índice nacional; a média dos trabalhadores freqüentou a escola 4,5 anos, comparados a 6,3 no Brasil; as taxas de mortalidade infantil ultrapassam 53 óbitos em 1000 nascidos vivos, em relação a 30 óbitos no País. A desigualdade intra-regional constitui um desafio ainda maior, observando-se uma grande variação entre os estados e as cidades. Por fim, embora a agricultura responda por apenas 9% do PIB regional, o setor emprega 36% da força de trabalho. O grande número de trabalhadores e de pequenos proprietários rurais com baixa produtividade contribui fortemente para o aumento das taxas de pobreza na região e no Brasil em geral.

A estratégia para o Nordeste visa um futuro mais equitativo, sustentável e competitivo, que requer a abordagem da pobreza e da persistente desigualdade social e econômica profundas no Nordeste e em comparação ao restante do País.

Sustentabilidade social (um Brasil mais justo). Na perspectiva de longo prazo, o desenvolvimento depende da educação. A baixa escolaridade está intimamente associada à pobreza e à desigualdade. Entre as prioridades estão a educação na primeira infância, a oferta universal de ensino fundamental e médio de alta qualidade, bem como a capacitação em diversos níveis. Igualmente importante é o acesso universal a serviços de saúde, água e saneamento, à justiça e às redes de proteção social (que são importantes para proteger os pobres das secas no semi-árido nordestino).

Sustentabilidade ambiental (um Brasil mais sustentável). Tradicionalmente, os planos de desenvolvimento do Nordeste negligenciaram o meio ambiente. As prioridades são a gestão dos recursos hídricos para tornar mais eficiente o uso desse escasso recurso, o planejamento do uso do solo nas áreas urbanas e rurais, o combate à desertificação, a proteção da biodiversidade e o fortalecimento institucional.

140. Os empréstimos para investimentos no Brasil são apoiados pelo forte compromisso demonstrado pelo governo em relação ao programa de desenvolvimento como um todo (expresso nos financiamentos governamentais correspondentes a mais de 90% do orçamento agregado anual para o desenvolvimento), por um sistema orçamentário bem administrado, por sistemas fiduciários eficazes (ver os parágrafos 104 e 105), por um desempenho satisfatório dos projetos em andamento financiados pelo Banco e por uma adequada manutenção do patri-

mônio financiado por projetos anteriores que receberam incentivo da instituição. Embora o Banco contribua de modo geral para os recursos financeiros disponíveis ao governo, isso não ocorre no caso de projetos individuais, porque sua cobertura financeira é determinada no processo orçamentário comum. Nessas circunstâncias, os dois objetivos das políticas de financiamento de contrapartida do Banco - demonstração do compromisso do mutuário e a sustentabilidade do financiamento ao longo do tempo - foram atendidos pelo País.

141. Ao mesmo tempo, a aplicação das normas dos financiamentos de contrapartida aos projetos se tornou, em alguns casos, um obstáculo à sua implementação devido aos mecanismos de controle de despesas utilizados pelo governo brasileiro em um ambiente de restrição fiscal. Esses fatores desaceleraram os desembolsos e contribuíram para o uso ineficaz dos financiamentos do Banco a um custo efetivo mais alto. Por essa razão, o governo solicitou ao Banco uma maior flexibilidade na

aplicação das normas desse tipo de financiamento, em particular no nível federal. Levando em conta o forte compromisso dos mutuários e o apoio do governo aos projetos por meio da previsão de fundos no orçamento, a equipe do Banco propôs uma menor rigidez durante a implementação da EAP. Essa atitude implicará em maior flexibilidade na alocação dos fundos de contrapartida para a implementação de projetos de investimento no período da EAP.

#### Quadro 12. Para uma região Amazônica mais equitativa, sustentável e produtiva

A Amazônia Legal abrange 60% do território brasileiro e abriga 21 milhões de habitantes (em 2000), ou cerca de 12% da população. Aproximadamente 70% das pessoas vivem em cidades e municípios. A Amazônia é também o maior bioma de floresta tropical úmida do mundo, contendo de longe a maior parcela do restante da floresta úmida e até um quinto de toda a água doce da Terra. Da cobertura florestal original, 17% foram desmatadas, embora pelo menos um terço esteja renascendo. O seu valor global é demonstrado pela rica biodiversidade e pelo possível impacto que o seu desaparecimento produziria sobre o clima.

A região Amazônica enfrenta um variado espectro de desafios que abrangem a falta de consenso sobre o desenvolvimento; a magnitude do espaço físico da região, especialmente relevante para os serviços sociais, a infra-estrutura e o transporte; as ambigüidades sobre direitos de propriedade e os conflitos gerados pelo uso do solo; a expansão não manejada da pecuária e da agricultura; a rápida urbanização e a má qualidade de vida nas cidades; a dificuldade em controlar o desmatamento e as queimadas; o papel dos povos indígenas no desenvolvimento econômico e na gestão ambiental; a baixa capacidade institucional e a má governabilidade.

O Banco acredita que pode dar a sua melhor contribuição ao desenvolvimento sustentável da Amazônia adotando três linhas de ação:

- **Redução da pobreza** (um Brasil mais justo). Implementar políticas e investimentos com o objetivo de aumentar a renda e melhorar as condições de vida dos pobres urbanos e rurais, especialmente na fronteira consolidada (Rondônia, Mato Grosso e Pará), e nos municípios e bairros mais pobres de Belém e Manaus.
- **Preservação ambiental** (um Brasil mais sustentável). Ampliar o apoio às políticas e programas federais e estaduais que buscam o manejo sustentável dos recursos naturais, a preservação da biodiversidade e a proteção dos serviços ambientais na Amazônia, com enfoque geográfico sobre as áreas que apresentam um alto valor de biodiversidade, serviços ambientais cruciais e herança cultural.
- **Capacidade de gestão econômica** (um Brasil mais competitivo). Aumentar a capacidade institucional (pública, privada e da sociedade civil), melhorar o manejo e uso do solo e prestar assistência à infra-estrutura e às atividades econômicas ambientalmente equilibradas, especialmente nas áreas mais pobres da Amazônia e naquelas onde ocorrem ou poderão ocorrer graves conflitos de terra.

O apoio deverá ser veiculado por meio de empréstimos (aos governos federal, estaduais e municipais), trabalho setorial, análises das políticas, gestão do conhecimento e promoção de parcerias. A principal oportunidade regional para orientar as contribuições do Banco seria o programa federal Amazônia Sustentável, com os seus vínculos ao Plano Plurianual (PPA) do governo. Uma segunda oportunidade seria a resposta do Banco à crescente demanda estadual e municipal por assistência na Amazônia. Uma terceira oportunidade seria a assistência do Banco ao governo federal para reformar os principais mecanismos financeiros e de desenvolvimento. Por fim, a instituição poderá desempenhar um papel de apoio participando da segunda fase do Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (Quadro 15).

A redução da pobreza é essencial para preservar a ecologia da Amazônia. A IFC, em parceria com importantes corporações (DaimlerChrysler e Natura) está patrocinando o desenvolvimento de cadeias de fornecedores, que vinculam as comunidades locais ao mercado mundial e elevam a qualidade de vida da população. A IFC também promoveu seminários em Brasília e Manaus para incentivar a melhor cooperação entre empresas privadas, ONGs e autoridades locais, com o objetivo de desenvolver negócios equitativos e sustentáveis.

142. Em quarto lugar, partindo das conclusões da Avaliação da Assistência ao País, concluída recentemente, o Banco continuará a priorizar um amplo programa de atividades analíticas e de aconselhamento (AAA), vinculado às políticas e redes de conhecimento no Brasil, com a ajuda do WBI e da Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento (GDLN). O programa de AAA implementado pelo Banco produz estudos abrangentes sobre as principais questões econômicas e setoriais, preparados freqüentemente em parceria com instituições de pesquisa locais ou com outros colaboradores. O Relatório de Conclusão da EAP determinou que certos trabalhos analíticos (sobre Previdência Social e educação, entre outros) estão entre as atividades mais bem-sucedidas nos últimos anos, tendo contribuído para o consenso sobre o planejamento de políticas e de programas. Um programa de AAA eficaz continuará a ser um complemento essencial aos empréstimos e à assistência técnica do Banco. O programa de AAA é planejado de modo a desempenhar um papel catalítico na avaliação das opções de políticas para o governo (nos níveis fede-

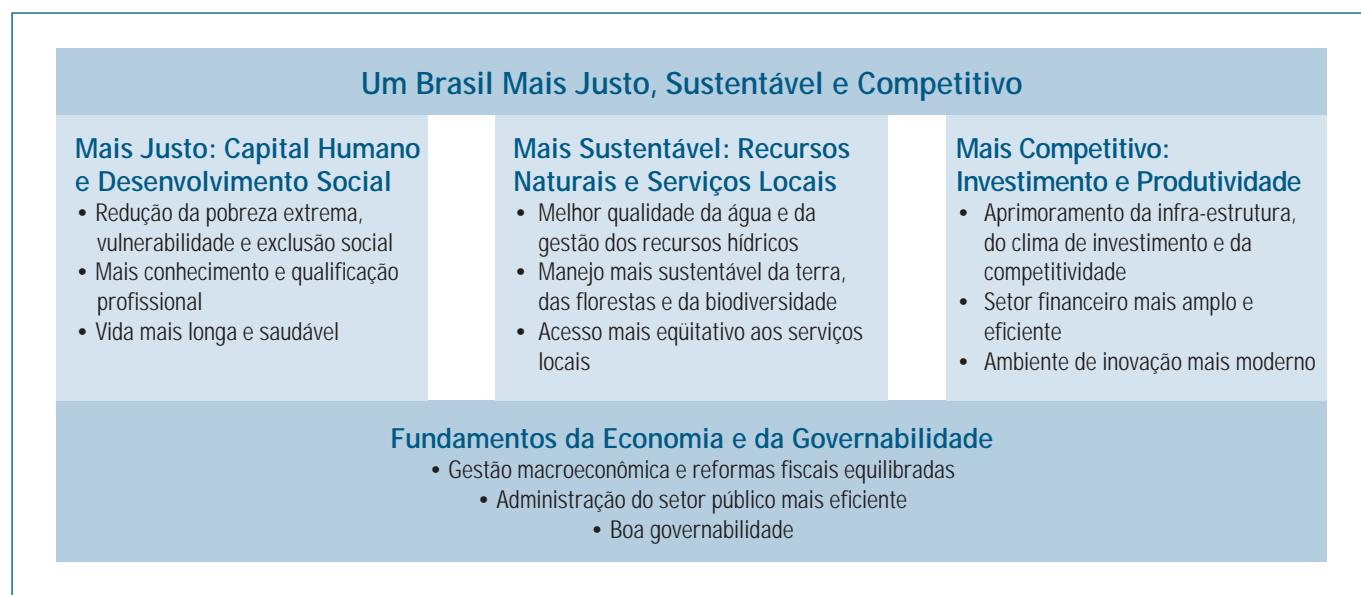
ral, estadual e municipal) e na definição da estrutura dos programas. O Banco está desenvolvendo cada vez mais AAAs programáticas, que envolvem diversas atividades de aconselhamento com menor tempo de duração e a discussão das opções imediatas de políticas, no contexto de uma estrutura estratégica de médio prazo. Entre os principais elementos do programa de AAA, durante o período desta EAP, estará a assistência a uma ampla Análise dos Gastos Públicos, em colaboração com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e outros parceiros.

