



O Papel do FMI na Definição do Envelope de Recursos Externos dos Países da África Subsaariana

**DOCUMENTO DE ESTUDO PARA A AVALIAÇÃO DO
GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE (IEO)**

31 de Maio de 2006

Sumário	Página
Siglas e Abreviaturas	iii
I. Introdução	1
II. Definição do Envelope de Recursos Externos da África Subsaariana.....	2
A. Ajuda Financeira e Autoridades Nacionais.....	2
B. Ajuda Financeira e Entidades Doadoras	5
III. O FMI e Seus Críticos.....	6
A. A Abordagem do Fundo.....	6
B. Os Críticos do Fundo	9
IV. Questões para Avaliação.....	11
A. Diagnóstico dos Programas.....	11
B. Formulação e Implementação dos Programas	13
C. Programas: Reação e Resultados	14
V. Programa de Trabalho.....	14
A. Países Abrangidos.....	14
B. Atividades Básicas	15
 Boxes	
1. O FMI e a Ajuda à África Subsaariana.....	2
2. Cadeia de Resultados para Avaliação	12
 Tabelas	
1. Indicadores da Ajuda Financeira aos Países Subsaarianos	16
 Figuras	
1. AOD e Financiamento de Programas do FMI na África Subsaariana, 1980–2004	2
2. Programas do PRGF em Países Subsaarianos, 1999–2005	15
 Anexos	
I. A África Subsaariana num Relance	20
Referências.....	21

Siglas e Abreviaturas

AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AOD	assistência oficial para o desenvolvimento
AS	África Subsaariana
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
CMFI	Comitê Monetário e Financeiro Internacional
ERP	Estratégia de Redução da Pobreza
FMI	Fundo Monetário Internacional
HIPC	Países Pobres Muito Endividados
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IDM	Indicadores do Desenvolvimento Mundial
IEO	Gabinete de Avaliação Independente
MDRI	Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral
NEPAD	Nova Parceira para o Desenvolvimento de África
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
ONG	organização não governamental
PERP	Plano Estratégico de Redução da Pobreza
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRGF	Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNECA	Comissão Econômica das Nações Unidas para África

I. INTRODUÇÃO

1. Esta avaliação examina o papel e o desempenho do FMI na definição do envelope de recursos externos nos países de baixa renda da África Subsaariana (AS). Seu foco recai sobre a ajuda financeira — a principal fonte de financiamento externo para esses países — e, em particular, sobre como o FMI tem interagido com os países beneficiários para definir a escala e o ritmo do *uso* da ajuda, e com os doadores para definir a escala e o ritmo da *prestação* da ajuda.¹ A avaliação considera a formulação de programas no âmbito do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) — incluindo seus pressupostos e análises subjacentes — bem como problemas e resultados de sua implementação.² Além disso, examina as políticas e práticas adotadas pelo FMI no passado nessas áreas, a fim de extrair lições para o futuro, inclusive no tocante ao aumento dos fluxos de ajuda (*scaling-up*).³

2. Um dos pontos de partida da avaliação são duas críticas, diretamente relacionadas, sobre os programas do PRGF na AS. A primeira é que o FMI foi pouco ambicioso ao projetar os fluxos de ajuda aos países da AS, o que pode ter moderado a ambição dos doadores e a prestação efetiva da ajuda. A segunda é que o FMI, de forma inapropriada, impediu o uso da ajuda disponível por meio de programas macroeconômicos conservadores demais, o que talvez tenha dificultado a contratação de funcionários pelo serviço público, especialmente para os setores de saúde e educação. A avaliação também aborda a interação do FMI com as autoridades e os parceiros — outro alvo de muitas críticas externas.

3. A avaliação passa em revista o período de 1999 a 2005, fundamentada (sempre que permitido pelos dados) no contexto histórico mais longo para fins de aprendizado e responsabilização institucional. O programa de trabalho subjacente abrange análises quantitativas dos 44 programas no âmbito do PRGF iniciados nesse período e uma análise qualitativa de estudos de caso de países individuais. Pesquisas e entrevistas — com as autoridades nacionais, doadores, representantes da sociedade civil e técnicos de instituições (Banco Africano de Desenvolvimento, FMI, PNUD e Banco Mundial) — respaldam e complementam este trabalho. Ao examinar a contribuição do FMI, a presente avaliação considera a função multidimensional que o corpo técnico do Fundo desempenhou perante as autoridades, doadores e outros parceiros, inclusive o Banco Mundial, no contexto da evolução da arquitetura da ajuda financeira e do paradigma macroeconomia/desenvolvimento.

4. O restante desta avaliação está estruturado da seguinte forma: o capítulo II discute a definição do envelope de recursos externos do ponto de vista das autoridades da AS e dos doadores. O capítulo III aborda o papel do FMI segundo a perspectiva de suas políticas e práticas, bem como de seus críticos. As questões para avaliação são apresentadas no capítulo IV, e o programa de trabalho, no capítulo V.

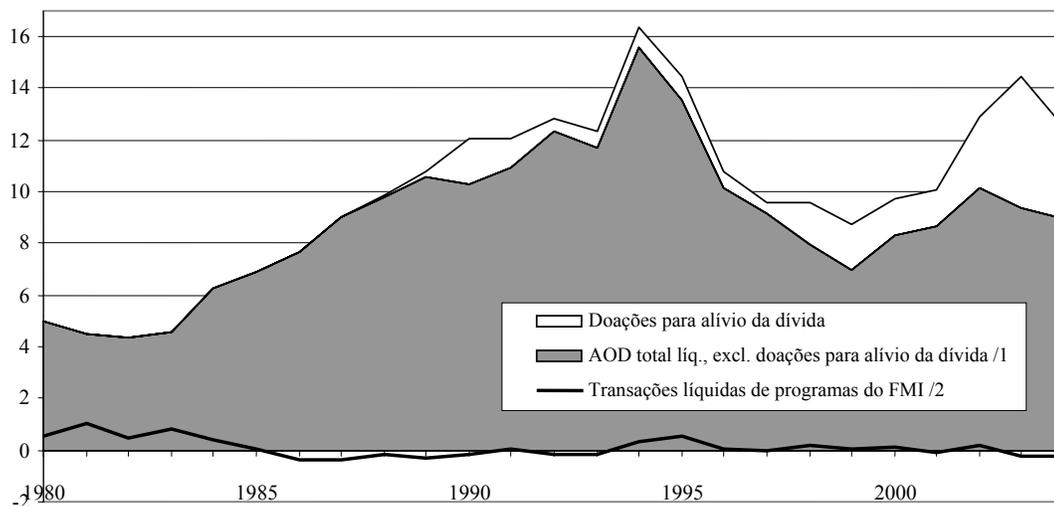
II. DEFINIÇÃO DO ENVELOPE DE RECURSOS EXTERNOS DA ÁFRICA SUBSAARIANA

5. Para avaliar como o FMI vem desempenhando suas atribuições no campo do financiamento externo dos países subsaarianos de baixa renda, é essencial esclarecer a abrangência dessas atribuições. Isso, por sua vez, exige uma visão clara dos desafios enfrentados pelas principais partes interessadas — autoridades nacionais (que usam ou supervisionam o uso da ajuda) e doadores, que a prestam — ao administrar seus objetivos de assistência externa, bem como dos pontos em que o Fundo pode exercer sua influência. Esses tópicos são tratados neste e no próximo capítulos (ver também o Boxe 1).

Boxe 1. O FMI e a Ajuda à África Subsaariana

Na maioria dos países de baixa renda da África Subsaariana, o FMI está envolvido direta e indiretamente na prestação de ajuda financeira externa. Sua função direta compreende o apoio financeiro efetivo, na maioria dos casos por meio do PRGF, embora, em termos concretos, sua contribuição financeira líquida seja bastante pequena e de curta duração quando comparada a outras fontes de financiamento (ver a Figura 1 abaixo). Sua função indireta por meio do PRGF tem um alcance financeiro muito mais amplo, pois, em princípio, pode afetar todos os demais fluxos financeiros externos, sobretudo a ajuda, que é a principal fonte de financiamento externo dos países de baixa renda da África Subsaariana.

Figura 1. AOD e Financiamento de Programas do FMI na África Subsaariana, 1980–2004
(Em porcentagens do PIB)



Obs.: Abrange os 29 países subsaarianos com programas do PRGF já concluídos ou expirados.

/1 Inclui os lançamentos de compensação relativos ao alívio da dívida pertinentes para a AOD.

/2 Total de compras e desembolsos de empréstimos menos total de recompras e amortizações.

Fontes: OCDE-CAD, *International Development Statistics* e FMI, *World Economic Outlook*.

A. Ajuda Financeira e Autoridades Nacionais

6. Esta seção explora de forma resumida a interação entre as políticas e a ajuda financeira do ponto de vista das autoridades nacionais.⁴ Salientam-se três questões de

especial relevância para o trabalho das autoridades com as missões do FMI: i) a capacidade de absorção dos países, como determinante fundamental dos benefícios líquidos da ajuda financeira; ii) as políticas macroeconômicas nacionais, como principal instrumento de influência das autoridades sobre o uso da ajuda, e iii) a incerteza, como característica da disponibilidade da ajuda que afeta as duas questões anteriores.

Capacidade de absorção da ajuda financeira

7. O aumento de todas as formas de ajuda financeira beneficia um país? A vasta literatura sobre a ajuda analisa diversas facetas da capacidade de absorção — macroeconomia, setores, sustentabilidade e governança — que podem impedir que os benefícios líquidos da ajuda se materializem por completo, sem que se realizem as mudanças concomitantes nas políticas e mecanismos institucionais nacionais.

