

Avaliação do Programa de País:

Brasil

2011-2014



Este documento apresenta uma avaliação do programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID ou Banco) com o Brasil no período 2011-2014 efetuada pelo Escritório de Avaliação e Supervisão (OVE). Esta avaliação do programa de país (APP) é a quarta avaliação independente do programa do Banco com o Brasil. As avaliações anteriores cobriram os períodos 1993-2003 (RE-298), caracterizado pelo foco do Banco em empréstimos numa ampla gama de setores sem metas claras em termos de programa; 2000-2008 (RE-355), marcado pela exploração de setores-nicho para o Banco e uso de operações sem garantia soberana (SGS); e 2007-2010 (RE-398), quando o Banco deslocou seu apoio de instituições federais para governos subnacionais com intervenções em todo o programa.

Conforme estipula o Protocolo para APPs (RE-348-3), a principal função de uma APP é “fornecer informação sobre o desempenho do Banco no país que seja confiável e útil e permita a incorporação de lições e recomendações que possam ser usadas para melhorar a eficácia no desenvolvimento da estratégia geral e programa de assistência ao país”. Como outras APPs, esta avaliação procura examinar a relação do Banco com o Brasil de uma perspectiva independente e abrangente e serve o duplo objetivo de fortalecer a prestação de contas e compartilhar lições para futuro apoio do Banco, em particular para a definição da próxima Estratégia de País (EP).

A APP revisa o programa do Banco durante 2011-2014 à luz do contexto do país e dos documentos estratégicos aplicáveis e examina em profundidade os resultados de todas as operações aprovadas entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014 e as aprovadas anteriormente que foram desembolsadas (ao menos 70%) neste período. Os detalhes da carteira encontram-se nos anexos deste documento. O primeiro ano avaliado (2011) foi um ano de transição entre a última prorrogação da Estratégia de País 2004-2007 (GN-2477) e a aprovação da Estratégia de País para 2012-2014 em maio de 2012 (GN-2662-1).

Na preparação deste documento, O OVE entrevistou aproximadamente 400 pessoas, inclusive as principais contrapartes do Banco entre as autoridades brasileiras, unidades de execução dos projetos, membros da sociedade civil e setor privado, representantes de agências multilaterais com presença no Brasil, gerentes do Banco que supervisionam o programa do Brasil e funcionários da Representação e da Sede. O OVE também realizou uma pesquisa de 56 funcionários e consultores que trabalham no Brasil para entender melhor os desafios organizacionais e de pessoal que o Banco enfrenta num país tão heterogêneo. A missão também visitou projetos apoiados pelo BID para avaliar o progresso e os desafios da implementação.

Avaliação do Programa de Países:

Brasil

2011-2014

Escritório de Avaliação e Supervisão (OVE)



Banco Interamericano de Desenvolvimento
Outubro 2015



Este trabalho é distribuído sob uma licença Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Pode-se copiar, distribuir e transmitir este trabalho a terceiros, sob as seguintes condições:



Atribuição - Deve-se creditar a obra da forma especificada pelo autor ou licenciante (mas não de forma a sugerir que estes o apoiam ou subscrevem o seu uso da obra).



Uso não comercial - É proibido utilizar esta obra para fins comerciais.



Não a obras derivadas - É proibido alterar ou transformar este trabalho.

Renúncia - Qualquer das condições acima pode ser dispensada no caso de se obter permissão do detentor dos direitos autorais.

© **Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014**

Escritório de Avaliação e Supervisão
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluation

RE-482-1

ACRÔNIMOS E ABREVIACÕES

AGRADECIMENTOS

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. CONTEXTO DO PAÍS.....	1
2. O PROGRAMA DO BANCO.....	7
A. Relevância dos documentos estratégicos.....	7
B. Relevância do Programa Implementado.....	8
C. Desempenho da carteira de empréstimos de investimento.....	15
D. Uso dos sistemas de país.....	16
E. Coordenação com outros parceiros de desenvolvimento.....	17
3. EFICÁCIA DO PROGRAMA	19
A. Promoção da inclusão social e produtiva.....	20
1. Proteção social.....	20
2. Saúde.....	21
3. Educação.....	22
B. Infraestrutura.....	23
C. Cidades sustentáveis.....	25
1. Desenvolvimento urbano.....	25
2. Segurança pública.....	27
D. Capacidade institucional.....	28
1. Gestão pública.....	28
2. Gestão fiscal.....	29
E. Gestão de recursos naturais e mudança climática.....	30
F. Desenvolvimento por meio do setor privado.....	32
1. Desenvolvimento por meio do setor privado.....	32
2. Ciência e tecnologia.....	33
3. Turismo.....	33
4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	35

BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

NOTAS

COMENTÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO

[ANEXOS ELECTRÓNICOS](#)

ALC	América Latina e Caribe
APP	Avaliação do Programa de País
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BID-9	Nono Aumento Geral de Capital do BID
BMD	Banco multilateral de desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CII	Corporação Interamericana de Investimentos
CRAS	Centros de referência de assistência social
CT	Cooperação técnica
CUCA	Centro Universitário de Cultura e Arte
EAR	Empréstimo de Apoio a Reformas
EP	Estratégia de país
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fumin	Fundo Multilateral de Investimentos
GS	Garantia soberana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
M&A	Monitoramento e avaliação
OCDE	Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OMJ	Oportunidades para a Maioria
OVE	Escritório de Avaliação e Supervisão
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto interno bruto
PNAFE	Programa Nacional de Administração Fiscal dos Estados
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parcerias Público-Privadas
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SGS	Sem garantia soberana
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

Esta avaliação foi preparada por uma equipe composta de Pablo Alonso, Dorte Verner, José Claudio Pires, Juan Manuel Puerta, Anna Crespo, Ricardo Marto, Margareth Celse-L'Hoste, Lucía Martín e Patricia Sadeghi, sob a direção geral de Cheryl W. Gray (Diretora do OVE).

A equipe gostaria de agradecer a todos que contribuíram para este documento. Primeiro, gostaríamos de agradecer a ajuda que recebemos das autoridades brasileiras e outras contrapartes no Brasil. Foram muito generosos com seu tempo e forneceram dados e documentos, bem como opiniões sinceras sobre o trabalho do Banco. Segundo, agradecemos à Administração e aos funcionários do Banco, particularmente os funcionários da representação no Brasil. Finalmente, gostaríamos de agradecer aos nossos colegas do OVE que proporcionaram insumos valiosos: César Bouillon, Héctor V. Conroy, Leslie F. Stone, Carlos Morales e Maria Elena Corrales.



Com uma população de quase 202,8 milhões de habitantes e um PIB de US\$2,353 trilhões, o Brasil é um país, grande e diversificado, com um alto nível de desenvolvimento humano.

© Sergio González, 2014

Resumo Executivo

O Brasil é o quinto país mais populoso, a sétima maior economia do mundo e uma das nações mais avançadas da América Latina e Caribe (ALC). Com uma população de quase 202,8 milhões de habitantes e um PIB de US\$2,353 trilhões, o Brasil é um país, grande e diversificado, com um alto nível de desenvolvimento humano. O PIB per capita em paridade do poder de compra era US\$16.096 em 2014, quase o dobro do nível de 2000 e acima da média da Região. A economia brasileira é particularmente sofisticada, com amplos setores industriais e de serviços.

O Brasil experimentou um crescimento econômico sólido nos últimos anos, mas o crescimento diminuiu e o país continua a enfrentar déficits importantes em infraestrutura e serviços públicos que limitam sua produtividade e competitividade. Após décadas de inflação alta, o Governo do Brasil adotou reformas econômicas que foram cruciais para estabilizar a situação macroeconômica. Essas reformas, junto com um ambiente externo favorável, impulsionaram o crescimento brasileiro e contribuíram para melhorar a posição fiscal em todos os níveis de governo e para reduzir as taxas de juros nominais. Neste contexto, o Brasil conseguiu reduzir a pobreza, aumentar a classe média e diminuir as diferenças regionais. Contudo, o Brasil continua a enfrentar desafios significativos: desigualdade de renda e regional e produtividade, baixo nível de investimento, urbanização, qualidade e acesso aos serviços sociais (especialmente educação) ainda insuficientes e altos índices de criminalidade. O Brasil também enfrenta desafios ambientais difíceis, como desmatamento, poluição, perda da biodiversidade e emissões de gases do efeito estufa. Outros desafios, particularmente no âmbito subnacional, incluem gestão pública deficiente, rigidez e pouca transparência dos gastos públicos e baixa capacidade de aumentar a arrecadação de impostos.