143. Como parte do foco sobre as AAA, o desenvolvimento de redes de conhecimento para facilitar o intercâmbio de experiências entre todos os parceiros do desenvolvimento no Brasil é uma das principais características desta EAP. O WBI escolheu o Brasil como foco de atenção e estabeleceu procedimentos com seus parceiros de aprendizagem locais. O Banco iniciou no Brasil uma eficaz Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento (GDLN), voltada para a ampliação

do alcance e maior eficiência das AAAs e dos projetos apoiados pelo Banco, mediante sua difusão e o fortalecimento da capacidade. Como parte dos seus programas de difusão de conhecimento, o Banco facilitou a criação de grupos especializados, que incluem a Rede Brasileira de Desenvolvimento Municipal (Muninet),

que fornece informações às prefeituras, e a Rede Nós, que reúne pesquisadores e formuladores de políticas dedicados à redução da pobreza nas regiões Norte e Nordeste. Ao longo do tempo, o Banco poderá reunir essas comunidades em um abrangente “fórum de aprendizagem”.

Figura 2. Elementos da visão do desenvolvimento



## H. Áreas do programa de assistência do Grupo do Banco Mundial

144. Como as três dimensões da visão para o Brasil - justo, sustentável e competitivo - estão interligadas, o programa de assistência do Banco é multissetorial e prioriza o fortalecimento institucional em vários setores. Privilegia a combinação das atividades de um grupo de setores para alcançar um objetivo comum (por exemplo, as iniciativas nos setores de saúde, água, e educação para reduzir a mortalidade infantil). O programa enfatiza uma série de questões multissetoriais, levando em conta as potencialidades regionais e a importância da capacitação institucional e da par-

ticipação para melhorar o gerenciamento financeiro, a transparência e a adesão aos programas. Da mesma forma, a Estratégia do Setor Privado (Anexo 5) adota uma abordagem multissetorial - que abrange as principais questões setoriais importantes para o desenvolvimento do setor privado.

145. As áreas temáticas de enfoque possuem uma dimensão espacial e estratégias regionais explícitas para orientar as atividades do Banco. Consistente com a conclusão da EAP de que foi muito importante o impacto provocado pelo direcionamento de sua assistência às áreas mais pobres do Nordeste, o Banco manterá o seu enfoque estratégico sobre a

região. A estratégia para o Nordeste estabelece um tratamento específico (Quadro 11). Em resposta ao crescente interesse dos governos federal e estaduais, o Banco voltará mais a sua atenção para a região Norte e já está trabalhando com o governo em sua estratégia Amazônia Sustentável (Quadro 12). Esses programas regionais incorporam e influem nas estratégias estaduais.

146. Levando em conta a abrangência e a dimensão da assistência do Banco Mundial para o Brasil, e a necessidade de ajustes para se adaptar à evolução das prioridades do governo e às mudanças no quadro fiscal em diferentes estados e municípios, não é viável nem conveniente apresentar nesta EAP uma lista completa das atividades para os próximos quatro anos. Em vez disso, esta seção trata das áreas consideradas prioritárias para a assistência do Banco. Exemplos de programas de empréstimos e de AAA são descritos abaixo (veja também as tabelas indicativas de programas nos Anexos B3 e B4).

### **Um Brasil mais justo: investindo em pessoas**

147. A estratégia de assistência do Banco para um Brasil mais justo, cujas principais características são mostradas na Tabela 9 e discutidas abaixo em mais detalhes, reflete proximamente as prioridades do governo federal que fez do progresso social com estabilidade econômica a base do seu programa e do PPA. Nos níveis estadual e municipal, as estratégias de desenvolvimento priorizam o bem-estar e a participação popular. O apoio aos setores sociais estará centralizado na maior abrangência dos pobres e na obtenção de altos níveis de qualidade e eficiência dos serviços sociais.

148. A série de empréstimos programáticos para a reforma do setor de desenvolvimento humano seriam o principal instrumento de apoio às melhorias na estrutura das políticas de saúde, educação e proteção social no nível nacional. Esse programa (cujo primeiro empréstimo foi em 2003) seria complementado por empréstimos para investimentos nos níveis federal, estadual e municipal (ver abaixo). Dependendo dos avanços nas reformas, diversos outros empréstimos desta série poderão ser concedidos durante o período da EAP, com diferentes áreas de interesse no âmbito de uma ampla e ambiciosa agenda de reformas. Os empréstimos de assistência técnica já planejados poderão servir de apoio às reformas, nas áreas de monitoramento e avaliação dos principais programas sociais e de capacitação institucional.

149. De acordo com as recomendações da EAP, o apoio à educação terá prioridade. As melhorias na qualidade e nos resultados da educação continuariam a ser direcionadas para o ensino fundamental, com crescente abrangência do ensino médio, desenvolvimento da primeira infância e ensino superior. O trabalho analítico do Banco provavelmente passará a ter um caráter mais programático e uma das principais atividades possíveis é a análise das políticas de educação na última década. O Banco poderá auxiliar na criação de um modelo educacional para a primeira infância no nível local, mediante um projeto piloto na cidade do Rio de Janeiro. Se esse modelo for bem-sucedido, será ampliado e levado a outras cidades e integrado a um programa nacional. O Banco poderá apoiar a continuação da série de programas Fundescola. Os projetos de crédito universitário e empréstimos para ciência e tecnologia são oportunidades de se elevar o nível profissional para modernizar a economia, de acordo com a AAA das questões de conhecimento e capacitação profissional. No setor de ensino superior, há espaço para

sinergias com a IFC, por meio de seu possível apoio ao maior acesso às universidades privadas e ao treinamento vocacional. Esses projetos também contribuiriam para um Brasil mais competitivo.

150. No setor de saúde, o Banco se propõe continuar a prestigiar o aumento da qualidade e da equidade na vigilância de saúde nacional, mediante a Estruturação do Sistema de Vigilância da Saúde (VIGISUS II), um

projeto financiado por meio de um empréstimo programático adaptável (EPA) e que apresenta um importante foco sobre as populações indígenas. O projeto Saúde da Família II (EPA) ajudaria a estender os serviços de saúde familiar aos pobres das áreas urbanas e a melhorar o desempenho do sistema. Os principais trabalhos analíticos enfocarão provavelmente o desempenho dos hospitais. De modo semelhante, a IFC buscará melhorar o desempenho das operadoras de seguro de saúde privadas.

**Tabela 9. Um Brasil mais equitativo**

Objetivos do País a longo prazo	Resultados de médio prazo que contribuem para os objetivos de longo prazo	Contribuições apoiadas pela EAP para obtenção dos resultados de médio prazo*	Opções de atividades selecionadas do Grupo do Banco para apoiar as contribuições*
Redução da pobreza extrema, vulnerabilidade e exclusão social	• Proteção social melhor coordenada, direcionada e monitorada	• Melhores sistemas de direcionamento e monitoria para o programa de benefícios unificados	• SWAp para o programa Bolsa-Família (transferências de recursos unificadas)
	• Redução no desemprego de jovens (a partir de 18%)	• Mais oportunidades de treinamento e melhores empregos para os jovens	• SWAp para o programa Primeiro Emprego (emprego para jovens)
	• Menos vulnerabilidade para as famílias mais pobres, especialmente no Nordeste	• Desenvolvimento de uma estrutura de política para ajudar as famílias a enfrentar os choques	• AAA para o Programa de Assistência Social para o Brasil (BRASA) • Projetos estaduais para o NE
	• Redução nas disparidades salariais e nas taxas de emprego de mulheres e populações indígenas	• Elaboração e implementação de programas dirigidos às populações excluídas	• AAA para exclusão social • Projeto de Estruturação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde (VIGISUS II)
	• Valorização da cultura e utilização de seu patrimônio	• Maior reconhecimento cultural dos grupos excluídos	• Doação do IDF para os quilombolas • Componentes culturais nos projetos estaduais
Mais conhecimento e melhor qualificação profissional	• Maior acesso e qualidade dos programas destinados à primeira infância (5,9 milhões de crianças em programas de DPI)	• Novos e variados modelos de desenvolvimento da primeira infância nos municípios	• Projeto de Desenvolvimento da Primeira Infância para o Rio de Janeiro • Projeto Municipal de Desenvolvimento da Primeira Infância
	• Melhor qualidade da educação fundamental	• Mais escolas implementando a participação comunitária • Redução nas taxas de repetências	• Projetos integrados de educação estadual • AAA para a reforma do ensino
	• Melhor acesso e qualidade do ensino médio (36% de matrícula no ensino médio)	• Mecanismos de financiamento para expandir o ensino médio • Maior oferta de ensino médio nas cidades de médio porte	• Empréstimos programáticos em série para a reforma do setor de desenvolvimento humano

Objetivos do País a longo prazo	Resultados de médio prazo que contribuem para os objetivos de longo prazo	Contribuições apoiadas pela EAP para obtenção dos resultados de médio prazo*	Opções de atividades selecionadas do Grupo do Banco para apoiar as contribuições*
Vida mais longa e saudável	• Redução na desigualdade dos serviços de saúde	• Assistência básica dirigida aos indígenas e outros grupos • Avaliação dos programas para populações especiais	• VIGISUS II
	• Melhor qualidade da assistência, incluindo prevenção à AIDS (Incidência de AIDS: 15,9/100.000)	• Melhores sistemas de vigilância e prevenção das doenças transmissíveis	• AIDS III (em andamento) • VIGISUS I (em andamento) e II
	• Maior transparência dos serviços de saúde	• Utilização de contratos com base no desempenho • Sistema de classificação dos serviços públicos	• AAA para o desempenho dos hospitais • Apoio da IFC às operadoras de seguro de saúde privadas
	• Menos doenças transmitidas pela água nas populações mais pobres	• Maior acesso à água e saneamento para as famílias mais pobres	• Projetos integrados de água e saneamento estaduais

\* O avanço do Brasil em relação às contribuições (indicadores intermediários) e o resultado das atividades apoiadas pelo Banco seriam avaliados com o governo no contexto das revisões semestrais. O progresso dos resultados seria medido em relação às linhas de base relevantes atuais (das quais uma seleção foi incluída na tabela acima, fornecidas em mais detalhes na Matriz da EAP, Anexo 9). As metas específicas para o progresso do País e para a contribuição das atividades apoiadas pelo Banco seriam refinadas durante o período das revisões e monitoradas conforme estabelecido no Gabarito de Monitoramento dos Resultados da EAP (Anexo 10).

151. Consistente com o objetivo de garantir uma estratégia de desenvolvimento coordenada e integrada no nível estadual, os empréstimos para os estados estão adotando um caráter multissetorial. O Banco apoiaria as operações que visam alcançar os resultados específicos de cada estado, vinculados em muitos casos ao Índice de Desenvolvimento Humano. Por isso, uma parcela dos empréstimos do Banco para os estados, no próximo período da EAP, consideraria a educação e a saúde como “setores prioritários” (por exemplo, Educação no Maranhão e Maranhão Rural Integrado, em 2004).