- Estudos dos aspectos *macroeconômicos* da ajuda constataram que ela impulsiona o crescimento — sobretudo em ambientes de políticas sólidas —, embora com uma diminuição do retorno.⁵ Os efeitos do “mal holandês” são bastante discutidos, mas as evidências empíricas não indicam que esse é um problema importante para a AS neste momento; no entanto, um acompanhamento mais de perto é justificado.⁶
- A literatura sobre a dimensão *setorial* da capacidade de absorção normalmente aborda a capacidade dos setores de saúde, educação e outros de efetivamente gerir aumentos súbitos da ajuda — uma questão bastante relevante em vista do aparecimento de fundos verticais como importantes prestadores de ajuda à AS, especialmente no setor de saúde — e a necessidade de elevados investimentos em capacitação para acompanhar o acúmulo de recursos de ajuda.⁷
- No tocante à *sustentabilidade*, uma questão importante é a composição projetada dos fluxos de ajuda (doações *versus* empréstimos) e, no caso dos empréstimos (em condições concessionais), a cobertura do aumento dos custos pela rentabilidade.⁸ Na teoria, os conceitos são simples; na prática, eles se tornam mais complexos, pois nada substitui a análise cuidadosa dos custos, benefícios e riscos em face das principais incertezas, sobretudo com relação aos possíveis efeitos do lado da oferta.⁹
- No que tange à capacidade de absorção, a dimensão da *governança* analisa de que forma a corrupção e as deficiências nas garantias de transparência e responsabilização reduzem os benefícios líquidos da ajuda financeira e ressalta a importância de reformas da gestão da despesa pública e dos esforços concomitantes para reforçar as capacidades.¹⁰ No entanto, estudos recentes indicam que um aumento relativo do financiamento por meio de fluxos de ajuda pode solapar a prestação de contas às partes nacionais interessadas e minar a capacidade interna de mobilização de recursos.¹¹

Políticas nacionais e uso da ajuda financeira

8. Naturalmente, a qualidade das políticas e instituições nacionais afeta os benefícios líquidos obtidos com o uso da ajuda financeira relativamente ao leque de questões discutido acima. Mas as políticas macroeconômicas também afetam o nível da ajuda que um país pode usar efetivamente num dado período — e as políticas fiscal e monetária, se mal coordenadas, podem reduzir a eficácia uma da outra.¹² A política fiscal — formulada para manter a estabilidade macroeconômica e controlar as pressões inflacionárias por meio da fixação de tetos à folha salarial e outros limites aos gastos internos — pode ter como efeito colateral a limitação do uso da ajuda disponível. No âmbito da política monetária, intervenções no mercado cambial visando limitar a valorização real da taxa de câmbio (que em outras situações está associada ao uso da ajuda para o custeio de despesas internas) pode forçar o país como um todo a poupar a ajuda disponível em vez de usá-la imediatamente para financiar um aumento das importações (ou uma redução das exportações). O ponto principal é que essas políticas voltadas para objetivos de gestão macroeconômica podem ter também implicações para o uso dos recursos da ajuda. De fato, se o uso do total da ajuda disponível for um objetivo de política, as políticas fiscal e monetária precisam ser formuladas — e coordenadas — com esse objetivo em mente. Por outro lado, para assegurar que a combinação de políticas macroeconômicas seja otimizada em vista de objetivos conflitantes, como o uso da ajuda, o controle da inflação e a prevenção de uma sobrevalorização do câmbio, é essencial empreender uma análise de política cuidadosa, fundamentada num modelo apropriado de capacidade de absorção, estabilidade macroeconômica e competitividade adaptado às condições do país.

Incerteza do país os sobre fluxos de ajuda financeira

9. A incerteza torna tudo mais complexo. Os benefícios e custos da ajuda, a forma como as políticas os afetam e os próprios fluxos de ajuda são incertos.¹³ Nos países subsaarianos de baixa renda, onde a ajuda financeira responde em média por cerca de 10% do PIB, a ajuda é mais volátil do que as receitas fiscais, e a volatilidade e imprevisibilidade vêm aumentando.¹⁴ Como era de se esperar, o grau de incerteza associado às projeções da ajuda financeira aumenta à medida que se avança no futuro, o que dificulta o planejamento do desenvolvimento a médio prazo. Mas o grau de incerteza também é bastante elevado no período relativamente curto coberto pelos acordos anuais do PRGF, com sérias implicações para a programação macroeconômica interna e para o planejamento dos gastos.¹⁵ Mesmo *a posteriori*, os dados dos doadores e dos países sobre os fluxos efetivos muitas vezes apresentam discrepâncias significativas.¹⁶ Obviamente, é mais difícil recrutar novos funcionários públicos para as áreas de saúde, educação e outras quando o fluxo de recursos subjacentes fornecido pelos doadores não pode ser sustentado. Da mesma maneira, essa é uma área em que o investimento em informações e análises para reduzir a incerteza poderia render benefícios valiosos.

B. Ajuda Financeira e Entidades Doadoras

10. Além da imprevisibilidade da ajuda, os beneficiários individuais também se defrontam com o problema do grande número de programas e doadores — organismos bilaterais e multilaterais, fundos e bancos de desenvolvimento, parcerias globais e fundos filantrópicos.¹⁷ O resultado é um sistema altamente complexo que transforma atividades normalmente simples, como a conciliação das cifras, em tarefas difíceis. Contra esse pano de fundo, este capítulo examina três questões que afetam os incentivos e a tomada de decisões do lado dos doadores no que tange à ajuda e ao alívio da dívida no contexto de determinados países: i) previsibilidade e modalidades de ajuda; ii) desempenho do país e iii) comportamento de outros doadores e credores.

Previsibilidade e modalidades de ajuda dos doadores

11. As dificuldades em projetar os fluxos de ajuda aos países *a priori* não se resumem à matemática. De fato, mesmo dentro de cada entidade doadora, são comuns os erros de previsão dos fluxos, o que se deve em parte à falta de incentivos, dentro da burocracia da ajuda financeira, à elaboração de previsões exatas — verificando-se, às vezes, até uma tendência contrária, pois os quadros de cada entidade talvez obtenham mais recursos operacionais se suas projeções indicarem fluxos mais elevados a curto prazo (dentro do mesmo exercício). Recentemente, os esforços voltados para a reforma da arquitetura global da ajuda financeira visaram reduzir os custos de transação associados à ajuda nos países, concentrando-se na harmonização dos procedimentos dos doadores e avançando rumo a abordagens mais gerais para a prestação de ajuda, mediante apoio coordenado ao orçamento e outros meios.¹⁸ Esses novos instrumentos também vêm influenciando a previsibilidade da ajuda, em parte em razão do aumento da volatilidade da ajuda dos programas em relação à dos projetos, com possíveis implicações para o papel do Fundo (ver abaixo).¹⁹

Interesse dos doadores no desempenho do país

12. As mudanças ora em curso nas modalidades de ajuda também estão aumentando a demanda dos doadores por informações confiáveis sobre as políticas dos países. Naturalmente, os vínculos comerciais, culturais e estratégicos dos doadores com os beneficiários em potencial da ajuda continuam válidos para a alocação dos recursos. Contudo, o desempenho dos países é um fator cada vez mais relevante para os doadores que provêm apoio ao orçamento. De fato, muitos doadores condicionam os seus desembolsos em apoio ao orçamento ao bom desempenho na implementação de programas apoiados pelo Fundo, embora alguns já tenham tomado medidas para reagir de forma mais gradual a flutuações no desempenho e, assim, evitar que a ajuda se torne imprevisível e volátil desnecessariamente.²⁰ Ademais, os doadores muitas vezes recorrem ao Fundo (e ao Banco Mundial) em busca de avaliações da governança e da sustentabilidade fiscal e da dívida — e ao Banco Mundial e outras entidades internacionais, em particular, para obter avaliações das políticas e instituições voltadas para o setor social.

Interesse dos doadores no comportamento de outros doadores e credores

13. A maioria dos doadores tem interesse na sustentabilidade da dívida como elemento essencial para guiar e manter os países beneficiários no caminho do crescimento, culminando na redução da pobreza e consecução dos outros ODM. Mas esses doadores também precisam manter o apoio de seus próprios eleitores a seus programas, satisfazendo os contribuintes e convencendo-os de que a ajuda financeira e o alívio da dívida por eles financiado está surtindo efeito. Nesse contexto, os doadores também precisam saber o que os outros (doadores e credores) estão fazendo, do ponto de vista da divisão justa do ônus. O comportamento dos outros adquire especial relevância no que diz respeito aos fluxos criadores de dívida, pois é possível que as entidades doadoras não tenham como justificar a seus contribuintes o perdão da dívida quando novas dívidas estão sendo contraídas, possivelmente em condições comerciais.²¹ Essas questões ganharam importância após a instituição da Iniciativa HIPC e da MDRI, como evidenciam as preocupações expressas nas recentes reuniões do CMFI e do Comitê de Desenvolvimento.²²

III. O FMI E SEUS CRÍTICOS

14. Ao considerar o papel do Fundo em função das questões acima, este capítulo apresenta, primeiro, a abordagem do Fundo e, em seguida, as opiniões dos críticos da instituição, com destaque, em ambos os casos, para os temas mais pertinentes para a avaliação. Ao examinar este material, é importante ter em mente a evolução das modalidades de ajuda, o desempenho dos países e as políticas e práticas do Fundo. Na verdade, um dos principais aspectos da avaliação envolve a identificação das mudanças nas políticas e práticas da instituição ao longo do tempo, no contexto da evolução dos desafios enfrentados pelos países e de uma reflexão sobre a melhor forma de solucioná-los.