No médio prazo será um desafio para o Brasil manter taxas de crescimento e redução da pobreza similares às da última década. A taxa de crescimento dependerá de fatores como ganhos de produtividade, o ritmo do investimento em infraestrutura, a taxa de adoção de reformas estruturais promotoras do crescimento, melhorias na eficiência e qualidade dos gastos públicos e dinâmica do mercado de trabalho.

As necessidades extremamente heterogêneas do país e a capacidade desigual dos governos subnacionais afetam a gestão e implementação de políticas sociais. Os governos municipais e estaduais têm autonomia na prestação de muitos serviços sociais e enfrentam diferentes desafios e sua capacidade de lidar com esses desafios varia muito. Assim, a qualidade e acesso aos serviços sociais varia entre os estados e tende a ser pior nos estados mais pobres do Norte e Nordeste.

O PROGRAMA

A EP do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, ou Banco) para 2012-2014 era relevante por refletir as prioridades compartilhadas entre o Governo do Brasil e o Banco e as necessidades de desenvolvimento de longo prazo do Brasil, mas foi dividida em 16 setores prioritários com complementaridade estratégica limitada. A EP identificou seis objetivos estratégicos: (i) promover a inclusão social e produtiva, (ii) melhorar as condições da infraestrutura do país, (iii) apoiar o desenvolvimento de cidades sustentáveis, (iv) fortalecer a capacidade institucional das entidades públicas, (v) promover melhor gestão dos recursos naturais e mudança climática e (vi) estimular o desenvolvimento por meio do setor privado. Também propôs trabalhar em todos os três níveis de governo (mas com um foco mais forte no nível subnacional), com um viés geográfico para as regiões Norte e Nordeste e um maior esforço para levar em conta questões de gênero e raça. Embora a EP tenha identificado dois ou mais setores do Banco para trabalho em cada um dos seis objetivos, não encorajou os setores a se complementarem mutuamente para atingir objetivos comuns. De fato, em vez de identificar objetivos comuns, a EP forneceu objetivos/indicadores separados para cada um dos 16 setores prioritários.

Para permanecer relevante, o Banco continuou a adaptar seus padrões de financiamento durante o período. Embora a proporção de empréstimos federais e municipais em 2011-2014 tenha permanecido aproximadamente a mesma do período anterior, os empréstimos para os estados aumentaram e os empréstimos para o BNDES cessaram. Ao mesmo tempo, os empréstimos ao setor privado diminuíram e passaram de operações do setor real para o setor financeiro: o Banco encontrou um nicho de mercado no financiamento do comércio, onde havia uma grande demanda por seus empréstimos em moeda forte de longo prazo.

O Banco continuou a ser uma fonte importante de financiamento internacional para o Brasil. O BID se tornou o maior credor multilateral do Brasil (em termos de estoque da dívida). Durante 2011-2014, o Banco aprovou 175 operações (empréstimos, garantias

e doações) totalizando US\$10,45 bilhões (nível comparável ao dos quatro anos anteriores, quando o Banco aprovou 206 operações no valor de US\$10,16 bilhões). Os fundos foram canalizados por meio de empréstimos de investimento com garantia soberana (74% do valor), empréstimos de apoio a reformas para os estados (20%) e empréstimos de investimento sem garantia soberana (6%). Durante o período foram aprovados US\$90,8 milhões em financiamento não reembolsável, em comparação com US\$78,5 milhões aprovados durante 2007-2010.