152. Na área de proteção social, o Banco expandiria o seu apoio por meio de AAAs, assistência técnica e empréstimos diretos. Uma parte principal da estratégia é

o ambicioso programa de AAA e de assistência técnica (BRASA), para ajudar o governo a aumentar a eficiência e o foco nos resultados de sua rede de proteção social (Quadro 13). Partindo desse trabalho, o auxílio do Banco seria veiculado por uma operação programática de SWAp para o Bolsa Família (2004), uma iniciativa do governo lançada recentemente com o objetivo de integrar os programas de transferência de recursos da rede de proteção social. A assistência técnica para monitorar, avaliar e aprimorar o direcionamento seria vinculada a este SWAp. O apoio à reforma da Previdência Social (empréstimos programáticos e assistência técnica na temática dos fundamentos) se basearia nas AAAs anteriores e representaria uma contribuição importante para um Brasil mais justo.

### Quadro 13. Um maior apoio à assistência social

O Banco Mundial vem expandindo ativamente o apoio à proteção social como resposta às prioridades e solicitações da nova administração. Uma grande parte da assistência se concentra nos níveis técnico e de políticas do programa plurianual de AAA, Assistência Social para o Brasil (BRASA), que abrange:

- Provisão de aconselhamento sobre técnicas e políticas, quando solicitado, mediante o fornecimento de breves notas sobre políticas, que tratam de assuntos tais como a integração dos programas de assistência social (Bolsa Família), Fome Zero, Primeiro Emprego e de experiências internacionais sobre esse tema.
- Provisão de assistência técnica para os instrumentos que visam aprimorar o direcionamento dos programas sociais, abrangendo uma avaliação do Cadastro Único, um estudo realizado em vários países sobre os mecanismos de direcionamento e mapas de pobreza.
- Condução de avaliações de longo prazo que incluem uma Avaliação da Rede de Proteção Social e trabalhos a ela relacionados sobre as despesas do setor social, bem como análises aprofundadas da pobreza.
- Apoio ao desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação com base em resultados no contexto do PPA.
- Apoio para fortalecer as pesquisas domiciliares e a coleta de dados para análise das políticas sociais.

153. Como enfatizaram as consultas da EAP, o aumento das oportunidades para os jovens é essencial para uma maior equidade. As atividades dirigidas à juventude, em particular nas áreas urbanas do Brasil, visando oferecer oportunidades de educação e emprego, podem gerar trabalho e também melhorar a segurança, bem como criar um ambiente mais atrativo para negócios. O governo solicitou a assistência do Banco ao seu importante programa Primeiro Emprego, para o qual está sendo considerada uma operação de SWAp. Além disso, para conhecer melhor as barreiras à entrada dos pobres no mercado de trabalho, o Banco implementaria uma AAA visando avaliar as experiências internacionais com políticas e programas que reduzem essas barreiras. O Banco também poderia contribuir para a criação de um fundo de desenvolvi-

mento comunitário, a fim de melhorar as condições de vida nos municípios urbanos, priorizando os serviços que ajudam os pobres a se qualificar para empregos (prevenção e tratamento de dependentes químicos, empregos para jovens, assistência à infância). Em seguida à atividade de AAA em andamento sobre as questões relacionadas à juventude, o Banco poderia implementar um projeto piloto para jovens em situação de risco em um ou mais dos grandes centros urbanos. Os componentes de segurança pública e de jovens vulneráveis também poderiam ser integrados ao trabalho em vários estados. O WBI ajudaria na divulgação dos resultados da AAA e no planejamento de atividades de capacitação. (O apoio às questões de segurança pública será discutido com mais detalhes na seção Um Brasil mais Sustentável.)

## Um Brasil mais sustentável: oferta de serviços públicos locais e gestão dos recursos naturais para melhorar a qualidade de vida

154. A assistência do Banco para um Brasil sustentável se destina a melhorar a qualidade de vida

mediante o aprimoramento dos serviços locais nas áreas urbanas e rurais, e a gestão meticulosa das riquezas naturais brasileiras e da dimensão espacial do desenvolvimento. A Tabela 10 descreve essas prioridades, que são discutidas abaixo em mais detalhes.

Tabela 10. Um Brasil mais sustentável			
Objetivos do País a longo prazo	Resultados de médio prazo que contribuem para os objetivos de longo prazo	Contribuições apoiadas pela EAP para obtenção dos resultados de médio prazo*	Opções de atividades selecionadas do Grupo do Banco para apoiar as contribuições*
Acesso mais equitativo aos serviços públicos locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas habitacionais melhor dirigidos aos mais pobres</li> <li>Implementação das reformas da concessão de títulos de posse da terra e do crédito habitacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração de uma proposta de direcionamento</li> <li>Elaboração de propostas para as reformas financeira e da concessão de títulos de posse da terra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de AT para habitação</li> <li>SWAp para habitação</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa integrado adequado aos investimentos em infra-estrutura de água e saneamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento de uma estrutura para programas integrados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de água e saneamento para pequenos municípios</li> <li>SWAp para abastecimento de água e saneamento</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação de estratégias integradas setorialmente para oferta de serviços públicos nas áreas rurais e urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração de estratégias integradas setorialmente urbanas e rurais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SWAp para eletrificação rural</li> <li>Projetos para o Metrô (em andamento)</li> <li>AAA para a estratégia municipal</li> </ul>
Melhor qualidade da água e da gestão dos recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior número de bacias hidrográficas com concessão legal do direito de água (10% das bacias com direito de água)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração e implementação de legislação e instituições integradas para gestão dos recursos hídricos no NE e SE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para reforma do desenvolvimento sustentável</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhor qualidade da água, especialmente nas áreas urbanas da região Sudeste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas de recuperação de custos elaboradas e estabelecidas para combate aos danos ambientais no nível local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de melhoria da qualidade da água urbana</li> <li>Empréstimos integrados para a gestão dos recursos hídricos estaduais</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão dos recursos hídricos mais eficiente, especialmente na região árida do Nordeste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crescente investimento e melhor gestão da infra-estrutura dos recursos hídricos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projetos de gestão dos recursos hídricos nos estados do NE</li> <li>Projetos nacionais de gestão dos recursos hídricos (PROAGUA I &amp; II)</li> </ul>
Manejo mais sustentável do solo, das florestas e da biodiversidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoneamento e fiscalização do uso do solo mais sistemáticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estratégias participativas de planejamento do zoneamento e do uso do solo implementadas nos estados da região Amazônica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para o desenvolvimento sustentável</li> <li>Projetos estaduais integrados</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoção de estratégia de manejo florestal sustentável, especialmente na região Norte e na Mata Atlântica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução do comércio ilegal de madeira</li> <li>Maior número de novos parques florestais estaduais e municipais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de Proteção das Florestas Nacionais</li> <li>Fundo de Carbono</li> <li>Apoio da IFC à responsabilidade corporativa social e ambiental</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoção de estratégia para preservação da biodiversidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas oportunos para promoção de tecnologia apropriada ao local</li> <li>Maior porcentagem de terras protegidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA, em andamento)</li> <li>Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (RFPP, novo e em andamento), doações</li> <li>Doações do GEF</li> </ul>

\* ver Tabela 9.

**Quadro 14. Para que as cidades e os municípios sejam mais equitativos, sustentáveis e competitivos**

Mais de 80% da população brasileira vive nas áreas urbanas - nos centros urbanos das áreas metropolitanas, nas periferias das áreas metropolitanas, nas grandes áreas urbanas, nas cidades de médio porte ou em pequenos distritos outrora considerados áreas rurais. Mais da metade dos pobres do País vive nas áreas urbanas (aumentou a pobreza nas grandes cidades) e 90% do PIB do Brasil são gerados nas áreas urbanas. A ausência de fontes de financiamento de longo prazo, combinada à crescente necessidade de investimentos e de obtenção de recursos em muitos municípios, levou a uma maior demanda por empréstimos diretos das instituições financeiras internacionais.

A estratégia operacional do Banco para os municípios urbanos ainda está sendo discutida e a previsão é de que seja concluída em 2004, como um esforço integrado setorialmente, em colaboração com outros parceiros, inclusive o BID. Estas são as suas prováveis linhas de ação:

**Nas grandes cidades e nas áreas metropolitanas** está ocorrendo um dos maiores aumentos de pobreza. Nessas áreas, os problemas ambientais urbanos são mais agudos, provocando um maior impacto sobre os pobres. O Banco espera prestar apoio mediante empréstimos a diversas grandes cidades ou municípios que façam parte das regiões metropolitanas. Por exemplo, o Banco está preparando um empréstimo para Betim, município de grande porte na área metropolitana de Belo Horizonte. Essa iniciativa servirá como projeto piloto para futuras operações nos municípios.

**As cidades de médio porte** estão entre as que mais crescem no Brasil. Como em todas as cidades, existe falta de acesso a financiamentos domésticos adequados para investimentos locais. A estratégia do Banco provavelmente adotará uma abordagem ampla em vez de empréstimos diretos. Os exemplos abrangem intervenções nos estados, como os projetos integrados na Bahia e no Ceará, que são voltados para as cidades secundárias estratégicas; repasses de empréstimos utilizando intermediários inter-regionais; repasses de empréstimos nacionais por meio de intermediários financeiros domésticos; e empréstimos para municípios consorciados por meio de cooperativas de crédito.

**As cidades e municípios pequenos** em geral não dispõem de capacidade financeira. À exceção de alguns projetos de investimento específicos, como o Projeto de Saneamento e Fornecimento de Água para os Pequenos Municípios, a assistência aos pequenos municípios se concentrará na gestão do conhecimento, principalmente através da Rede Brasileira de Informação Municipal (Muninet), que está sendo planejada como uma rede nacional que beneficiará todos os municípios brasileiros, e por intermédio de assistência técnica “no momento certo” ao governo federal sobre as questões relativas à gestão urbana e aos governos locais, em parceria com a Aliança das Cidades e outros colaboradores, quando isso for viável.

Além do desenvolvimento de estratégias para atuação direta junto aos municípios, o Banco continuará a analisar as oportunidades de trabalho com os governos locais por meio de programas de transferência de recursos federais. O apoio aos programas do governo, com SWAps ou outros meios de transferência de financiamentos federais para os municípios, é outra abordagem que está em estudo.

A assistência da IFC planejada ou em andamento no nível municipal concentra-se no incentivo às parcerias públicas e privadas, por meio de ações voluntárias do setor privado. Por exemplo, a IFC e os Institutos Ethos e Polis (ONGs nacionais) prestam assistência a uma iniciativa de criação de instrumentos para a atuação do setor privado no programa Fome Zero. A IFC está doando às duas ONGs US\$300.000 e estabelecendo as condições para reunir 959 municípios das regiões mais pobres (a maioria no Nordeste) com as empresas do setor privado interessadas em ajudar as cidades que fazem parte do programa Fome Zero. Os financiamentos da IFC estão contribuindo para a realização de um estudo destinado a avaliar a demanda local; compilar informações e criar um banco de dados, uma página na Internet, uma central de chamadas e um manual de instruções para as empresas privadas. O objetivo dessa iniciativa é vincular os programas municipais de combate à fome às companhias interessadas em prestar ajuda.