A. A Abordagem do Fundo

15. No cerne da avaliação está a investigação sobre como o Fundo abordou as questões discutidas no capítulo II no contexto de suas políticas e práticas e como isso teve reflexo no diálogo com as autoridades e os doadores.²³

Diálogo com as autoridades nacionais

16. A atuação do Fundo nos países com programas do PRGF gira em torno do quadro macroeconômico que respalda a formulação e implementação do programa. Esse quadro implica a construção de um conjunto de contas fiscais, monetárias, do balanço de pagamentos e da renda nacional consistentes entre si que corresponda ao cenário de políticas em questão. No contexto da presente avaliação, um tema genérico diz respeito à forma como a equipe do Fundo desenvolve o cenário e as contas e, em especial, como ela reflete as contribuições das autoridades e parceiros, como o Banco Mundial e outras entidades especializadas em determinadas áreas. Mais especificamente, a avaliação explora a maneira como estas questões são tratadas durante o desenvolvimento do quadro macroeconômico que

subjaz à condicionalidade do programa: i) as dimensões da capacidade de absorção discutidas no capítulo II; ii) os cenários de políticas e de ajuda alternativos, incluindo a ênfase específica nas políticas mais propícias ao aumento da capacidade de absorção da ajuda e iii) os efeitos da incerteza sobre os fluxos de ajuda e seu impacto econômico sobre a demanda e a oferta agregadas.

Capacidade de absorção e condicionalidade dos programas

17. A orientação proporcionada aos chefes de missão do FMI sobre o PERP e o PRGF definem o enfoque analítico a ser seguido ao analisar a formulação das políticas fiscal, monetária e externa, as condicionalidades associadas a essas políticas e os possíveis *trade-offs* que se impõem no contexto das variações súbitas da ajuda financeira.²⁴ Aconselha-se aos chefes de missão que adotem uma postura flexível no tocante a aumentos dos gastos para redução da pobreza financiados pela ajuda financeira caso o impacto macroeconômico sobre a competitividade seja aceitável, desde que os fluxos adicionais de ajuda sejam concedidos majoritariamente em condições concessionais e não ameacem a sustentabilidade. Enfatiza-se que “*nos raros casos*” em que as autoridades e o corpo técnico julgarem que os benefícios dos fluxos adicionais são inferiores a seus custos, a documentação do programa deve justificar explicitamente a posição adotada. Neste ponto, a avaliação da capacidade de absorção pelo Fundo é crucial porque as limitações identificadas nessa área, aliadas a considerações sobre a estabilidade, constituem a principal justificativa apresentada pelas missões do Fundo para restringir o uso da ajuda disponível por meio da formulação do programa.²⁵ Uma recente revisão do Fundo sobre a gestão da ajuda nos países subsaarianos em estágio avançado de estabilização constatou que os programas apoiados pelo PRGF em geral parecem deixar margem para o dispêndio e a absorção de aumentos esperados dos fluxos de ajuda financeira, embora os níveis de recursos efetivamente gastos e absorvidos pelas autoridades talvez sejam completamente diferentes.²⁶ A avaliação examina quando e como o Fundo adotou, na prática, essa postura flexível num grupo mais diversificado de países subsaarianos. Assim, ela avalia os quadros macroeconômicos específicos dos programas — além da maneira como tais quadros se traduziram em critérios de desempenho e indicadores de referência efetivos sobre o déficit fiscal e o financiamento, tetos aos gastos (incluindo a folha salarial), reservas internacionais, etc.

Cenários alternativos

18. O trabalho do Fundo em relação aos “cenários alternativos” que se baseiam em políticas mais sólidas e em fluxos de ajuda mais elevados constitui um tema correlato de grande interesse para a avaliação. As missões do Fundo já há muito vêm discutindo com as autoridades as opções de políticas, analisando os diversos fatores técnicos, de seqüenciamento e de economia política que determinam a margem de manobra para a adoção, implementação efetiva e ganhos em termos de crescimento e redução da pobreza. Historicamente, porém, o programa do Fundo se concentra na formulação e no consenso em torno de um único cenário de políticas em comparação ao cenário de referência inalterado,

embora nuns poucos casos recentes tenham sido considerados cenários de política alternativos — e mais ambiciosos.²⁷ A avaliação do IEO sobre o PRGF/PERP concluiu pela necessidade de intensificar o uso de cenários alternativos para lidar com a tensão inerente entre realismo e ambição na definição do envelope de recursos externos.²⁸ O Conselho, em sua revisão do ano passado sobre o quadro da ERP, indicou que cenários alternativos constituem um quadro confiável que pode servir de base para o aumento da ajuda financeira, incentivando o corpo técnico do Fundo a auxiliar na sua preparação conforme necessário. Considerou também que o FMI teria uma função essencial a desempenhar auxiliando os países a analisar o impacto de fluxos de ajuda mais elevados e a adaptar as políticas macroeconômicas às circunstâncias.²⁹ Contra esse pano de fundo — e como ponto de partida para extrair lições para o futuro no contexto do aumento da ajuda — a avaliação está examinando as práticas efetivas do Fundo nessa área e a forma como cenários alternativos (políticas mais sólidas/ajuda mais elevada) podem ter contribuído para o diálogo com as autoridades e doadores.

Incerteza sobre a ajuda financeira e seu impacto

19. Um terceiro aspecto de grande interesse para a avaliação é como o FMI tem assessorado as autoridades em questões de gestão macroeconômica diante da incerteza sobre os fluxos de ajuda financeira. Segundo as diretrizes do Fundo, o corpo técnico deve prestar assessoria na avaliação dos riscos e incertezas em potencial por meio de análises de sensibilidade e cenários alternativos. Recomenda-se o uso de “fatores de correção automática” para lidar com desvios pequenos/temporários nas hipóteses que fogem ao controle das autoridades — tais como o financiamento externo, — enquanto os desvios maiores/permanentes devem ser tratados nas revisões dos programas. Conforme já se observou, as diretrizes também partem do pressuposto de que os programas podem acolher fluxos mais elevados de ajuda financeira, desde que não haja justificativas explícitas para não fazê-lo. Todavia, há indícios recentes de que a prática adotada pelo Fundo pode variar. A revisão já mencionada dos países subsaarianos em estágio avançado de estabilização constatou que, para a maioria deles, a formulação dos programas acomodou aumentos súbitos da ajuda *já previstos*, porém não permitiu que as autoridades usassem a totalidade dos recursos de ajuda *imprevistos* por meio de fatores de correção automática dos critérios de desempenho.³⁰ Sem se limitar a esse subgrupo de países, a avaliação examina a justificativa dos programas para o uso de fatores de correção ao lidar com variações imprevistas dos fluxos de ajuda e apura como as revisões dos programas trataram essas variações e o problema da volatilidade da ajuda *a posteriori*. Examinam-se ainda as formas como as incertezas sobre o impacto econômico da ajuda financeira (incluindo os possíveis efeitos sobre a competitividade, o setor privado e outros componentes da reação da oferta agregada, e a sustentabilidade da dívida) são avaliadas e refletidas na formulação do programa.

Discussões com Doadores

20. A avaliação também examina a interação do FMI com as questões relativas aos doadores descritas no capítulo II. As prioridades são a forma como o Fundo tem executado suas funções tradicionais em relação os doadores no tocante i) à obtenção de informações sobre os prováveis fluxos de doação, a fim de reduzir a incerteza na formulação dos programas macroeconômicos e ii) a prestação de informações confiáveis e fidedignas sobre o desempenho do país e sobre a monitoria de acordos relativos aos limites de endividamento. Ademais, como já se observou, espera-se hoje que o corpo técnico do Fundo amplie sua função na assistência aos países para que desenvolvam cenários alternativos no contexto do aumento da ajuda financeira. Por isso, a avaliação está examinando como esses cenários alternativos podem ter contribuído para o diálogo com as autoridades nacionais e os doadores visando aprimorar o desempenho das políticas e os fluxos de ajuda. Ademais, considerando a tendência de deslocamento do foco da assistência para o apoio ao orçamento, os doadores recorrem cada vez mais à condicionalidade conjunta, que pode abranger o bom desempenho na implementação de programas apoiados pelo Fundo como condição para seus desembolsos.³¹ Os meios de comunicação de que o Fundo dispõe para cumprir essas funções de sinalização são os documentos oficiais de supervisão e avaliação dos programas, a participação em reuniões de grupos consultivos, mesas-redondas e grupos de doadores locais e de apoio ao orçamento e, mediante solicitação, “*assessment letters*” (cartas de avaliação) — além de canais de diálogo mais informais entre as missões e representantes residentes do Fundo e os representantes dos doadores.³²

B. Os Críticos do Fundo

21. As críticas formuladas com mais frequência sobre o trabalho do Fundo na área da ajuda financeira aos países subsaarianos estão sintetizadas abaixo. Elas constituem insumos importantes para as questões para avaliação apresentadas no capítulo seguinte.