Em termos de setores, o programa do Banco se concentrou em desafios de desenvolvimento relevantes, como questões de infraestrutura e fiscais/institucionais. Devido ao investimento substancial em cooperação técnica e diálogo, foi capaz de envolver estados e municípios nos setores de saúde e educação. Os projetos de infraestrutura no nível estadual continuaram sendo uma área essencial de trabalho. A maioria dos empréstimos em infraestrutura destinou-se a projetos de transporte que poderiam ajudar a melhorar a produtividade e competitividade. Quase um terço dos empréstimos em infraestrutura destinou-se a água e saneamento, em conformidade com os desafios da urbanização do país. Embora os empréstimos para energia tenham somado somente 8% das aprovações em infraestrutura, foram direcionados a projetos altamente estratégicos. A maioria dos empréstimos para infraestrutura destinou-se aos estados das regiões Sul e Sudeste, embora um quinto tenha ido para os estados mais pobres do Norte e Nordeste, em conformidade com a intenção da EP e as necessidades do país. Questões fiscais e a necessidade de melhorar a gestão fiscal dos estados justificaram o apoio do Banco a finanças públicas, predominantemente através de operações de apoio a reformas para os estados (PROCONFIS) e apoio à reforma fiscal subnacional (PROFISCO). A provisão pelo Banco de cooperação técnica (CT) substancial nos setores de saúde e educação abriu a possibilidade de emprestar aos estados e municípios nesses setores; durante o período, o Banco aprovou cinco projetos de saúde e cinco projetos de educação no total de mais de US\$1 bilhão.

Conforme previsto na EP e em conformidade com as necessidades do país, o programa aumentou seu foco nas regiões mais pobres do país e se esforçou para incluir o gênero e a diversidade como uma questão transversal. Embora metade dos empréstimos durante o período tenha sido destinada aos estados de renda mais alta no Sul e Sudeste, os empréstimos ao Norte e Nordeste quase dobraram. A carteira vem aumentando seu foco nos estados menos desenvolvidos desde a crise de 1999 e essa tendência se intensificou no período da última estratégia. Os empréstimos nos setores sociais também se concentraram nos estados mais pobres, em conformidade com as necessidades do país. Cerca de um quinto dos empréstimos GS incluíram indicadores de gênero e raça em suas matrizes de resultados (como um primeiro passo para abordar questões de diversidade), uma melhoria em relação a outros períodos, mas ainda longe do objetivo de 100% estabelecido na EP.

IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS

O desempenho do Banco mostra as implicações de passar de emprestar ao o governo federal a emprestar aos governos subnacionais. Os prazos gerais de preparação dos projetos de investimento do Banco no Brasil permaneceram constantes e acima da média do Banco, e os custos de preparação e execução aumentaram em relação aos do período da estratégia anterior, embora essas médias escondam importantes diferenças entre mutuários e instrumentos. O tempo combinado entre o início e a elegibilidade continuou sendo de cerca de 40 meses no Brasil, embora a média do Banco tenha diminuído para pouco mais de 30 meses. O tempo mais longo de preparação é em parte explicado pelo processo meticuloso de revisão federal ao qual os mutuários do Banco (governos subnacionais) são submetidos antes da aprovação. Os custos médios de preparação e execução por milhão de dólares aprovado aumentaram de US\$2.002 e US\$3.566, respectivamente, para US\$2.477 e US\$6.160, ainda abaixo das médias do Banco, que também aumentaram desde 2010.

O uso de operações tipo guarda-chuva não contrabalançou os previsíveis custos mais altos de lidar com governos subnacionais institucionalmente mais fracos e menos experientes. Para compensar os previsíveis custos mais altos de lidar com governos subnacionais, o Banco desenvolveu novos instrumentos – o uso da linha de crédito condicional para projetos de investimento (CCLIP) deveria simplificar a preparação e aprovação de projetos – e descentralizou a execução para a representação. Contudo, o tempo e os custos de preparação e os custos de execução pioraram para os três programas que usaram CCLIPs, embora geralmente tenham melhorado para mutuários estaduais e municipais que não recorreram a operações guarda-chuva.