155. O principal elemento dos programas planejados e em andamento é a promoção de maior acesso aos serviços básicos nas áreas urbanas e rurais. Nas zonas urbanas, no contexto de uma estratégia integrada, o Banco poderia prosseguir com seu apoio seletivo ao transporte urbano, em continuidade à assistência aos sistemas de metrô nas grandes cidades que contribuíram para a redução da pobreza, possibilitando o maior acesso dos pobres, “confinados” nas periferias urbanas, a um transporte de preço acessível. O fornecimento de água e saneamento será complementado por um maior aporte aos serviços essenciais urbanos, mediante diversos instrumentos nos níveis federal e estadual. No nível federal, seria priorizada a elaboração de políticas e programas; nos níveis estadual e municipal, seriam discutidas as abordagens da prestação de serviços no contexto de estratégias mais amplas de desenvolvimento locais ou regionais.

156. O Banco apoiaria o início de um programa federal de fornecimento de água e saneamento em um Projeto para Pequenos Municípios (2004), que poderia levar a um SWAp maior para o setor de água e saneamento. O governo também solicitou a assistência do Banco para aumentar o acesso dos mais pobres aos serviços de energia elétrica por meio de empréstimos programáticos com a participação do setor privado. O diálogo com o governo sobre o setor de habitação poderá desencadear uma operação de assistência técnica e outra de SWAp, que servirão de apoio para melhorar a eficiência e o direcionamento dos programas habitacionais do governo às famílias pobres. O Banco continuaria a cooperar com o governo no aprimoramento das concessões de títulos de posse da terra.

157. No nível local, o Banco Mundial está desenvolvendo uma estratégia urbana e municipal que vai orientar o seu

apoio às grandes regiões metropolitanas e às cidades de médio e pequeno porte, onde a necessidade de serviços urbanos é mais crucial (Quadro 14). Essa estratégia seria coordenada com o trabalho que o BID está realizando no nível municipal. O Banco poderia prestar assistência a várias operações nas cidades de porte médio (a serem iniciadas por um possível projeto piloto em Betim, na área metropolitana de Belo Horizonte), direcionadas à combinação integrada de assistência técnica e investimentos, para melhorar a capacidade administrativa, os serviços públicos e a gestão dos recursos naturais. Especialmente no nível local, o Banco prosseguiria com seu apoio fornecendo, por exemplo, mecanismos participativos para determinar as prioridades de investimento. O fortalecimento da capacidade no nível local também é uma prioridade, que receberá assistência do WBI, da GDLN e de outras fontes, podendo incluir parcerias.

158. As medidas para reduzir a criminalidade e a violência constituiriam uma parte relevante do apoio do Banco. A Secretaria Nacional de Segurança Pública é uma importante parceira do Banco no Programa de Capacitação Regional para Prevenção ao Crime e à Violência. Outras atividades em andamento abrangem a incorporação de uma perspectiva de prevenção à criminalidade e à violência nos projetos de desenvolvimento urbano e de infra-estrutura. Os demais trabalhos nessa área podem incluir uma AAA para identificar problemas, programas existentes, necessidades e recomendações de políticas. O Banco também poderia fornecer assistência técnica aos programas de capacitação municipal e às iniciativas piloto de prevenção à criminalidade e à violência.

159. As consultas para esta EAP salientaram a importância do apoio à cultura como patrimônio e bem público,

essenciais para o fortalecimento do papel da população. A função da cultura e a importância do aproveitamento dos bens culturais foram consideradas primordiais para o sucesso da estratégia de desenvolvimento econômico de qualquer país. Os aspectos culturais seriam incorporados aos programas sociais e de criação de emprego. Os projetos estaduais integrados, em particular nas regiões Norte e Nordeste, poderiam conter significativos componentes culturais.

160. O governo solicitou a assistência do Banco por meio de uma série de empréstimos programáticos para reforma do setor de desenvolvimento sustentável, que poderão servir de apoio às reformas de políticas e ao fortalecimento da capacidade institucional, para monitorar e administrar os setores de água, terra, florestas e de outros recursos naturais, além de fornecer uma estrutura para um Brasil mais sustentável. Esse programa, que seria desenvolvido a partir de consultas junto às partes interessadas, na sociedade civil e no setor privado, também poderia se basear nas iniciativas corporativas de promoção da responsabilidade ambiental, possivelmente em colaboração com a IFC. Dependendo dos avanços das reformas, diversos empréstimos desta série poderiam ser concedidos durante o período da EAP, sendo cada um deles dirigido a diferentes áreas dessa agenda de reformas. Nesse contexto, o Banco também poderia vir a apoiar uma continuação da AT em andamento para o meio ambiente nacional e sugerir esforços complementares por meio de um projeto de florestas nacionais.

161. Os projetos de redução da pobreza estaduais nas áreas rurais, especialmente no Nordeste, beneficiaram mais de 7,5 milhões de pessoas e permitiram que as comunidades administrassem a implementação da oferta de serviços públicos locais de baixo custo. Esses projetos contaram com o papel fundamental dos conselhos e das associações comunitárias locais e foram bem-sucedidos em alcançar uma significativa redução da pobreza e melhorar a governabilidade local. Partindo desse modelo, os empréstimos integrados setorialmente para os estados selecionados prestarão apoio a vários serviços nas áreas rurais, protegendo ao mesmo tempo o meio ambiente. Os projetos continuariam a focar o Nordeste, mas incorporariam também a região Norte. Entre os projetos planejados para 2004 estão aqueles destinados aos Estados do Tocantins, Amapá e Maranhão.

162. O Banco continuará a apoiar os esforços dos estados para melhorar o manejo e o uso do solo nas áreas rurais, baseando-se no sucesso das experiências em diversos estados das regiões Sul e Sudeste. A assistência a uma iniciativa comunitária para melhorar o acesso à terra nas áreas rurais do Nordeste (Crédito Fundiário) produziu resultados importantes e poderia ser continuada ou expandida mediante um programa de maior apoio à agricultura familiar. Os projetos estaduais - como os que estão sendo propostos no Amapá, Maranhão e Bahia - passaram a adotar uma crescente visão holística dos desafios ao desenvolvimento. A melhor utilização dos recursos naturais, inclusive o manejo do solo, seria provavelmente um componente de vários projetos estaduais.

### Quadro 15. Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil

O Banco Mundial é o coordenador do Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (RFPP), criado em 1992 por iniciativa do G-7, e gestor do Fundo Fiduciário para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (RFT). A implementação do programa foi iniciada em 1995 e está no limiar de uma segunda fase. Com US\$350 milhões em recursos comprometidos e empenhados, o RFPP atua por meio de projetos totalmente experimentais, que se destinam a indicar o caminho para outras iniciativas mais amplas, que poderiam ser adotadas.

O RFPP ajudou a fortalecer as agências e a gestão ambiental na maioria dos estados da Amazônia Legal e a demarcar cerca de 45 milhões de hectares de terras indígenas (10% da Amazônia). Apoiou mais de 200 iniciativas (em sua grande maioria comunitárias) relacionadas a novas formas de conservação e uso do solo, incluindo o manejo dos recursos florestais e aquáticos; aumentou as reservas extrativas; ajudou a criar corredores ecológicos na Floresta Amazônica e na Mata Atlântica; auxiliou na reabilitação dos centros científicos e apoiou pesquisas dirigidas; e prestou assistência às redes de ONGs. Aumentou também a adesão local ao programa, tendo o governo assumindo sua liderança no final da primeira fase.

A segunda fase deve ser incorporada integralmente ao programa do governo Amazônia Sustentável, apoiado pelos parceiros internacionais do Brasil. O Banco acredita que isso possa ser feito de modo mais eficaz mediante:

- **A criação de um grupo de consultores especializados** para observar e avaliar as tendências na região Amazônica; a disseminação de experiências e modelos bem-sucedidos, visando sua incorporação mais rápida às demais iniciativas; a análise e sugestão de políticas de desenvolvimento sustentável; o fortalecimento da capacidade de implementação dessas atividades por meio de organizações da sociedade civil e do setor privado, além da manutenção de uma câmara de compensação para os trabalhos que estão sendo realizados em toda a região.
- **O apoio a projetos piloto de alta prioridade** nas áreas não incluídas na primeira fase, como o manejo da pecuária e das pastagens de baixo impacto; a posse, concessão de títulos, gestão e resolução de conflitos de terra; a implementação de um sistema eficaz de concessão de florestas; o pagamento de serviços ambientais; a gestão dos recursos naturais; e a preservação e aplicação do conhecimento tradicional.
- **A continuação do aprendizado com as atividades em execução**, voltada para a documentação e disseminação de experiências e modelos bem-sucedidos, além do fornecimento de dados para a formulação de políticas.

163. O Banco continuará a prestar um forte apoio às iniciativas dos governos federal e estaduais para melhorar a gestão dos escassos recursos hídricos, em particular nas zonas áridas do Nordeste, e a qualidade da água, especialmente nas áreas urbanas do Sudeste. No nível federal, um Projeto complementar de Gestão dos Recursos Hídricos poderá voltar o foco para a eficácia do uso da água na bacia do Rio São Francisco (para o qual também está planejada assistência técnica). Os projetos de gestão dos recursos hídricos estaduais também são possíveis, seguindo o modelo das atuais iniciativas em diversos estados do Nordeste. Como indica a estratégia para a região Nordeste (ver o Quadro 11), a gestão dos recursos hídricos e o fornecimento de água e saneamento impulsionam o desenvolvimento na região. O Banco provavelmente apoiará os esforços para melhorar a qualidade da água (baseando-se nos projetos de controle de poluição concluídos com êxito no Sudeste do Brasil).

164. A aprendizagem a partir de experiências anteriores é essencial nas áreas complexas de gestão dos recursos naturais e de redução da pobreza. Os projetos de gestão dos recursos naturais, iniciados em 1990 e concluídos recentemente em Mato Grosso e Rondônia (Prodeagro e Planaflo, respectivamente) tiveram difícil implementação. Em consequência da experiência bastante negativa do programa de desenvolvimento regional anterior, o Polonoroeste (implementado na década de 80), esses projetos incorporaram algumas, mas não todas as lições decorrentes das falhas anteriores. Esse aprendizado implica na necessidade de compreender a política econô-

mica na fronteira; a grande importância da adesão ao programa não apenas pelos beneficiários, mas também por todas as partes interessadas; os benefícios e os perigos da descentralização; o papel vital da capacidade institucional local, bem como uma priorização mais clara desses esforços nos programas do governo e do Banco de modo geral. Essas questões foram discutidas nos Relatórios de Aprendizagem sobre a Execução da Implementação desses dois projetos e estão sendo cuidadosamente estudadas e incorporadas de modo proativo às propostas de empréstimo e a outras atividades dirigidas à gestão dos recursos naturais.