Críticas sobre a abordagem e os pressupostos

22. A análise técnica do Fundo goza de grande respeito entre a comunidade doadora — sobretudo a análise macroeconômica. Contudo, no contexto do debate sobre a condicionalidade, alguns doadores questionaram se a abordagem do Fundo poderia agravar a volatilidade da ajuda, sobretudo no casos dos doadores que condicionam seus desembolsos ao bom desempenho na implementação de programas apoiados pelo Fundo.³³ Além disso, teme-se que o trabalho da instituição esteja excessivamente centralizado em Washington, dependendo de visitas esporádicas das missões, num momento em que o Banco Mundial e outras instituições já descentralizaram seu corpo técnico e transferiram os processos decisórios para os escritórios regionais. Em que pese a presença de representantes residentes nos países com programas, alguns críticos opinam que o enfoque do Fundo centralizado em sua sede isola a instituição dos problemas do dia-a-dia nos países, inclusive com respeito à interação entre a gestão do orçamento e da ajuda. A preocupação é que essa abordagem possa

significar um descompasso para o trabalho das autoridades no orçamento e para o trabalho dos doadores que apóiam o orçamento na monitoria de políticas e nos desembolsos, especialmente em países em que o apoio financeiro do próprio Fundo está sendo reduzido.

23. Nem todos os observadores concluem que isso justifica uma expansão da presença do Fundo nos países membros. Muitos críticos da sociedade civil acreditam que o Fundo já detém poder demais na AS, enviesando demais a orientação da política em favor da estabilidade financeira e do crescimento econômico e em detrimento do apoio ao desenvolvimento humano. Algumas ONG se concentram nas políticas macroeconômicas do Fundo, argumentando que a abordagem monetarista da instituição compromete a capacidade dos países subsaarianos de acelerar o crescimento econômico e reduzir a pobreza; a opinião é que políticas monetárias e fiscais mais expansionistas seriam mais propícias à consecução dos ODM e de outras metas sociais, tanto por meio das políticas como por intermédio de níveis mais elevados de ajuda que os países poderiam absorver.³⁴ Outras ONG salientam o conjunto de iniciativas do FMI centradas na pobreza, criticando o PRGF, que consideram pouquíssimo diferente dos programas de ajustamento estrutural que o precederam e um dos principais entraves ao êxito do PERP;³⁵ a Iniciativa HIPC, ressaltando que esta não impediu alguns países subsaarianos de voltar a enfrentar ônus elevados da dívida; e as Análises do Impacto Social e sobre a Pobreza (PSIA), que, na visão dos críticos, se concentram na “sintonia fina” dos programas, mas não no desenvolvimento de alternativas macroeconômicas de amplo alcance.³⁶

Críticas à liderança e prioridades

24. Os críticos também censuram a falta de liderança do Fundo em sua forma de abordar o financiamento externo na AS. Jeffrey Sachs, por exemplo, aponta que uma das principais falhas do Fundo é sua falta de ambição no apoio à consecução dos ODM. Respalado por seu trabalho na Comissão Macroeconômica sobre Saúde e no Projeto do Milênio da ONU, argumenta que o FMI deveria ser proativo em seu apoio aos esforços nacionais para formular estratégias para alcançar os ODM, desenvolvendo cenários macroeconômicos e de ajuda financeira mutuamente consistentes e monitorando a concretização dos compromissos de ajuda por parte dos doadores.³⁷ Do lado oposto, William Easterly critica o enfoque excessivo do Fundo em recursos de ajuda, em detrimento das reformas fundamentais necessárias para reanimar e sustentar o crescimento e o desenvolvimento.³⁸

25. Outra crítica específica relevante diz respeito ao tratamento dado pelo Fundo à interação entre a capacidade de absorção setorial e macroeconômica. A principal preocupação nesse caso é que a condicionalidade do PRGF venha a impedir os países de baixa renda de empregar a ajuda financeira disponível para solucionar problemas sociais graves — como crises agudas de saúde associadas ao HIV/AIDS e à malária e o cumprimento da meta de universalização da educação primária — em virtude das metas fiscais, monetárias e externas contidas nos programas do PRGF, que restringem o uso dos recursos disponíveis para o pagamento de salários de enfermeiros e professores.³⁹

Na verdade, a opinião predominante entre várias ONG internacionais é que o Fundo restringe o emprego de recursos da ajuda financeira para financiar os gastos públicos em razão de suas prioridades equivocadas na macroeconomia e na competitividade, deixando de lado o desafio muito mais importante de solucionar problemas de saúde impreteríveis.⁴⁰ Contudo, alguns observadores, concentrando-se nas limitações da capacidade de absorção em diversos casos amplamente citados, ressaltam a necessidade de maior disciplina na absorção dos fluxos de ajuda.⁴¹

IV. QUESTÕES PARA AVALIAÇÃO

26. Partindo do exposto acima, o presente capítulo trata mais especificamente da abrangência, foco e abordagem das questões para avaliação. Ele está estruturado em torno das categorias de insumos, produtos e resultados, seguindo a estrutura da cadeia de resultados para avaliação, conforme ilustrado no Boxe 2.

27. Ao examinar essas questões, é preciso ter em mente três aspectos metodológicos. Primeiro, considerando a evolução do papel do FMI nos países de baixa renda, a avaliação precisa levar em conta i) como a abordagem do Fundo nesses países evoluiu ao longo do tempo; ii) como a prática atual adaptou-se ao novo quadro de políticas e iii) como essas mudanças se entrelaçaram com as transformações ocorridas nos países subsaarianos. Segundo, um fator fundamental para a avaliação será a determinação de como o Fundo utilizou a literatura analítica e empírica para adaptar seus diagnósticos e recomendações às circunstâncias nacionais. Por último, também é crucial verificar como o Fundo avaliou, para fins de responsabilização, seu próprio desempenho na formulação e implementação de políticas no contexto de sua experiência em países específicos e em grupos de países, e que lições extraiu dessa avaliação.

A. Diagnóstico dos Programas

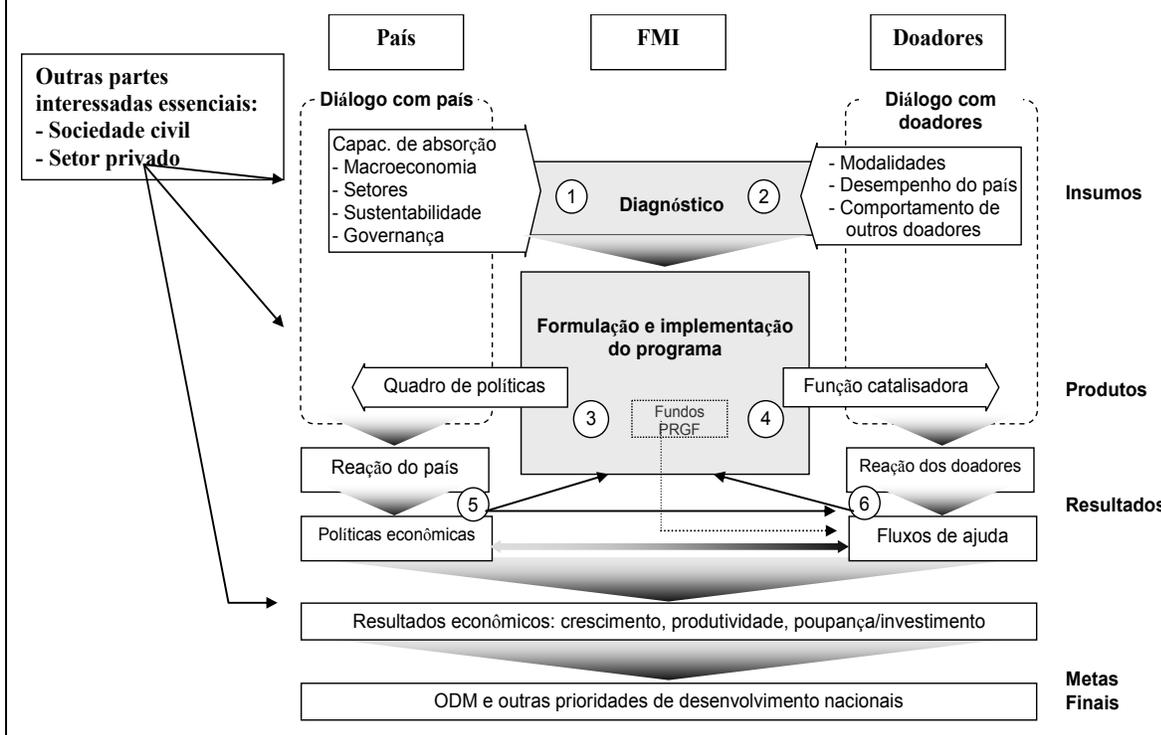
28. Conforme discutido nos parágrafos 31 a 33, os principais meios pelos quais o FMI afeta a disponibilidade e o uso de financiamento externo são as interações do corpo técnico i) com as autoridades nacionais, nas discussões sobre o programa macroeconômico, condicionalidade e implementação e ii) com os doadores, por meio de contatos diretos e sinalização. Nesse contexto, as questões mais relevantes sobre o diagnóstico dizem respeito a como o Fundo assentou seu diálogo com as autoridades nacionais e doadores numa análise adequada e sistemática, tirando partido dos estudos e conhecimentos sobre questões específicas aos países disponíveis no Fundo e fora da instituição.