A experiência do Banco mostra que as parcerias de longo prazo com um número selecionado de governos subnacionais podem aumentar a eficiência e eficácia da carteira. Alguns dos fatores que influenciaram os custos de preparação e execução de projetos foram a falta de experiência prévia dos clientes no trabalho com o Banco e sua capacidade institucional relativamente mais fraca. À medida que os novos mutuários subnacionais adquiriram experiência, se tornaram mais proficientes em lidar com o Banco e os custos de preparação caíram pela metade para clientes antigos. Muitos novos mutuários eram institucionalmente mais fracos e tenderam a ter mais dificuldade em lidar com os processos do Banco, o que também afetou os custos de implementação, já que empréstimos a municípios de menor capacidade tiveram custos médios de execução até sete vezes mais altos do que aqueles para municípios mais capazes. O envolvimento contínuo com o Banco facilitou o diálogo sobre políticas e a coordenação entre o Banco e governos subnacionais, o que pode levar a melhor planejamento e melhores resultados.

Os resultados do programa parecem ter sido desiguais, com alguns êxitos significativos. Projetos de proteção social estão fornecendo infraestrutura social popular, mas não está claro se eles renderão os resultados esperados. Exceto pelos bem-sucedidos

projetos de saúde de Fortaleza e São Bernardo, os projetos revisados pelo OVE em educação e saúde encontram-se em estágios relativamente iniciais. O governo federal e os governos subnacionais valorizam a atuação do Banco nesses setores. Projetos de transporte e água e saneamento, principalmente no âmbito estadual e municipal, parecem ter tido impactos positivos substanciais. Projetos de desenvolvimento urbano (PROCIDADES ou empréstimos independentes) são altamente relevantes, e o Banco possui o conhecimento necessário para oferecer apoio. Contudo, alguns projetos têm sérios problemas de eficiência e implementação; devido a atrasos e deficiências de monitoramento e avaliação, pouco se pode dizer sobre sua eficácia. O desembolso para projetos de gestão do setor público no nível federal está sendo muito lento para medir sua eficácia. A carteira de meio ambiente e recursos naturais é de tamanho relativamente modesto, mas parece ter sido bem diversa, e as CT em particular apoiaram várias iniciativas de fortalecimento institucional e conhecimento. Os empréstimos GS do Banco para o setor do turismo através do PRODETUR estão enfrentando grandes problemas de implementação; apesar da alta demanda, os empréstimos dessa modalidade cessaram. O apoio à reforma fiscal no âmbito estadual através do PROFISCO e do PNAFM teve resultados irregulares. O programa PROFISCO foi bem-sucedido em disseminar experiências e melhores práticas nos estados, mas poucos projetos progrediram o suficiente para fornecer evidências claras sobre os resultados. Os empréstimos de apoio a reformas através do PROCONFIS ajudaram os estados a estabelecer uma agenda de reformas e melhorar sua gestão fiscal. No entanto, somente duas das cinco operações foram financeiramente relevantes e todas tinham profundidade modesta em termos de reformas de políticas.

O Banco teve pouco envolvimento privado nos setores produtivos, concentrando a maioria dos empréstimos SGS em intermediários financeiros. Isso foi em parte devido à pronta disponibilidade de financiamento para projetos do setor privado no Brasil através dos bancos públicos de desenvolvimento (notadamente BNDES) durante o período. Os clientes do setor financeiro parecem valorizar os termos e efeitos reputacionais do apoio do BID. O Banco oferece prazos não disponíveis no mercado nacional (ou disponíveis internacionalmente, mas a um preço mais alto). Seu processo de devida diligência forneceu um selo de qualidade para a maioria dos bancos, ajudando-os a negociar melhores transações com bancos estrangeiros e/ou alcançar novas fontes de financiamento. Em menor medida, o Banco tem sido eficaz em cobrir assimetrias de informação entre bancos em operações de financiamento do comércio. Contudo, as deficiências dos arranjos de M&A em operações do setor privado dificultam a avaliação completa de sua eficácia.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Brasil registrou um sólido crescimento econômico nos últimos anos, mas o crescimento diminuiu e o país continua a enfrentar déficits significativos de infraestrutura e serviços públicos que limitam sua produtividade e competitividade. Devido a restrições fiscais e rigidez dos gastos, os déficits de infraestrutura e serviços