165. A proteção das florestas e da biodiversidade tem sido um elemento determinante nas estratégias do Banco Mundial por mais de uma década, mediante a sua participação no Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (RFPP). O Banco continuará a administrar o fundo fiduciário do RFPP, no momento em que o programa passa para a sua segunda fase (ver o Quadro 15). A instituição preparou uma colaboração à Estratégia da Amazônia do governo (descrita acima), que orientará o trabalho do Banco na região. O governo também solicitou a assistência do Banco para um novo Programa de Florestas Nacionais. Um empréstimo para o setor de florestas (provavelmente um EPA) teria como objetivo a implementação de melhores práticas de manejo florestal e ajudaria a reduzir a crescente taxa de desmatamento. Além disso, existe a possibilidade da criação de projetos apoiados pelo GEF para o Cerrado e a Caatinga, bem como uma iniciativa piloto para proteger a biodiversidade nas áreas que abri-

gam populações indígenas. O Banco pode prestar apoio à conservação e reabilitação da Mata Atlântica, participando do Programa de Parcerias para a Proteção de Ecossistemas Críticos, por meio do financiamento de projetos de microbacias hidrográficas e da assistência ao Projeto de Preservação da Mata Atlântica e à rede de ONGs para a Mata Atlântica, iniciativas que seriam viabilizadas pelo RFPP.

166. Por meio do Fundo Protótipo de Carbono e dos mecanismos de financiamento vinculados ao carbono, o Banco pode ajudar a desenvolver o mercado comercial de créditos de carbono do Brasil em escala mundial, com um maior desenvolvimento dos projetos de fortalecimento da capacidade e de reprodução das melhores práticas. Estão sendo desenvolvidos esforços para vincular os benefícios financeiros do carbono ao desenvolvimento comunitário e à redução da pobreza. Os projetos atuais de financiamento do carbono incluem o Projeto Plantar, que substitui o carvão mineral e o coque utilizados na fabricação de ferro gusa pelo carvão vegetal produzido de modo sustentável. Vários outros projetos estão em desenvolvimento, inclusive o uso de biomassa, madeira e resíduos de cana-de-açúcar para geração de energia. A IFC também participou ativamente do comércio de carbono por meio da parceria com a Netherlands Carbon Facility (ver o Anexo 5, Estratégia para o Setor Privado).

## **Um Brasil mais competitivo: estimulando o crescimento sustentável**

167. No programa de assistência do Banco Mundial, o crescimento tem agora a mesma prioridade da equidade social e do equilíbrio fiscal. Não somente o crescimento é importante em si (com as baixas taxas de inflação desde o Plano Real, a renda dos pobres aumentou aproximadamente na mesma proporção do crescimento em geral), como a falta de um crescimento mais acelerado dificultará a sustentabilidade da melhoria na assistência social e no equilíbrio fiscal. O crescimento econômico amplia as receitas do governo para financiar as despesas sociais. O aumento da produtividade promove a sustentabilidade da dívida e as exportações. Por essas razões, esta EAP enfatizou ainda mais o apoio do Banco a um crescimento amplo e sustentável, juntamente com o forte estímulo da IFC ao setor privado (parágrafos 175-177). As estratégias do Banco Mundial que visam aumentar a produtividade e os investimentos são direcionadas à maior eficácia da regulamentação da competitividade e da infra-estrutura, à ampliação do setor financeiro, a uma moderna política de inovação e um ambiente mais favorável aos empreendedores, especialmente as empresas de pequeno e médio porte. Essas prioridades são discutidas abaixo em mais detalhes (ver também a Tabela 11).

**Tabela 11. Um Brasil mais competitivo**

Objetivos do País a longo prazo	Resultados de médio prazo que contribuem para os objetivos de longo prazo	Contribuições apoiadas pela EAP para obtenção dos resultados de médio prazo*	Opções de atividades selecionadas do Grupo do Banco para apoiar as contribuições*
Aprimoramento da infra-estrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulação e manutenção mais moderna da infra-estrutura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento da estrutura de regulação nos setores de água, energia, transportes e telecomunicações</li> <li>Emendas na estrutura das parcerias públicas e privadas, e maior uso de parcerias públicas e privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para a agenda de reformas</li> <li>Garantias parciais contra riscos políticos</li> <li>Garantias da MIGA</li> <li>SWAp para manutenção de estradas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Custos de logística mais baixos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise dos pontos de estrangulamento dos transportes multimodais e desenvolvimento de estratégia</li> <li>Redução dos custos de manipulação de contêineres no porto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para a agenda do crescimento</li> <li>Projeto de AT para a agenda do crescimento</li> <li>Atividades da IFC para apoiar as empresas geradoras de crescimento, os investimentos em infra-estrutura e as finanças corporativas</li> <li>Garantias da MIGA</li> </ul>
Setor financeiro mais amplo e eficiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menores taxas de juros e spreads</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de uma nova lei de falências</li> <li>Menores spreads no custo dos empréstimos às empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para a agenda do crescimento</li> <li>AAA para o setor financeiro</li> <li>Empréstimos do BIRD e da IFC para microfinanças</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mais competitividade e menos crédito direto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhor regulamentação antitruste para o setor financeiro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de AT para o Banco Central (em andamento e novo)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mais financiamentos de longo prazo para o setor privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mais intermediação financeira do setor privado</li> <li>Maior acesso a financiamentos de longo prazo para investimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atividades da IFC para apoiar o desenvolvimento dos mercados financeiros</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior acesso dos pobres aos serviços bancários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expansão do microcrédito financeiramente sustentável e dos serviços financeiros não-bancários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos para microfinanças do BIRD e da IFC</li> </ul>
Melhor clima de investimento e de competitividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicação mais clara das leis antitruste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emendas à lei antitruste e reformas nas agências</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para a agenda do crescimento</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplificação do registro e da tributação das empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unificação do registro de empresas em todo o Brasil</li> <li>Redução no tempo de registro das empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AAA para o clima de investimento</li> </ul>
Política de inovação mais moderna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento de uma moderna estrutura institucional, jurídica e financeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação da lei de inovação e estabelecimento de um fundo</li> <li>Menor tempo de registro de patentes e de autorização para transferência de tecnologia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AAA para inovação</li> <li>Assistência do WBI ao sistema de inovação</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acesso mais equitativo ao ensino superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior porcentagem de alunos do ensino médio que entram na universidade</li> <li>Mais empréstimos para investimentos nas áreas de ciência e tecnologia, e de ensino superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atividades da IFC para apoiar o ensino superior</li> </ul>

\* Ver Tabela 9

168. Os empréstimos programáticos para o crescimento econômico se constituirão no principal instrumento utilizado para aumentar a produtividade e o crescimento, incorporando as prioridades mencionadas acima. Diversos empréstimos dessa série, com áreas de interesse que dependem dos avanços das reformas, poderão ser concedidos durante o período desta EAP. Para a primeira fase, o governo está preparando novas leis de inovação e de falências, reestruturando o sistema anti-truste, publicando um manual sobre regulamentação da infra-estrutura e definindo várias medidas para reduzir os custos logísticos. Os empréstimos para assistência técnica apoiariam essa agenda de reformas.

169. A série de empréstimos para a agenda do crescimento também incluirá assistência à continuação das reformas do setor financeiro, que foram financiadas por dois empréstimos programáticos anteriores. Esses empréstimos partirão dos financiamentos anteriores para o setor financeiro, a fim de apoiar a criação de novas leis, a redução dos spreads, a concessão de mais financiamentos de longo prazo e as medidas para ampliar o acesso aos serviços financeiros. Uma assistência adicional poderá ser fornecida na forma de uma AAA sobre redução dos spreads nas intermediações financeiras e questões relacionadas, e mediante empréstimos para assistência técnica já concedidos e futuros.

170. Um aspecto importante da estratégia do governo para elevar a qualidade e a taxa de crescimento é o desenvolvimento simultâneo de diversas áreas de políticas, como a regulamentação da infra-estrutura, a política de competitividade, a política de inovação e tecnologia e o setor financeiro. As reformas estruturais nessas áreas, ao contrário dos subsídios especiais ou das isenções fiscais ao capital, podem contribuir de modo significativo para

um crescimento equitativo e sustentável. O objetivo estratégico do programa do Banco Mundial é apoiar e fortalecer essa integração de políticas, criando uma agenda de crescimento coerente, eficaz e politicamente viável. Este é um importante atributo do programa emergente do Banco para o crescimento econômico no Brasil: a integração de vários setores (envolvendo diferentes instituições públicas) é ao mesmo tempo o ponto forte da abordagem operacional e um dos maiores desafios à implementação das reformas e da própria assistência do Banco.

171. O Banco Mundial está prestando assistência ao desenvolvimento de uma estrutura de regulação mais moderna para o setor de transporte por meio do Projeto de Descentralização de Rodovias, que também visa estabelecer um mecanismo mais sustentável para a manutenção de estradas. O Banco poderá ainda apoiar a reforma da regulação e da manutenção no setor de transportes mediante um projeto complementar para a área de rodovias que pode ser implementado como um SWAp. O fortalecimento da malha viária existente, o melhor planejamento e integração das redes multimodais e a crescente participação do setor privado são os objetivos do envolvimento do Banco no setor de transportes.

172. Os detalhes do plano do governo para uma nova estrutura do setor de energia ainda não foram especificados. O recém-aprovado empréstimo de assistência técnica para reforma do setor de energia ajudará a implementar mudanças indispensáveis que visam atrair investimentos para o setor e garantir que os objetivos do empréstimo para reforma do setor de energia anterior sejam atingidos. O Banco também deverá apoiar os planos do governo de universalização do acesso à eletricidade, por meio de um SWAp.

173. Garantias parciais contra riscos políticos, no contexto da estrutura de parcerias públicas e privadas em constante evolução, podem reforçar a credibilidade da regulamentação pública dos investimentos em infra-estrutura, aumentando assim a indispensável participação do setor privado nos investimentos nesse setor. O Banco deve discutir a utilização desse instrumento com o governo.

174. Diversos projetos integrados estaduais podem enfocar uma infra-estrutura produtiva e a agenda do crescimento, incluindo transportes, fornecimento de água e desenvolvimento urbano integrado. Essas áreas estão estreitamente ligadas à agenda da sustentabilidade discutida acima. Em casos muito especiais, o Banco poderá conceder um empréstimo de ajuste estadual, com o objetivo de apoiar as reformas fiscal e previdenciária, ou oferecer a sua garantia a fim de atrair investimentos para os principais setores de infra-estrutura.

175. A IFC continuará a desempenhar um papel importante quanto à competitividade do Brasil e de modo mais geral na assistência ao desenvolvimento do setor privado, que abrangem as três principais áreas temáticas desta EAP (Anexo 5, Estratégia para o Setor Privado). O apoio constante da IFC ao setor privado brasileiro se concentrará na melhoria das perspectivas para a competitividade e o crescimento, e na promoção de maior igualdade social por meio de ações voluntárias do setor privado.