Boxe 2. Cadeia de Resultados para Avaliação

Esta avaliação analisa o papel e o desempenho do FMI na definição da disponibilidade e uso dos fluxos de ajuda financeira para a AS. O principal enfoque recai sobre a interação do corpo técnico do Fundo com i) as autoridades nacionais, nas discussões sobre o programa macroeconômico apoiado pelo PRGF, condicionalidade e implementação, e ii) com os doadores, por meio de contatos diretos e sinalização. Os temas correlatos do diagnóstico e do impacto também são importantes, sendo que as questões mais importantes sobre o diagnóstico dizem respeito a se/como o Fundo fundamentou seu diálogo com as autoridades nacionais e doadores numa análise sistemática da capacidade de absorção e de outros aspectos pertinentes. A possibilidade de a avaliação produzir informações definitivas sobre os resultados será limitada pelo horizonte temporal — naturalmente, a medida do impacto de programas recentes sobre a redução da pobreza e outras variáveis será, na melhor das hipóteses, preliminar e indicativa — e pelas dificuldades metodológicas normais enfrentadas ao conceber contrafactuais e extrair conclusões sobre atribuições.

Conforme ilustrado abaixo, a avaliação compreende seis áreas específicas:

- 1) Diagnóstico da capacidade de absorção de ajuda financeira e opções de política para ampliá-la;
- 2) Análise dos fluxos e modalidades de ajuda e de como eles são afetados pelo desempenho do país e pelo comportamento do doador;
- 3) Formulação do programa apoiado pelo PRGF (incluindo condicionalidades) e sua implementação;
- 4) Efeitos catalisadores do PRGF sobre os fluxos de ajuda, previsibilidade e modalidades;
- 5) Reação das políticas e instituições nacionais e contribuição para os resultados no país;
- 6) Reação dos doadores em termos de ajuda e contribuição para os resultados no país.



Considerações sobre os países

29. No tocante a cada país, as questões centrais sobre o trabalho de diagnóstico referem-se i) ao grau de adaptação da avaliação do Fundo (e da conseqüente formulação do programa) às condições nacionais, incluindo os possíveis efeitos da condicionalidade do programa (indicadores de referência sobre a folha salarial, por exemplo) sobre a economia política, e ii) à maneira como as limitações da capacidade de absorção e a incerteza foram analisadas, incluindo o uso de cenários alternativos. Além disso, a avaliação examina a incorporação dos insumos dos parceiros, como o Banco Mundial.

Considerações sobre os doadores

30. Aqui as principais questões para avaliação se concentram em como as projeções da ajuda financeira no PRGF (níveis e modalidades) foram derivadas e como a incerteza e os riscos foram considerados na análise. Além disso, de que forma os documentos sobre a avaliação do programa analisam os fluxos efetivos de ajuda em relação às projeções programáticas e extraem lições para futuras projeções?

B. Formulação e Implementação dos Programas

31. As questões sobre a formulação e implementação dos programas estão no cerne da avaliação. Em suma, pergunta-se: A formulação do programa — sobretudo da condicionalidade — i) resultou em limitações ou em flexibilidade quanto ao uso da ajuda disponível e ii) encorajou ou não os doadores a prestar ajuda?

Quadro de políticas

32. A avaliação investiga o grau de flexibilidade no uso dos fluxos de ajuda — prevista ou imprevista — na formulação dos programas, na implementação efetiva e em avaliações subseqüentes. Isso é feito no contexto i) do quadro macroeconômico global; ii) de critérios de desempenho quantitativos, indicadores de referência e metas específicos e iii) do uso de fatores de correção para o tratamento de aumentos/quedas súbitas da ajuda financeira. A avaliação também examina como o programa e os documentos das avaliações explicam a condicionalidade do programa e suas restrições sobre o uso da ajuda, incluindo sua adaptação às circunstâncias nacionais no que diz respeito à capacidade de absorção, bem como até que ponto a assistência técnica e outros instrumentos para ampliar essa capacidade foram considerados.

Efeito catalisador

33. Uma das questões principais da avaliação é: O Fundo buscou se aproximar dos doadores para identificar possíveis mudanças no nível, previsibilidade e modalidades de ajuda em vista das políticas, instituições e capacidade de absorção da ajuda dos países? Outras duas questões cruciais dizem respeito a como o diálogo entre o Fundo e os doadores

sobre interrupções em programas do PRGF pode ter afetado o ritmo de desembolsos dos doadores e como a abordagem operacional do Fundo — incluindo o local de trabalho da instituição e a frequência de suas missões — pode ter afetado o diálogo com os doadores, sobretudo no contexto do apoio ao orçamento.

C. Programas: Reação e Resultados

34. Um objetivo importante é esclarecer como os programas apoiados pelo PRGF afetaram as metas finais dos países — em termos dos ODM e de outras prioridades de desenvolvimento nacionais. Contudo, a presente avaliação não chegará a conclusões definitivas porque, naturalmente, no caso de programas recentes, as medidas disponíveis dos efeitos sobre a redução da pobreza e outros objetivos sociais pertinentes serão, na melhor das hipóteses, preliminares e obtidas por meio de indicadores avançados e *proxies*. Além disso, estão presentes as dificuldades normais associadas a contrafactuais e atribuições, o que limita a possibilidade de a avaliação produzir informações definitivas até mesmo sobre resultados intermediários. Isso posto, a avaliação dos resultados segue a cadeia de resultados sempre que permitido pelos dados e evidências, à luz da breve discussão a seguir sobre o tratamento das respostas dos países e dos doadores.

Reação dos países

35. No tocante à reação dos países, avalia-se como os resultados intermediários — por exemplo, as políticas fiscais e monetárias e/ou as políticas estruturais para ampliar a capacidade de absorção — afetaram o uso da ajuda financeira e os resultados econômicos, e se as evidências indicam que o PRGF e o Fundo foram fatores determinantes.

Reação dos doadores

36. No que tange à reação dos doadores, avalia-se o nível, a previsibilidade e as modalidades da ajuda financeira ao longo do tempo nos países, e se as evidências indicam que o PRGF e o Fundo foram fatores determinantes. Mais especificamente, a avaliação compara i) os níveis de ajuda efetivos com as projeções programáticas, ii) os níveis e modalidades de ajuda antes e depois dos programas (e com ou sem um programa, no caso de interrupções) e iii) as variações relevantes entre países e regiões.

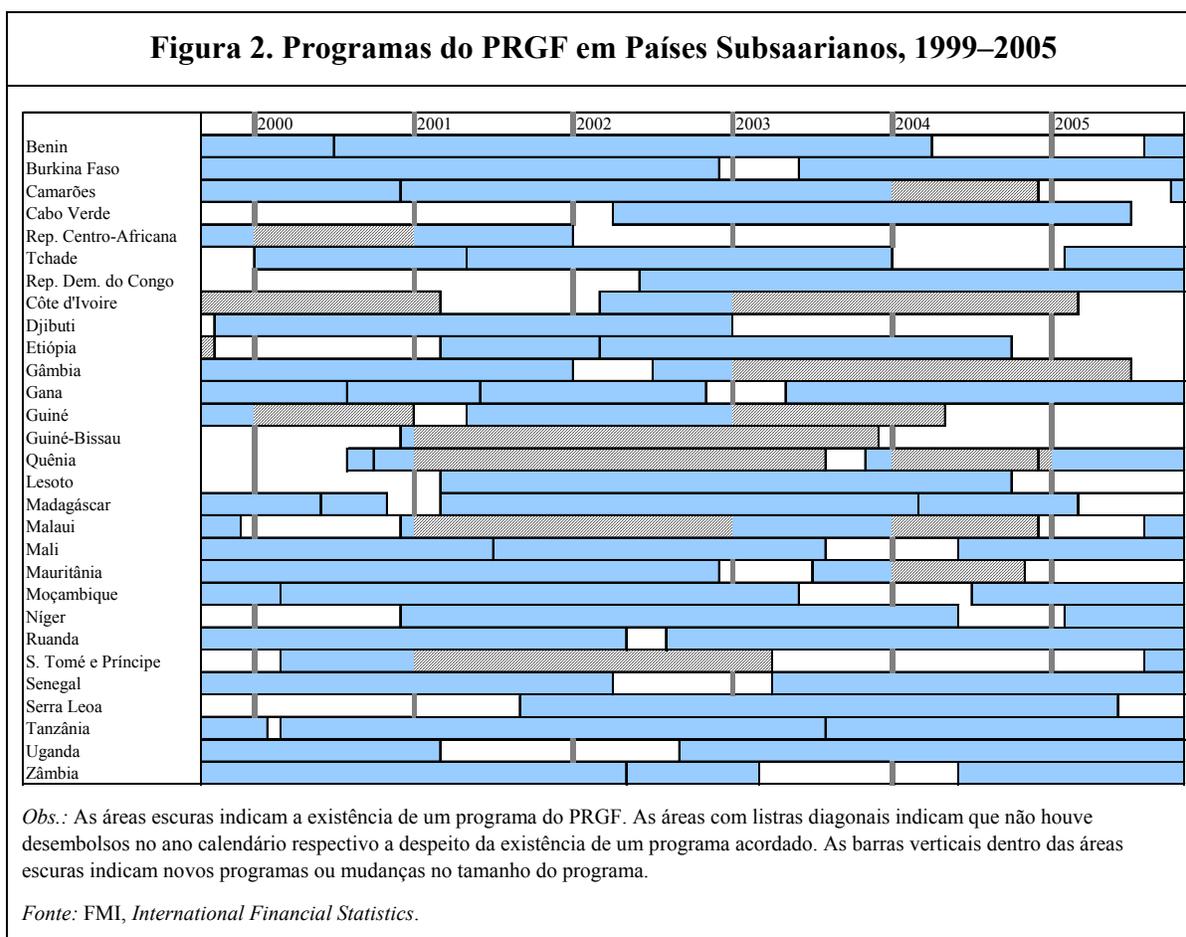
V. PROGRAMA DE TRABALHO

37. Este capítulo trata dos países abrangidos pela avaliação e sintetiza o programa de trabalho.

A. Países Abrangidos

38. A avaliação compreende um universo de 29 países subsaarianos com programas do PRGF que foram concluídos ou expiraram entre o lançamento do PRGF em setembro de

1999 e 2005.⁴² A Figura 2 mostra a cronologia relativa ao PRGF, e a Tabela 1 apresenta os principais indicadores desses países.