sociais exigirão o envolvimento dos setores público e privado. O marco regulatório do país não favorece os investimentos do setor privado, mas o Banco tem trabalhado com o Brasil para abordar alguns aspectos do problema, e novas oportunidades podem surgir. Devido à complexidade e transversalidade desses desafios, a colaboração entre setores e a coordenação entre os guichês público e privado do Grupo do Banco serão cruciais.

O foco nos governos subnacionais e em infraestrutura, gestão fiscal e setores sociais (com ênfase maior nas regiões mais pobres) foi geralmente relevante para as necessidades do país e prioridades do governo, mas, na opinião do OVE, uma carteira mais estrategicamente integrada poderia ter produzido um impacto mais forte para o país.

O desempenho da carteira do Banco mostra as implicações de passar a trabalhar com os governos subnacionais, em vez de trabalhar com o governo federal. A experiência do Banco mostra que as parcerias de longo prazo com um número selecionado de governos subnacionais podem aumentar a eficiência e eficácia da carteira.

O OVE faz as seguintes recomendações para a futura atuação do Banco no Brasil:

1. Trabalhar com o cliente para definir um conjunto limitado de prioridades temáticas estratégicas para estruturar e integrar o programa do Banco, levando em conta as demandas do país e a vantagem comparativa do Banco. Embora seja compreensível que o Banco apoie vários temas e atividades tendo em vista o tamanho do Brasil e a heterogeneidade dos mutuários, a priorização estratégica ainda é importante para a eficácia do Banco. Neste sentido, o aumento do foco do programa sobre a pobreza, incluindo as áreas mais pobres do país, poderia ser uma prioridade estratégica a ser considerada.
2. Buscar parcerias de longo prazo com governos subnacionais (estados e municípios) quando possível e dedicar recursos substanciais ao aprendizado transversal. Já que a falta de experiência anterior no trabalho com o Banco e a capacidade institucional mais fraca parecem explicar os custos mais altos, relações de longo prazo (como CCLIPs com governos subnacionais específicos) podem reduzir os custos de preparação e implementação e ampliar a capacidade institucional. Uma maior atenção ao intercâmbio de experiências entre programas, estados e municípios (por exemplo, replicando mecanismos similares à Comissão de Secretarias da Fazenda do PROFISCO) pode aumentar a eficácia e, ao mesmo tempo, controlar os custos.
3. Segundo a demanda dos clientes, continuar a trabalhar com os estados e municípios no aprofundamento da reforma das finanças públicas. Uma melhor situação fiscal, políticas de gastos públicos mais eficientes e uma gestão do gasto público mais forte serão cruciais para os governos subnacionais ampliarem a cobertura e melhorarem a qualidade dos serviços públicos e da infraestrutura. O Banco possui forte um conhecimento multissetorial que pode contribuir para essas reformas.

Empréstimos de apoio a reformas para os estados – particularmente aqueles com necessidades financeiras imediatas – parecem ser um instrumento eficiente e eficaz de apoio, suplementados, nos casos apropriados, com cooperação técnica e/ou empréstimos de investimento. Dada a amplitude de importantes questões fiscais, os programas de apoio fiscal devem envolver múltiplas divisões do Banco para ajudar os clientes a identificar as rigidezes e ineficiências mais urgentes dos gastos e formular soluções apropriadas.