176. A melhoria das perspectivas para a competitividade e o crescimento implicaria na assistência às empresas geradoras de crescimento com uma extensa rede de parceiros, a atividades de incentivo às exportações que abrangem infra-estrutura e logística, e a iniciativas para

ampliar o acesso a financiamentos de longo prazo. Dependendo das condições do mercado, a IFC talvez precise acelerar o ajuste de suas prioridades de curto prazo no contexto da EAP, como foi o caso em sua rápida concessão de empréstimos para operações de comércio exterior (trade finance) durante a última EAP. A IFC continuará a se concentrar nas opções de instrumentos para atividades de investimento, visando otimizar os perfis de risco e retorno. A instituição também prosseguirá com seu objetivo de provocar efeitos catalíticos sobre os mercados financeiros, levantando financiamentos através de seu programa de empréstimos sindicalizados (B-loan) e outros meios. Também receberão assistência os setores voltados para exportação (incluindo mineração, hidrocarbonetos, agroindústria e manufatureiro) e infra-estrutura, que são importantes para a competitividade. O setor financeiro, indispensável para a agenda do crescimento e da produtividade, continuará a centralizar a atenção da IFC mediante o apoio às firmas locais, especialmente as empresas menores que não têm acesso a financiamentos a prazo por meio de intermediários locais, e às transações que fortalecem o setor financeiro doméstico, incluindo os mercados de capitais.

177. Para aumentar a equidade por meio das ações voluntárias do setor privado, a IFC apoiará a aceleração do crescimento direcionando essas ações para atividades socialmente responsáveis no âmbito do setor privado brasileiro. O setor corporativo brasileiro reconhece cada vez mais que a competitividade do País depende em parte de uma maior equidade e sustentabilidade social. A assistência da IFC abrangerá o incentivo à melhor governabilidade, ao programa Fome Zero, aos empreendimentos voltados para o desenvolvimento social e às empresas comprometidas com a sustentabilidade ambiental e social.

178. O apoio analítico às políticas de crescimento também terá um papel importante no programa do Banco. Após uma análise das políticas de investimento direto estrangeiro dirigidas às exportações, o Investment Advisory Service (FIAS, Serviço de Consultoria em Investimento Estrangeiro) planeja continuar sua assistência à redução das barreiras administrativas às atividades do setor privado, incluindo possivelmente um trabalho de consultoria no nível estadual. As áreas de enfoque das atividades econômicas e setoriais serão os spreads das intermediações financeiras, a competitividade financeira, a regulamentação da infraestrutura e uma política para ciência, tecnologia, comércio e economia do conhecimento.

### **Os fundamentos: garantindo uma economia estável e a boa governabilidade**

179. O principal objetivo do apoio do Banco para assegurar a estabilidade macroeconômica seria a redução das vulnerabilidades mediante uma eficaz gestão da dívida e uma estrutura institucional mais fortalecida para a política fiscal, visando o aumento da credibilidade junto aos investidores. Enquanto o Brasil continuar a receber assistência do FMI, o Banco Mundial complementará esse programa atuando em suas áreas de especialização, como gestão da dívida, Previdência Social, outras refor-

mas dos gastos públicos e gestão das despesas públicas. Na ausência do programa do FMI, o Banco poderia intensificar seu próprio programa macroeconômico. Os principais aspectos da estratégia do Banco são discutidos abaixo (ver também a Tabela 12).

180. Os empréstimos programáticos em série para reforma fiscal servirão de apoio à estrutura de políticas apoiadas pelo Banco, que incluem as reformas fiscais estruturais e de gestão macro-fiscal, bem como as reformas da gestão dos gastos e do setor público. Dependendo do progresso das reformas, diversos empréstimos dessa série podem ser concedidos durante o período da EAP para diferentes áreas de interesse, no âmbito da ampla e ambiciosa agenda de reformas. As reformas na gestão do setor público que abrangem a administração das despesas públicas poderão ser apoiadas por um novo empréstimo de assistência técnica para acompanhar a série de empréstimos programáticos e complementar a assistência técnica em andamento. O Banco fornecerá AAA e assistência técnica para as instituições fiscais e a gestão da dívida, incluindo os mecanismos pertinentes de governabilidade. As equipes destinadas aos setores fiscal e financeiro trabalharão juntas no estabelecimento de vínculos entre a gestão e o desenvolvimento do mercado da dívida e o crescente papel dos fundos de pensão nesses mercados.

**Quadro 16. Restrições à exposição da IFC**

Desde meados dos anos 90, as dificuldades enfrentadas pelas empresas brasileiras para ter acesso a capital acarretaram uma demanda persistentemente grande por financiamentos da IFC. Em resposta a essas solicitações e mesmo tendo rejeitado um grande número de propostas, a IFC manteve a sua carteira de desembolsos para o Brasil próxima a 12% da carteira total, de acordo com as diretrizes de exposição a um único país, mas permaneceu exatamente no limite de prudência de 25% do patrimônio líquido para exposição. Em 30 de junho de 2003, a exposição dos desembolsos da IFC (sem as reservas específicas) atingiu US\$1,1 bilhão, representando 11% do total da carteira de desembolsos da IFC (sem as reservas específicas) e 15,5% de seu patrimônio líquido (incluindo as reservas gerais).

Durante o período da EAP, a IFC conseguiu atrair uma participação significativa dos bancos privados. Futuramente, a instituição continuará a buscar mais adesão por meio de seu programa de empréstimos sindicalizados (B-Loan) e se desfará de sua exposição existente por meio de venda ou de outras estruturas financeiras inovadoras. Embora a IFC tenha mantido um rígido controle de sua exposição ao Brasil durante os últimos cinco anos, a norma de 12% da carteira poderia ser ultrapassada se a demanda fosse muito elevada, como foi discutido no Conselho Diretor em 2003.

181. O Banco poderá continuar a apoiar as reformas da Previdência Social mediante assistência técnica, AAA e empréstimos programáticos para reforma fiscal. Essa assistência se baseará nas AAAs anteriores, bem como nas três operações de assistência técnica em andamento, que apóiam as reformas da administração pública nos níveis federal, estadual e municipal. Uma opção seriam empréstimos setoriais que abrangessem o espectro dos diversos empréstimos de assistência técnica atuais. A aprovação da reforma da Previdência Social, no nível federal, abriria caminho para o apoio à implementação dessa mesma reforma no nível estadual, inclusive mediante empréstimos com desembolsos rápidos diretamente para os estados.

182. Melhor qualidade das despesas públicas e desenvolvimento de uma cultura de avaliação e da capacidade para tal, se constituirão em regra para o apoio do Banco aos diversos setores. Essa agenda é ampla e ambiciosa,

abrangendo reformas estruturais, opções de alocação de despesas e maior eficiência na implementação e administração dos programas. O Banco está começando a sua assistência às Análises dos Gastos Públicos, realizadas por diversos parceiros que fazem parte do governo, mediante um empréstimo programático para AAA plurianual, que pode ser complementado por outros empréstimos para assistência técnica, com o objetivo de apoiar as reformas orçamentárias e do setor público. Esse trabalho estaria associado às abordagens de empréstimos setoriais planejados, servindo também para fortalecê-las. Além disso, o WBI desempenharia um papel importante, complementando o trabalho analítico com uma agenda de intercâmbio de experiências e de capacitação.

183. Um dos principais elementos da agenda de reformas para melhorar a qualidade dos gastos públicos é o fortalecimento das funções de execução das despesas,

incluindo novos aperfeiçoamentos nas já eficientes práticas de licitação pública e de gestão financeira. Ao adotar as abordagens de empréstimos setoriais, o Banco buscará vincular a agenda de reformas das políticas do setor público que visam o aprofundamento das melhorias nas práticas de gestão financeira e de licitação, especialmente nos níveis estadual e municipal, às responsabilidades fiduciárias da instituição. O objetivo dessa agenda é provocar o maior impacto sistêmico, partindo das recentes AGFP e RALP, bem como dos trabalhos planejados. Por exemplo, um empréstimo para reforma fiscal centralizado na gestão do setor público e um EAT complementar poderiam incorporar apoio à capacitação e à modernização dos processos de licitação e de execução das despesas públicas.

184. O Brasil está experimentando abordagens inovadoras para aumentar a participação social e a transparência dos processos públicos de tomada de decisões. Essas abordagens incorporam muitos aspectos, desde o orçamento participativo e o planejamento de novas despesas à criação do Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico (CDES) como um mecanismo de consulta nacional sobre as reformas, a incorporação dos aspectos de

gênero e etnia, além de novas instituições para combater a corrupção. O Banco Mundial poderia prestar assistência a várias dessas iniciativas, provavelmente por intermédio de doações para assistência técnica, e ajudar com operações de avaliação e aprendizagem para difundir essas experiências no Brasil e em outros países. O Banco já apóia o CDES por meio do Fundo de Desenvolvimento Institucional (IDF) e engaja o CDES nas amplas discussões sobre a EAP. As AAAs futuras tratarão da estrutura e avaliação dessas diversas iniciativas. O Banco poderá aproveitar as oportunidades que surgirem para apoiar o crescente número de iniciativas anticorrupção que estão sendo implementadas pelo governo em todos os níveis. Essas operações se baseariam na experiência decorrente da recente assistência viabilizada pelo WBI à cidade de São Paulo, para o desenvolvimento de um programa de combate à corrupção.

185. Uma recente AAA apóia os esforços da Justiça para melhorar o seu desempenho. Nas circunstâncias adequadas, o Banco poderá responder ao interesse do Judiciário, com apoio de outras AAAs e possivelmente de assistência técnica.

**Tabela 12. Fundamentos da economia equilibrada e da boa governabilidade**

Objetivos do País a longo prazo	Resultados de médio prazo que contribuem para os objetivos de longo prazo	Contribuições apoiadas pela EAP para obtenção dos resultados de médio prazo*	Opções de atividades selecionadas do Grupo do Banco para apoiar as contribuições*
Gestão macroeconômica e reformas fiscais equilibradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Divida pública em queda</li> <li>Melhor composição da dívida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento dos órgãos fiscais</li> <li>Menor coeficiente dívida/PIB</li> <li>Menor indexação da dívida à taxa SELIC ou ao câmbio</li> <li>Classificação de grau de investimento para a dívida pública</li> <li>Maior transparência e melhor gestão da dívida do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para reforma fiscal</li> <li>AAA para Previdência Social</li> <li>Reformas fiscais e AAA para investimento</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema previdenciário mais sustentável em termos fiscais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação e implementação da reforma da Previdência Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AT para a Previdência Social</li> <li>AAA para a Previdência Social</li> <li>Empréstimos programáticos em série para reforma fiscal</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior abertura da economia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação de reformas de competitividade (ver a Tabela 11)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para a agenda do crescimento</li> </ul>
Gestão dos gastos públicos mais eficiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menos rigidez orçamentária, realocações de verbas para mais investimentos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação de legislação para reduzir o impacto da vinculação de receitas (por exemplo, a DRU), aumento da parcela discricionária do orçamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para reforma fiscal</li> <li>TA para Gestão/Despesas do Setor Público</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mais qualidade e eficiência nos gastos (em especial, monitoramento no nível estadual)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento da cultura de avaliação: incorporação de programas de avaliação à gestão dos gastos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empréstimos programáticos em série para reforma fiscal</li> <li>Análise dos Gastos Públicos (federal e em estados selecionados)</li> <li>AT para Gestão/Despesas do Setor Público</li> <li>AAA para gestão financeira estadual</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior eficiência e transparência nas licitações do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação de nova lei ou emenda para os métodos de licitação</li> <li>Implementação de certificação para licitações e programa de treinamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AT para Gestão/Despesas do Setor Público</li> <li>AAA para licitações estaduais</li> </ul>
Boa governabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento da capacidade e orientação dos governos estaduais e municipais para a obtenção de resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhores sistemas de monitoramento, avaliação e realocação dos gastos públicos</li> <li>Mais incentivos à oferta de serviços públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análises dos Gastos Públicos Estaduais e Municipais; AAA para GSP</li> <li>Projetos integrados estaduais (componentes "horizontais")</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior participação pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de modelos eficazes e transparentes de governo participativo local</li> <li>Mais municípios com orçamento participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doação do IDF para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES, em andamento)</li> <li>Assistência do WBI à governabilidade</li> <li>AAA para governabilidade</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhores direitos, legislação e cumprimento de contratos de propriedade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação de medidas para melhorar o desempenho do Judiciário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AAA para o Judiciário</li> <li>Empréstimos programáticos em série para a agenda do crescimento econômico</li> </ul>

\* Ver a Nota na Tabela 9.