B. Atividades Básicas

39. As principais fontes da avaliação são apresentadas a seguir, com ênfase nas fontes primárias de evidências para a análise.

Levantamento das políticas, diretrizes, literatura e prática

40. A avaliação enfoca o período de 1999 a 2005, mas a atuação do Fundo na AS durante esse período precisa ser tomada em seu contexto histórico mais amplo. Por conseguinte, o trabalho da avaliação se inicia com a análise, a partir de 1975, das mudanças na própria AS e da evolução das práticas dos doadores e das políticas e procedimentos do Fundo.

Análises quantitativas

41. Sempre que os dados e a metodologia permitirem, as questões para avaliação são tratadas usando análises quantitativas — e testes estatísticos — cobrindo, na maioria dos

casos, países subsaarianos com programas apoiados pelo PRGF, mas também incluindo o universo mais amplo de programas para fins comparativos. Essa análise complementa e apóia outros aspectos do programa de trabalho, como o exercício de revisões teóricas, entrevistas e visitas de campo (ver abaixo).

Tabela 1. Indicadores da Ajuda Financeira aos Países Subsaarianos com Programas do PRGF entre 1999 e 2005

País	Fluxos de ajuda anuais líquidos (em milhões de US\$)	Ajuda anual per capita (em US\$)	Ajuda como porcentagem do PIB	PIB per capita (em US\$)	População (em milhões)
Benin	246,7	38,6	9,5	411	6,4
Burkina Faso	410,1	35,4	13,3	269	11,5
Cabo Verde	108,8	243,7	17,7	1,379	0,5
Camarões	558,8	35,9	5,6	633	15,4
Côte d'Ivoire	458,1	28,3	3,9	734	16,1
Djibuti	71,9	105,9	12,5	848	0,7
Etiópia	1,052,6	15,9	16,4	98	65,7
Gâmbia	51,3	37,8	12,7	303	1,3
Gana	682,9	34,1	10,9	319	20,0
Guiné	231,9	30,6	7,1	434	7,6
Guiné-Bissau	79,4	55,8	36,1	154	1,4
Lesoto	56,8	32,0	6,4	505	1,8
Madagáscar	393,4	24,5	8,9	274	16,0
Malawi	434,4	41,3	24,7	168	10,5
Mali	412,4	37,0	13,6	274	11,1
Mauritânia	257,3	94,6	26,1	364	2,7
Moçambique	1140,3	62,8	30,4	211	18,1
Níger	281,4	25,1	12,9	192	11,1
Quênia	432,5	14,1	3,7	382	30,7
Rep. Centro-Africana	73,9	19,6	7,1	277	3,8
Rep. Dem. do Congo	1,425,7	27,1	25,7	100	50,3
Ruanda	336,1	42,4	19,1	222	7,9
S. Tomé e Príncipe	32,9	217,7	65,2	336	0,2
Senegal	453,3	46,5	9,1	516	9,8
Serra Leoa	250,3	48,3	33,7	141	5,1
Tanzânia	1237,1	35,8	13,0	274	34,4
Tchade	196,3	24,1	10,7	226	8,1
Uganda	760,1	31,7	12,8	248	23,9
Zâmbia	593,7	59,2	16,9	358	10,1

Obs.: Cifras médias do período 1999-2003. Ajuda e PIB medidos em preços correntes.

Fontes: Banco Mundial, *Indicadores do Desenvolvimento Mundial*, FMI *International Financial Statistics*.

Análises internas

42. Estão sendo realizados exames pormenorizados da documentação dos programas de uma amostra de cerca de doze países, com base num modelo de avaliação detalhada extraído

das principais questões para avaliação. O material ora examinado abrange relatórios do corpo técnico e toda a documentação pertinente (documentos de orientação, relatórios de missão, comentários de revisões, documentos de estudo, avaliações *ex post*, etc.).

Visitas aos países

43. São fundamentais para o programa de trabalho, envolvendo reuniões com as autoridades nacionais, doadores e entidades de desenvolvimento com sede no país, o representante residente do FMI, a sociedade civil, institutos de pesquisa e outros. O objetivo é colher as opiniões dos atores sobre a formulação e implementação do programa, bem como sobre a contribuição do FMI. Os técnicos que compõem a equipe de avaliação visitaram Burkina Faso, Ruanda, Tanzânia e Zâmbia em março e visitarão Gana e Moçambique em junho.

Visitas a sedes de parceiros

44. As entrevistas nas capitais dos principais doadores — até o momento, Berlim, Berna, Bruxelas, Haia, Londres, Paris e Tóquio — buscaram colher as opiniões dos parceiros sobre a eficácia da participação do Fundo na definição da ajuda, sobre a maneira como ele envolveu os doadores na previsão dos fluxos de ajuda e se a instituição serviu como catalisador de mudanças no envelope de recursos externos. Os técnicos da equipe de avaliação também visitaram a sede do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) em Tunis e a Comissão Econômica das Nações Unidas para África (UNECA) em Adis Abeba, para discutir as perspectivas dessas instituições sobre a evolução do desempenho e atuação do Fundo nos países subsaarianos.

Pesquisas

45. Estão sendo realizadas pesquisas para colher as opiniões das autoridades, doadores, representantes da sociedade civil e técnicos do BAD, FMI, PNUD e Banco Mundial a respeito da função e do desempenho do Fundo.

¹ Ver OECD-DAC (2005).

² A avaliação aprofunda uma avaliação anterior do IEO sobre o papel do Fundo no PERP e PRGF, realizada em paralelo com o Departamento de Avaliação das Operações/Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial. Essa avaliação tratou do processo da ERP, do alinhamento dos programas do PRGF e da eficácia do Fundo em ambos. Ver IEO (2004) e IEG (2004).

³ Ver Gupta, Powell e Yang (2005).

⁴ Heller (2005) apresenta uma análise que parte da perspectiva do Ministro das Finanças.

⁵ Clemens, Radelet e Bhavnani (2004) e Gunning (2005) revisam a literatura recente. Clemens e Radelet (2003) resumem as constatações de vários estudos sobre a diminuição do retorno da relação ajuda–crescimento, incluindo Hansen e Tarp (2001). Roodman (2004) passa em revista a literatura que identifica as condições cruciais para que a ajuda promova o crescimento, incluindo um ambiente de políticas sólidas. No tocante à ligação entre o impacto da ajuda e o ambiente de políticas, ver também Burnside e Dollar (2000). Clemens,

Radelet e Bhavani (2004) apresentam indícios de que o vínculo entre ajuda e crescimento no médio prazo se fortalece quando o aumento da ajuda é direcionado para infra-estruturas em vez de saúde e educação.

⁶ A literatura geralmente se debruça sobre os custos do ajuste associados com as variações dos fluxos de recursos e sobre as possíveis perdas de externalidades que estimulam o crescimento em decorrência do declínio do sector de bens comercializados. Ebrahim-Zadeh (2003) traça uma visão geral; Rajan e Subramanian (2005) trazem uma análise empírica recente; e Adam e Bevan (2003), Bevan (2005) e Nkusu (2004) apresentam discussões sobre políticas.

⁷ Ver Maureen Lewis (2005) e Shakow (2006).

⁸ Ver, por exemplo, Cohen, Jacquet e Reisen (2005).

⁹ Mesmo no caso das doações, a sustentabilidade fiscal muitas vezes implica a necessidade de aperfeiçoar a mobilização de recursos internos para financiar a possível elevação dos níveis de custos ordinários no futuro em respaldo a investimentos financiados pela ajuda. Ver Gupta, Powell e Yang (2005).

¹⁰ A preocupação com a governança vem influenciando cada vez mais a alocação de ajuda financeira aos países, os critérios de habilitação a instrumentos de ajuda ao orçamento fornecidos por doadores e os programas de reforma em toda a região. Ver <http://www.nepad.org/2005/files/inbrief.php>.

¹¹ Ver, por exemplo, Moss, Pettersson e Van de Walle (2006).

¹² Ver IMF (2005c).

¹³ Ver OECD-DAC (2005).

¹⁴ Ver Bulíř e Hamann (2001, 2005).

¹⁵ As propostas para eliminar a incerteza sobre os fluxos de ajuda giram em torno da gestão das reservas cambiais e de fundos de reserva para proteger os gastos públicos de flutuações de curto prazo dos desembolsos de ajuda. Ver Eiffert e Gelb (2005) e Heller (2005).

¹⁶ Ver Donovan (2005).

¹⁷ Ver, por exemplo, Birdsall (2006).

¹⁸ Ver a Declaração de Paris, OECD-DAC (2005).

¹⁹ Ver Fielding e Mavrotas (2005).

²⁰ Ver DFID (2005b) e OECD (2006b).

²¹ Os doadores também têm uma participação nos possíveis efeitos dos fluxos de ajuda de outros doadores, tanto em termos de magnitude como de forma de prestação. Ver também o parágrafo 7 deste estudo e Moss, Pettersson e Van de Walle (2006).

²² Ver IMFC (2006) e Development Committee (2006b).