186. As questões relacionadas às despesas públicas são particularmente importantes para os estados e municípios, responsáveis pela provisão de muitos serviços básicos. Como predominam as restrições decorrentes da falta de capacidade, é cada vez mais importante o papel do WBI, da GDLN e de outros instrumentos de intercâmbio de experiências e de conhecimento. A Rede Brasileira de Informação Municipal (Muninet), uma câmara de informações municipais apoiada pelo Banco Mundial; a Rede Nós, um grupo de profissionais envolvidos na redução da pobreza e inserção social no Nordeste; e os programas do WBI e da GDLN nessas áreas estão totalmente voltados para esses desafios.

187. O apoio ao fortalecimento da capacidade de gestão pública e da governabilidade estadual e municipal, em vários setores, deverá constituir importante aspecto dos projetos estaduais de desenvolvimento integrado. Os projetos incluiriam um componente para tratar de questões multissetoriais relacionadas à administração pública, tais como o fortalecimento da capacidade, para melhorar as análises das políticas e revisões de gastos, e o apoio direcionado às reformas de políticas específicas. Esses componentes “horizontais” contribuiriam para uma maior sustentabilidade e reprodutibilidade institucional. O Banco está testando várias maneiras de planejar e implementar esses componentes em diferentes estados, partindo das lições decorrentes das implementações anteriores. Os empréstimos programáticos de AAA para a gestão do setor público estadual complementariam essa abordagem. O monitoramento e a avaliação dos programas públicos também constitui uma prioridade e os componentes necessários à criação de sistemas e à capacitação institucional provavelmente prevaleceriam em várias áreas temáticas, nos vários ní-

veis de governo. Os exemplos desses componentes vão desde um seminário sobre monitoramento e avaliação no contexto do PPA, no nível federal, a uma experiência piloto conjunta do DAO e do WBI no Estado do Maranhão. Esses esforços estão intimamente ligados aos resultados da abordagem de monitoramento adotada pela EAP.

## I. Cenários de empréstimos e de riscos

188. Esta EAP foi planejada para aproveitar as oportunidades e minimizar os riscos inerentes aos atuais desafios de desenvolvimento enfrentados pelo Brasil. Obviamente, os riscos para o Brasil estão totalmente fora do controle do Banco Mundial. No entanto, esses desafios implicam em riscos para as finanças e a reputação do Banco. O principal meio de que a instituição dispõe para se proteger de situações adversas é vincular os limites dos financiamentos que graduam os compromissos financeiros do Banco ao progresso das reformas e à implementação de políticas no Brasil, de acordo com o que for estabelecido nos programas que possivelmente levarão o País a atingir os resultados esperados do desenvolvimento.

189. Com a desaceleração dos compromissos e dos desembolsos dos empréstimos de investimento, a exposição do Banco ao Brasil aumentou apenas modestamente, de US\$7,6 bilhões em junho de 2000 para US\$8,6 bilhões em junho de 2003, durante o último período da EAP. Como uma grande parte do principal desses empréstimos deverá ser reembolsada em 2004 e 2005, há espaço para um aumento substancial dos financiamentos para o Brasil durante o período desta EAP. Os novos

empréstimos se destinariam a apoiar a implementação das políticas visando o alcance dos resultados de desenvolvimento esperados.

190. A escala de assistência financeira durante o período desta EAP será determinada principalmente pelo desempenho das políticas do governo nas três áreas temáticas e nos fundamentos da estratégia. O cenário básico desta EAP é dividido nos limites superior e inferior dos empréstimos (Tabela 13).

- Um excelente desempenho das políticas nas principais áreas e a persistência da grande necessidade de financiamentos constituiriam a base do aporte financeiro do Banco no limite superior do cenário básico, da ordem de US\$6 a US\$7,5 bilhões. As políticas proporcionariam uma grande probabilidade de sustentabilidade econômica e um avanço rápido em direção ao alcance dos resultados esperados para o País. Neste caso, a exposição do Banco aumentaria. Em um cenário de desempenho positivo das políticas e de sua implementação, os empréstimos poderiam se concentrar no período inicial do acordo, com desembolsos de até US\$2,2 bilhões durante cada um dos dois anos e decrescer após esse período. O limite de financiamento estabelecido poderia ser ajustado para cima mediante o bom desempenho da carteira de projetos e o cancelamento dos compromissos não desembolsados, mantendo-se o limite de concentração do Banco de US\$13,5 bilhões. Os empréstimos de ajuste durante o período da EAP poderiam atingir até a metade do teto do limite.

- Um desempenho razoável das políticas constituiria a base para o aporte financeiro no limite inferior do cenário básico, de US\$4 a US\$6 bilhões. As políticas propiciariam uma razoável possibilidade de sustentabilidade econômica e de progresso gradual para o alcance dos resultados esperados para o País. Nesse caso, a exposição do Banco seria mantida entre US\$8 e US\$10 bilhões. Os empréstimos de ajuste poderiam atingir até a metade do teto do limite durante o período da EAP. Aqui também, cancelamentos e uma boa gestão da carteira de projetos poderiam ampliar esse limite.

191. Um cenário menos favorável se caracterizaria por um pior desempenho das políticas, que implicaria em uma significativa improbabilidade de manter a estabilidade econômica e o progresso em direção aos resultados esperados para o País. Nesse caso, o Banco buscaria reduzir a sua exposição, não ultrapassando a média anual de US\$1 bilhão em financiamentos, e não forneceria empréstimos de ajuste.

192. Existem dois cenários especiais que serão discutidos com a Diretoria, caso surjam. Com um excelente desempenho das políticas, mas condições externas extremamente difíceis, o cenário para empréstimos especiais pode voltar a se apresentar. Alternativamente, um fraco desempenho das políticas, decorrente de choques externos negativos, poderia acarretar um cenário de contingência, que não é considerado nesta EAP.

**Tabela 13. EAP para o Brasil – Definição dos cenários de empréstimos**

Cenário de empréstimo	Cenário desfavorável	Cenário básico	
		Limite inferior	Limite superior
Empréstimo	Até US\$4 bilhões durante o período de quatro anos da EAP, sem empréstimos de ajuste	US\$4 a US\$6 bilhões durante o período de quatro anos da EAP, incluindo empréstimos de ajuste de até metade do teto do limite.	US\$6 a US\$7,5 bilhões durante o período de quatro anos da EAP, incluindo empréstimos de ajuste de até metade do teto do limite. Os empréstimos poderiam se concentrar no período inicial, com desembolsos de US\$2,2 bilhões em cada um dos dois primeiros anos, e ir decrescendo posteriormente.
Exposição	Reduzir gradualmente	Manter em torno de US\$8 a US\$10 bilhões	Aumentar, no máximo, até o limite de exposição de US\$13,5 bilhões

193. No espírito da estrutura de resultados, o principal fator a ser considerado ao determinar os limites dos empréstimos é a probabilidade de alcançar os resultados estabelecidos de desenvolvimento. Um pequeno número de ações para iniciar reformas macroeconômicas e estruturais não aproveitaria essa abordagem nem seria adequado à situação do Brasil, onde os desafios estão relacionados ao progresso institucional, das políticas e da implementação, e não a algumas medidas estruturais.

194. Compatível com essa abordagem, a Tabela 14 apresenta os indicadores de desempenho das políticas que seriam utilizados para avaliar os limites de empréstimos aplicáveis às três faixas do cenário básico. Esses indicadores são ilustrativos e não abrangentes. Nem todos os indicadores precisam ser alcançados para que o respectivo limite seja aplicado. O limite corresponderia de modo geral à soma ponderada adequada das avaliações de desempenho em cada área.

**Tabela 14. EAP para o Brasil – Indicadores de desempenho das políticas para os limites de empréstimos**

	Limite inferior do cenário básico	Ponto intermediário do cenário básico	Limite superior do cenário básico
<b>Cenário</b>	Nenhuma redução substancial no desempenho das políticas ou na probabilidade de sustentabilidade econômica, e nenhum desvio dos resultados do desenvolvimento esperados	Desempenho moderado das políticas, probabilidade razoável de sustentabilidade econômica, e progresso gradual na obtenção dos resultados do desenvolvimento esperados	Excelente desempenho das políticas, grande probabilidade de sustentabilidade econômica e um rápido progresso na obtenção dos resultados do desenvolvimento esperados
<b>Desempenho das políticas: um Brasil justo</b>	Nenhum desvio das políticas que apóiam o bom desempenho dos setores de educação e saúde [por exemplo, não houve declínio nas transferências de recursos por aluno/per capita; não piorou a equidade na alocação de recursos para o setor de saúde]	Algum progresso nas políticas de educação e saúde básicas [por exemplo, algum avanço no planejamento e implementação de um mecanismo de financiamento do ensino médio; progressos na alocação de recursos ajustada às necessidades do setor de saúde]	Progresso significativo na saúde e educação básicas, incluindo DPI e ensino médio [por exemplo, planejamento e início da implementação bem-sucedida do mecanismo de financiamento do ensino médio; avanço substancial na alocação de recursos ajustada às necessidades do setor de saúde]
	Nenhuma redução substancial na eficácia dos programas de proteção social [por exemplo, não houve redução no direcionamento ou na coordenação dos programas de transferência de recursos]	Algum progresso nas políticas de proteção social [por exemplo, algumas melhorias no direcionamento e na implementação]	Proteção social bem direcionada e coordenada [por exemplo, implementação eficaz de programas de transferência de recursos unificados e bem direcionados]
<b>Desempenho das políticas: um Brasil sustentável</b>	Nenhuma redução substancial na eficácia da gestão ambiental e dos recursos naturais [por exemplo, não houve redução no manejo do solo e dos ecossistemas prioritários; nenhuma redução na coordenação das políticas entre os ministérios]	Algum progresso na gestão ambiental e dos recursos naturais [por exemplo, os ecossistemas prioritários foram manejados de modo parcial ou seletivo; aprofundamento do diálogo sobre uma estrutura de políticas nacionais integradas de apoio às estratégias de desenvolvimento regionais]	Implementação de reformas para aumentar a eficácia da gestão ambiental e dos recursos naturais [por exemplo, identificação e manejo de ecossistemas utilizando técnicas modernas; políticas integradas em diversos ministérios de apoio às estratégias coerentes de gestão ambiental e de desenvolvimento regional]
	Nenhuma redução substancial na eficácia das políticas de provisão de serviços básicos urbanos [por exemplo, nenhum decréscimo nas políticas de eficiência e de regularização do solo ou de direcionamento dos programas habitacionais]	Algum progresso nas políticas de provisão de serviços básicos [por exemplo, algum avanço na regularização do solo urbano e programas de habitação melhor planejados e direcionados; progresso na definição de uma estrutura de regulação para o fornecimento de água e saneamento, além de programas de abastecimento de água e de saneamento melhor planejados e direcionados]	Reformas eficazes na provisão de serviços públicos: solo, habitação, serviços urbanos [por exemplo, políticas bem-sucedidas de regularização do solo urbano e programas habitacionais melhor planejados e direcionados; definição de uma estrutura de regulação para fornecimento de água e saneamento, além de programas de saneamento melhor planejados e direcionados]
<b>Desempenho das políticas: um Brasil competitivo</b>	Nenhum desvio substancial para a adoção de políticas protecionistas, intervencionistas ou que afetem negativamente a produtividade [por exemplo, nenhum desvio em direção às políticas de crescimento baseadas em privilégios a indústrias específicas, criação de passivo fiscal ou barreiras comerciais]	Algum progresso na agenda de produtividade [por exemplo, avanços substanciais na melhoria do clima de investimento e de inovação]	Adoção de uma agenda consistente de apoio à produtividade [por exemplo, implementação de uma agenda ambiciosa para melhorar o clima de investimento e de inovação]
	Nenhuma redução substancial na eficácia da regulação dos principais setores da infra-estrutura [por exemplo, nenhum aumento na incerteza sobre a estrutura de regulação, que refreia os investidores privados]	Algum progresso na estrutura de regulação nos principais setores da infra-estrutura [por exemplo, confirmação de uma estrutura de regulação razoável]	Melhoria na estrutura de regulação nos principais setores da infra-estrutura [por exemplo, o fortalecimento da estrutura de regulação foi eficaz na atração de investimentos privados]

	Nenhuma reversão nas reformas do setor financeiro [por exemplo, não houve redução na intermediação de crédito, nem aumento nos riscos fiscais dos bancos públicos]	Continuação das reformas do setor financeiro [por exemplo, adoção de algumas medidas para expandir o acesso financeiro e garantir um desempenho razoável dos bancos públicos]	Aprofundamento das reformas do setor financeiro [por exemplo, mais competitividade; maior participação do setor privado nas intermediações financeiras; melhor desempenho dos bancos públicos e menores spreads]
<b>Desempenho das políticas: Fundamentos</b>	Nenhuma redução significativa na disciplina fiscal (nacional, estadual e municipal) [por exemplo, manutenção do superávit primário; não houve redução na compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal]	Disciplina fiscal razoável [por exemplo, relação dívida pública/PIB estável; mais compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal]	Disciplina fiscal eficaz e fortalecimento das instituições fiscais [por exemplo, queda na relação dívida/PIB; fortalecimento das instituições e normas fiscais; total eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal]
	Nenhuma perda de eficácia substancial na disciplina monetária ou na gestão da dívida [por exemplo, não houve redução na compatibilidade com as metas de inflação; nenhuma tendência de aumento nas dívidas indexadas e de curto prazo; reservas obrigatórias estáveis]	Política monetária e gestão da dívida razoáveis [por exemplo, alcance das metas de inflação; redução gradual nas dívidas indexada e de curto prazo]	Política monetária e gestão da dívida eficazes [por exemplo, autonomia operacional do Banco Central em vigor; metas de inflação alcançadas de modo consistente; redução substancial nas dívidas indexada e de curto prazo; redução das reservas obrigatórias]
	Nenhuma ineficácia substancial na qualidade dos gastos públicos [por exemplo, aprovação de alguns elementos da reforma da Previdência Social]	Alguns progressos na reforma dos gastos públicos [por exemplo, aprovação de uma parte substancial da reforma da Previdência Social; prorrogação da DRU; algum progresso na adoção de monitoramento e avaliação sistemáticos de programas]	Reformas eficazes dos gastos públicos [por exemplo, implementação das principais reformas na Previdência Social; progresso substancial na redução da rigidez orçamentária; progresso na adoção de um sistema governamental de monitoramento e avaliação de programas]

195. Como complemento aos indicadores de desempenho das políticas, a Tabela 15 especifica os indicadores de de-

sempenho da carteira de projetos para o limite inferior, o ponto intermediário e o limite superior do cenário básico.

**Tabela 15. EAP para o Brasil – Indicadores de desempenho da carteira de projetos para os limites de empréstimos**

	Limite inferior do cenário básico	Ponto intermediário do cenário básico	Limite superior do cenário básico
<b>Desempenho dos programas e da carteira de projetos</b>	Desembolsos dos empréstimos para investimentos correspondentes a 10% dos compromissos não desembolsados (exercício anual)	Desembolsos dos empréstimos para investimento correspondentes a 17% dos compromissos não desembolsados (exercício anual)	Desembolsos dos empréstimos para investimento correspondentes a 25% dos compromissos não desembolsados (exercício anual)
	Projetos com problemas: 20% do total de projetos	Projetos com problemas: 15% do total de projetos	Projetos com problemas: 10% do total de projetos

196. A equipe do País e o governo realizarão revisões semestrais conjuntas do progresso das políticas, com o objetivo de avaliar o cenário de cada uma das áreas e ajustar adequadamente o programa de empréstimos. Essas revisões também devem garantir o mais alto nível de acordos e de compromissos ex ante de ambas as partes com o programa de financiamento.

197. Até outubro de 2003, o desempenho do Brasil foi de modo geral compatível com diversos indicadores situados no limite superior do cenário básico, na área temática dos fundamentos econômicos e em alguns aspectos da área temática da equidade como, por exemplo, a educação. No entanto, em alguns aspectos das áreas temáticas da competitividade e da sustentabilidade, o desempenho estaria abaixo do ponto intermediário do cenário básico. Devido à grande lentidão dos desembolsos, causada pelas restrições fiscais, o desempenho da carteira de projetos corresponderia apenas ao cenário desfavorável - embora as iniciativas para tratar dessa questão estejam em andamento, como já foi discutido em outro tópico. Considerando-se todos esses fatores, a situação atual colocaria o Brasil acima do ponto intermediário do cenário básico.

198. Esta EAP enfatiza os vínculos entre progresso e principais áreas de políticas. Um amplo programa de empréstimos deverá refletir um equilíbrio em todas as áreas temáticas e na área de fundamentos da EAP em uma composição estável (não necessariamente igual) dos empréstimos. No limite superior do cenário básico, em particular, um maior apoio abrangerá as diferentes áreas da EAP. O Anexo B3 mostra um programa de empréstimos indicativo desse equilíbrio no limite superior do cenário básico.

199. Os financiamentos no cenário básico incluem empréstimos de ajuste com base em políticas que atingem até a metade do montante total, supondo a continuidade de uma entrada substancial de recursos provenientes de financiamentos externos e um resultado muito positivo das reformas de políticas em um ambiente de austeridade no ajuste fiscal, que limita o apoio financeiro por meio de empréstimos para investimentos. Ao mesmo tempo, espera-se que os instrumentos de financiamento inovadores permitam maiores compromissos de empréstimos para investimento do que nos últimos anos, contribuindo para um equilíbrio razoável entre os empréstimos de investimento e de ajuste.

200. Um desempenho macroeconômico satisfatório será uma condição para os empréstimos com base em políticas. Uma demonstração desse fato será um desempenho satisfatório no âmbito de um programa do FMI. Mesmo na ausência desse programa, o FMI provavelmente continuará a realizar uma minuciosa supervisão macroeconômica e a avaliação dos resultados do setor será efetuada em colaboração com o FMI. As operações macroeconômicas do Banco devem ser intensificadas nesse cenário. Levando em conta os grandes compromissos financeiros acordados com o FMI nos últimos anos, preocupações sobre o aporte financeiro de ambas as instituições não são pertinentes.

## **J. Implementação da EAP**

201. Um instrumento determinante na implementação da EAP será a revisão semestral conjunta das questões relacionadas às políticas, ao programa e à carteira de projetos pela equipe do País e o governo federal (coor-

denada pelas Secretarias de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (SEAIN) e do Ministério da Fazenda (SAIN)). Essas revisões abrangerão o desempenho das reformas de políticas em cada uma das três áreas programáticas (temáticas), além dos fundamentos macroeconômicos; os indicadores de programas acordados (gatilhos e pontos de referência dos empréstimos programáticos de ajuste e para investimentos); o programa planejado de empréstimos (com enfoque especial sobre os SWAp e os empréstimos para os estados e municípios) e AAAs; e o desempenho da implementação do programa em andamento, incluindo o desempenho dos pontos de referência não específicos ao projeto, no contexto da estrutura geral de monitoramento de resultados da EAP. Com suas operações de empréstimos e de AAA, o Banco também buscará ajudar os clientes a fortalecer sua capacidade e criar sistemas para melhorar a qualidade e a coleta de dados, além de métodos de avaliação para aumentar o foco sobre os resultados.

202. Esta EAP incorpora um processo de consultas, com o objetivo de efetuar correções e ajustes de meio termo durante sua implementação. Esse procedimento poderá se realizar através de consultas temáticas e regionais com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do

governo, da integração das atividades e programas de intercâmbio de informações do WBI (pessoalmente e através da aprendizagem à distância) e da transformação gradual dos programas da GDLN e de parceiros em um “fórum de aprendizagem” brasileiro, para compartilhar experiências e conhecimento com uma ampla gama de parceiros do Brasil. Essas iniciativas possibilitariam a obtenção de opiniões constantes e mais qualitativas sobre as atividades e prioridades da EAP, e o desempenho do Banco.

203. A equipe e o programa para o Brasil são bastante descentralizados, mas a implementação está muito próxima ao cliente. O Diretor para o País, os Coordenadores Setoriais das Redes de Desenvolvimento Ambiental e Social Sustentável (ESSD) e de Desenvolvimento Humano (DH), bem como a Coordenadora da Equipe de Implementação estão baseados no Brasil, além de equipes setoriais e de especialistas que lidam com licitações, gestão financeira, desembolsos e questões jurídicas. Isso significa que o programa é capaz de atender com eficiência às necessidades e preocupações do País. Ademais, a coordenação permanente entre os gerentes setoriais garante a administração integrada do programa, que busca maximizar a cooperação e as sinergias entre os diversos setores.

James D. Wolfensohn

Presidente

Shengman Zhang • Peter Woicke

Washington, DC

10 de novembro de 2003