²³ Ver IMF (2004, 2005a-e).

²⁴ Ver IMF (2003b).

²⁵ Ver IMF (2005c), p. 21.

²⁶ Ver IMF (2005e e k).

²⁷ Ver IMF (2005j e 2006).

²⁸ Ver IEO (2004).

²⁹ Ver IMF (2005a-b).

³⁰ Ver IMF (2005e) p. 52. Na revisão de 2005 da formulação dos programas apoiados pelo PRGF, o Fundo pediu que se minimizasse o grau de poupança automática dos ingressos imprevistos de ajuda financeira, especialmente quando houvesse planos de gastos contingenciais. Ver IMF (2005c) p. 20.

³¹ Ver Hofmann e Zattler (2006).

³² Ver IMF (2005f, l e m).

³³ Ver DFID (2004b).

³⁴ Ver ActionAid Internacional (2005).

³⁵ Ver AFRODAD (2006b) e

http://www.afrodad.org/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=54.

³⁶ Ver Oxfam (2005) e Eurodad (2005).

³⁷ Ver Sachs (2004 e 2005a), WHO (2001) e UN Millennium Project (2005). As opiniões específicas de Jeffrey Sachs sobre como deveria dar-se o envolvimento do FMI podem ser encontradas na troca de correspondência entre ele e o Departamento de Relações Externas do FMI no Financial Times: Sachs (2005b), Dawson (2006), Sachs (2006).

³⁸ Ver Easterly (2005 e 2006).

³⁹ Os exemplos mais citados dizem respeito a novos recursos para o combate ao HIV/AIDS, malária e tuberculose. Ver, por exemplo, De Vogli e Birbeck (2005), Stephen Lewis (2005) e Ooms e Schrecker (2005). No tocante à educação, ver, por exemplo, Save the Children (2005).

⁴⁰ Ver, por exemplo, ActionAid International (2004, 2005), Bretton Woods Project (2005) e Trócaire (2004).

⁴¹ Ver Maureen Lewis (2005).

⁴² Os termos de referência do IEO vetam a interferência das avaliações nas operações em curso. Ver IMF (2000).

REFERÊNCIAS

- ActionAid International, 2004, “How the Fight against HIV/AIDS is Being Undermined by the World Bank and the International Monetary Fund”, (Washington: ActionAid International).
- _____, 2005, “Changing Course: Alternative Approaches to Achieve the Millennium Development Goals and Fight HIV/AIDS”, (Washington: ActionAid International).
- Adam S. Christopher e David Bevan, 2003, “Aid, Public Expenditure and Dutch Disease”, Department of Economics (Oxford: University of Oxford).
- African Forum e Network on Debt and Development (AFRODAD), 2005, “The Impact of the Poverty Reduction and Growth Facility on Social Services in Ethiopia”, Relatório de Estudo, disponível no endereço:
<http://www.afrodad.org/downloads/publications/Ethiopian%20Study.pdf>.
- _____, 2006a, “The Impact of the Poverty Reduction and Growth Facility on Social Services in Zambia, Estudo de Caso, disponível no endereço:
<http://www.afrodad.org/downloads/publications/2006%20Zambia%20Final%20Edited%20Draft%20PRGF.pdf>.
- _____, 2006b, “Assessing the Impact of the PRGF on Social Services in Selected African Countries: A Synthesis Report on Ethiopia, Malawi, Zambia, and Tanzania”, March, disponível no endereço:
<http://www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Synthesis.pdf>.
- Berthélemy, Jean-Claude e Ariane Tichit , 2002, “Bilateral Donors’ Aid Allocation Decisions. A Three-dimensional Panel Analysis”, December (Helsinki: WIDER).
- Bevan, David L., 2005, “An Analytical Overview of Aid Absorption: Recognizing and Avoiding Macroeconomic Hazards”, Paper presented at a High-level Seminar, March (Maputo) [estudo apresentado durante seminário de alto nível], disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/bevan.pdf>.
- Bird, Graham, 2004, “Growth, Poverty and the IMF”, *Journal of International Development*, Vol. 16, No.4.
- Birdsall, Nancy, 2004, “Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings”, Working Paper Number 50, (Center for Global Development, Washington DC).
- Bretton Woods Projects, 2005, “IMF Conditions Block Achievement of Goals in Education and Health”, disponível no endereço:
[http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtm\(?\)\[126\]](http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtm(?)[126]).

- Bulíř, Aleř e A. Javier Hamann, 2005, “Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?”, Paper presented at IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, Mozambique, March 14–15 [estudo apresentado durante seminário do FMI sobre ajuda externa e gestão macroeconômica], disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/hamann.pdf>.
- _____, 2001, “How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications”, Discussion Paper 2001/143, December (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15387.0>
- Burnside, Craig e David Dollar, 2000, “Aid, Policies, and Growth”, *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, p. 847–868.
- Clemens, Michael e Steven Radelet, 2003, “Absorptive Capacity: How Much Is Too Much?” in Radelet, Steven, *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*, (Washington DC: Center for Global Development), Chapter 7.
- Clemens, Michael, Steven Radelet e Rikhil Bhavnani, 2004, “Counting Chickens When They Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth”, Center for Global Development, Working Paper No. 44.
- Cohen, Daniel, Pierre Jacquet e Helmut Reisen, 2005, “Beyond ‘Grants Versus Loans’: How to Use ODA and Debt for Development”, estudo preparado para a Third ADF/EUDN Conference; Financing Development: What Are the Challenges in Expanding Aid Flows? Paris, December 14, disponível no endereço: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/eudn2005/Jacquet.pdf>.
- Commission for Africa, 2005, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa* (London).
- Dawson, Thomas, 2006, “IMF can help to end shortfalls in aid that threaten death to poor”, carta ao editor, in *Financial Times*, January 5.
- Department for International Development (DFID), 2004a, “Poverty Reduction Budget Support”, DFID Policy Paper, May, disponível no endereço: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prbspaper.pdf>.
- _____, Foreign & Commonwealth Office e HM Treasury, 2004b, “Partnerships for Poverty Reduction: Changing Aid ‘Conditionality’”, disponível no endereço: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionalitychange.pdf>.

- _____, 2005a, “Macroeconomic Issues Underlying Budget Support and the Signaling Role of the IMF”, January, disponível no endereço: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/DFIDwork/imfsignalpaper.pdf>.
- _____, Foreign & Commonwealth Office, e HM Treasury, 2005b, “Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality”, A UK Policy Paper, March, disponível no endereço: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf>.
- Development Committee, 2004, “Aid Effectiveness and Financing Modalities”, Background Paper, DC2004-0012/Add.1, September (Washington: World Bank and International Monetary Fund) disponível no endereço: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20262859/DC2004-00012\(E\)%20Aid%20Eff.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20262859/DC2004-00012(E)%20Aid%20Eff.pdf).
- _____, _____, 2005, “Strengthening the Development Partnership and Financing for Achieving the MDGs: Africa Action Plan”, September, (Washington: World Bank and International Monetary Fund), disponível no endereço: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20671420/DC2005-0021\(E\)-AfricaAP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20671420/DC2005-0021(E)-AfricaAP.pdf).
- _____, 2006a, “Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report”, Background Paper, DC2006-0003, April, (Washington: World Bank and International Monetary Fund), disponível no endereço: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890698/DC2006-0003\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890698/DC2006-0003(E)-FiscalPolicy.pdf).
- _____, 2006b “Development Committee Communiqué”, Washington DC, April 23, disponível no endereço: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DEVCOMMEXT/0,,contentMDK:20898375~menuPK:64060743~pagePK:64000837~piPK:64001152~theSitePK:277473,00.html>.
- DeVogli Roberto e Gretchen L. Birbeck, 2005, “Potential Impact of Adjustment Policies on Vulnerability of Women and Children to HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa”, *Journal of Health, Population and Nutrition*, Vol. 23, June
- Donovan, Paula, 2005, “Stepping up Support for Human Development, Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa”, presentation at the 2005 Johannesburg conference of the Strategic Partnership for Africa [apresentação durante conferência da Parceria Estratégica para África, realizada em 2005 em Joanesburgo], disponível no endereço: <http://www.spa-psa.org/resources/2005/PAULA05.pdf>.

Easterly, William, 2005, “How to Assess the Needs for Aid? The Answer: Don’t Ask”, Paper prepared for the Third ADF/EUDN Conference; Financing Development: What Are the Challenges in Expanding Aid Flows?, Paris, December 14, disponível no endereço:

<http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/How%20to%20assess%20the%20needs%20for%20aid%20Bill%20Easterly.pdf>.

_____, 2006, “The Big Push Déjà Vu: A Review of Jeffrey Sachs, The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time”, *Journal of Economic Literature*, Vol.44, No. 1, March, disponível no endereço:

http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/The_Big_Push_Deja_Vu.pdf.

Ebrahim-zadeh, Christine, 2003, “Dutch Disease: Too Much Wealth Managed Unwisely”, *Finance and Development*, Vol. 40, No.1.

Eifert, Benn e Alan Gelb, 2005, “Improving the Dynamics of Aid, Towards More Predictable Budget Support”, World Bank Policy Research Working Paper 3732, disponível no endereço: <http://www.spa-spa.org/resources/2005/ImprovingDynamics.pdf>.

European Network on Debt and Development, 2005, “EURODAD Submission to the World Bank/IMF 2005 PRS Review”, Brussels: EURODAD.

Fielding, David e George Mavrotas, 2005, “The Volatility of Aid”, Discussion Paper No.2005/06, (Helsinki: WIDER).

Ghosh, Atish e Steven Phillips, “Inflation, Disinflation, and Growth”, IMF Working Paper 98/68, May, (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9868.pdf>.

Gunning, Jan Willem, 2005, “Why Give Aid”, documento revisado apresentado na 2nd AFD-EUDN Conference Development Aid: Why and How? Paris, November, 2004.

Gupta, Sanjeev, Benedict J. Clements, Alexander Pivovarsky e Erwin R. Tiongson, 2003, “Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?” IMF Working Paper WP/03/176 disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=6823.0>.

_____, Robert Powell, and Yangzheng Yang, 2005, “The Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa”, IMF Working Paper WP/05/179, disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18547.0>.

Hansen, Henrik and Finn Tarp, 2001, “Aid and Growth Regressions”, *Journal of Development Economics*, Vol. 64 (2001), p. 547–570.

- Heller, Peter, S., 2005, “Pity the Finance Minister”: Issues in Managing a Substantial Scaling Up of Aid Flows”, IMF Working Paper WP/05/180 disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18539.0>.
- Hoffmann, Michael e Jürgen Zattler, 2006, “Mitigating the Risks of Increased ODA Flows”, in *Internationale Politik und Gesellschaft Online: International Politics and Society*, 2 (2006), H.2, S.S.27–42, electronic ed.: Bonn, IPG-Redaction, disponível no endereço: http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/IPG/IPG2_2006/HOFMANN_ZATTLER.PDF.
- Independent Evaluation Group, 2004, “The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank’s Support Through 2003”, Independent Evaluation Group, (Washington: World Bank), disponível no endereço: <http://www.worldbank.org/oed/prsp>.
- Independent Evaluation Office, 2004, “Evaluation of the IMF’s Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility”, Evaluation Report, (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prspgrgf/eng/index.htm>.
- International Monetary and Financial Committee, 2006, “Communiqué of the IMFC of the Board of Governors of the International Monetary Fund”, Washington DC, April 22, disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/cm/2006/042206.htm>.
- International Monetary Fund, 2000, “IMF Executive Board Report to the IMFC on the Establishment of the Independent Evaluation Office (IEO) and its Terms of Reference”, disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/ieo/tor.pdf>.
- _____, 2003a, “Operational Guidance Note for Staff on Letters and Statements Assessing Members’ Economic Conditions and Policies”, Office Memorandum (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2003b, “Summary of Key Issues in Implementing the PRSP Approach and Suggestions for Staff”, Office Memorandum (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004, “The Role of the Fund in Low-Income Member Countries”, Paper prepared by the Policy Development and Review Department, August (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/081304.htm>.

- _____, 2005a, “2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach—Balancing Accountabilities and Scaling Up Results”, SM/05/331/ Supplement 1. (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905s.htm>.
- _____, 2005b, “The Acting Chair’s Summing Up of: 2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach—Balancing Accountabilities and Scaling Up Results”, BUFF/05/154. (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2005c, “Review of PRGF Program Design”, SM/05/304, August (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805r.htm>.
- _____, 2005d, “Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low-Income Countries”, SM/05/305 (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805m.pdf>.
- _____, 2005e, “The Macroeconomics of Managing Increased Inflows—Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications”, SM/05/306, August (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/0080805a.pdf>.
- _____, 2005f, “Policy Support and Signaling in Low-Income Countries”, (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/061005.pdf>.
- _____, 2005g, “Review of the 2002 Conditionality Guidelines—Selected Issues”, SM/05/82 (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/0030405.htm>.
- _____, 2005h, “Operational Framework for Debt Sustainability Assessment in Low-Income Countries—Further Considerations”, SM/05/109 (Washington: International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/PublicationsAndReports/20478153/032805.pdf>.
- _____, 2005i, “Strategic Review of the Resident Representative Program”, EB/CB/05/2 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2005j, “Zambia—Selected Issues and Statistical Appendix”, (Washington, International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06118.pdf>.

_____, 2005k, “A Handbook for the Staff on PRGF Arrangements”, prepared by the Policy Development and Review Department, (Washington, International Monetary Fund), available for IMF staff at <http://www-int.imf.org/depts/pdr/PDR-Internal/PDR-Internal-Documents/PDR-Orientation/PRGF-Handbook.pdf>.

_____, 2005l, “Implementation of the Policy Support Instrument”, SM/05/343, prepared by the Policy Development and Review and Legal Departments, (Washington, International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/090205.htm>.

_____, 2005m, “IMF Executive Board Approves the Establishment of Policy Support Instruments for Aiding Low-Income Countries”, PIN/05/145, (Washington, International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05145.htm>.

_____, 2006, “The Federal Democratic Republic of Ethiopia—Selected Issues and Statistical Appendix”, (Washington, International Monetary Fund), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06122.pdf>.

International Monetary Fund and World Bank, 2004, “Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality”, (Washington: International Monetary Fund and World Bank), disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2004/end/022404.pdf>.

Lewis, Maureen, 2005, “Addressing the Challenge of HIV/AIDS: Macroeconomic, Fiscal and Institutional Issues, Working Paper 58, (Washington DC, Center for Global Development), disponível no endereço: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2730>.

Lewis, Stephen, 2005, *Race against Time*, (Toronto: Anansi Press).

Moss, Todd, Gunilla Pettersson e Nicolas van de Walle, 2006, “An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa”, Working Paper Number 74, (Washington DC, Center for Global Development), disponível no endereço: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/5646>.

Nkusu, Mwanza, 2004, “Are There Negative Returns to Aid? A Comment”, IMF Working Paper, WP/04/212, disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04212.pdf>.

OECD-DAC Secretariat, 2005, “Baselines and Suggested Targets for the 12 Indicators of Progress—Paris Declaration on Aid Effectiveness”, (Paris: OECD).

- OECD, 2006a, Development Co-operation Report, *OECD Journal of Development*, February.
- _____, 2006b, Synthesis Report of the Joint Evaluation of General Budgetary Support.
- Ooms, Gorik e Ted Schrecker, 2005, “Expenditure Ceilings, Multilateral Financial Institutions, and the Health of Poor Populations”, *The Lancet*, Vol. 365, May 21.
- Oxfam, 2005, “Beyond HIPC—Debt Cancellation and the Millennium Development Goals”, Oxfam Briefing Paper, 78.
- Rajan, Raghuram G. e Arvind Subramanian, 2005, “What undermines Aid’s Impact on Growth?” IMF Working Paper WP/05/126, disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05126.pdf>.
- Roodman, David, 2004, “The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-country Empirics”, Working Paper No. 32, (Washington DC, Center for Global Development), disponível no endereço: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2745>.
- Sachs, Jeffrey, 2004, “Doing the sums on Africa”, *The Economist Magazine*, May 20, 2004.
- _____, 2005a, *The End of Poverty: Economic Possibilities in Our Time*, Penguin Group USA.
- _____, 2005b, “It is time for fine words to give way to meaningful action”, comentário, in *Financial Times*, December 27.
- _____, 2006, “IMF can help to end shortfalls in aid that threaten death to the poor”, carta ao editor, in *Financial Times*, January 5.
- Save the Children, “The Impact of IMF Conditionality on Education Provision: Case Study Ethiopia”, Policy Review Paper, Save the Children UK, August.
- Shakow, Alexander, 2006, “Global Fund and World Bank HIV/AIDS Programs: A Comparative Advantage Study”, prepared for the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria and the World Bank HIV/AIDS Program, disponível no endereço: <http://siteresources.worldbank.org/INTHIVAIDS/Resources/375798-1103037153392/GFWBReportFinalVersion.pdf>.
- Trócaire, 2004, “The Other Side of the Coin—An Alternative perspective on the Role of the International Monetary Fund in Low-income countries”, Trócaire Policy Briefing Paper, September.

- University of Birmingham, 2005, *Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004: Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam*, disponível no endereço: <http://www.oecd.org/dataoecd/secure/4/40/34933196.pdf>.
- UN Millennium Project, 2005, “A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”, disponível no endereço: <http://www.unmillenniumproject.org//reports/index.htm>.
- World Bank, 2005, *World Development Indicators*, (Washington: World Bank).
- World Bank e International Monetary Fund, 2005, *Global Monitoring Report: Millennium Development Goals, From Consensus to Momentum*, (Washington: World Bank and International Monetary Fund) disponível no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gmr/2005/eng/pdf/gmr.pdf>.
- World Health Organization (WHO), 2001, ‘Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development’, Report prepared by the Commission on Macroeconomics and Health, (Geneva, World Health Organization), disponível no endereço: http://www3.who.int/whosis/cmh/cmh_report/report.cfm?path=cmh,cmh_report&language=english.
- _____, 2003, “Increasing Investments in Health for the Poor, Macroeconomics in Context”, Second Consultation on Macroeconomics and Health (Geneva: World Health Organization).
- _____, 2006, “Tough Choices: Investing in Health for Development. Experiences from National Follow-Up to the Commission on Macroeconomics and Health, CMH Support Unit”, (Geneva: World Health Organization), disponível no endereço: http://www.emro.who.int/cbi/PDF/ToughChoices_Report.pdf.
- Wyplosz, Charles (2005), “*Debt Sustainability Assessment: The IMF Approach and Alternatives*”, paper presented at an UNCTAD Expert Meeting on Debt Sustainability and Development Strategies on 26–28 October 2005 in Geneva [estudo apresentado durante reunião de especialistas, organizada pela UNCTAD, sobre sustentabilidade da dívida e estratégias de desenvolvimento].