4. Buscar maneiras de trabalhar com as autoridades brasileiras para ajudar a fortalecer os marcos regulatórios para parcerias público-privadas em vários níveis de governo. Facilitar o investimento privado na prestação de serviços públicos será essencial para atender as crescentes necessidades de infraestrutura do país e também pode ser crucial no aumento de investimentos sociais, ambientais e em outras áreas.
5. Desenvolver um plano concreto para promover uma colaboração intersetorial e público-privada mais eficaz no programa do país. Essa colaboração será essencial para a consecução dos objetivos de priorização estratégica e apoio à reforma fiscal integrada no âmbito subnacional, conforme indicado nas recomendações anteriores.
6. Continuar fortalecendo o monitoramento e avaliação da carteira do Banco. A avaliabilidade da carteira aprovada do Banco melhorou bastante, conforme evidenciado pelas pontuações mais altas da Matriz de Eficácia no Desenvolvimento nos últimos anos. Manter essas melhorias até a conclusão do projeto e avaliação ex post pode ajudar o Banco a aprender mais com a experiência e afinar as futuras intervenções.



Em 1994 o Plano Real introduziu uma nova moeda (o real) e elevou as taxas de juros, reprimindo a hiperinflação (média de 2.076% nesse ano).

© OVE, 2015

1 Contexto do País

O Brasil é o quinto país mais populoso, a sétima maior economia e uma das nações mais avançadas da América Latina e Caribe (ALC). Com uma população de quase 202,8 milhões de habitantes e um PIB de US\$2,353 trilhões (Tabela A 1), o Brasil é um país federativo, grande e diversificado, com um alto nível de desenvolvimento humano.¹ O PIB per capita em paridade do poder aquisitivo era de US\$ 16.096 em 2014, quase o dobro do nível de 2000 e acima da média da Região. A economia brasileira é particularmente sofisticada, com amplos setores de indústria e serviços (25% e 69% da economia, respectivamente).

Após décadas de alta inflação, o Governo do Brasil adotou várias reformas econômicas que foram cruciais para estabilizar a situação macroeconômica. Em 1994 o Plano Real introduziu uma nova moeda (o real) e elevou as taxas de juros, reprimindo a hiperinflação (média de 2.076% nesse ano). O plano também incluía medidas de ajuste fiscal. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o Governo do Brasil introduziu uma taxa de câmbio flexível e regimes de meta de inflação e aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), após o Programa de Ajuste Fiscal mediante o qual o governo federal assumiu a dívida dos estados e municípios (equivalente a 20% do PIB) em troca da disciplina fiscal (The Economist 2013).²

Essas reformas, junto com um ambiente externo favorável, impulsionaram o crescimento e contribuíram para a melhoria da situação fiscal em todos os níveis de governo e a redução das taxas nominais de juros. O PIB teve um crescimento anual médio de 1,9% em 1990-2000 e cresceu 3,7% entre 2000 e 2010 e 2,1% durante o período desta avaliação. O superávit fiscal primário de 3% do PIB obtido entre 2001 e 2013 (Figura A.1) permitiu que o Governo do Brasil reduzisse a dívida bruta do setor público (de 78,9% do PIB em 2002 para 65,2% em 2014). O Banco Central do Brasil

(BCB) reduziu a taxa SELIC de mais de 25% no início de 2003 para cerca de 10% em 2014, reduzindo as taxas nominais de juros e a conta líquida de juros do setor público de 8,5% do PIB em 2003 para 6,1% em 2014.

Nesse contexto, o Brasil conseguiu reduzir a pobreza, ampliar a classe média e diminuir as diferenças regionais. Entre outros fatores, a introdução de uma rede de segurança social (em particular, o programa Bolsa Família) em 1998 e aumentos do salário mínimo e na cobertura de seguro-desemprego e pensões foram cruciais para essas mudanças (Carneiro et al. 2011).³ A pobreza caiu de 35,1% da população em 2001 para 15,9% em 2012 e a indigência atingiu seu nível mais baixo (5,3%) nesse ano. Os níveis de emprego formal aumentaram e o índice de desemprego caiu de 11,3% em 2001 para 6,7% em 2015. A pobreza no Norte e Nordeste (tradicionalmente as regiões mais pobres do país) também caiu, de 45,4% e 59,8% da população em 2001 para 27,5% e 30,8% em 2012 (Tabela A.2) (IPEA 2012).

Porém, o Brasil continua a enfrentar desafios importantes de desigualdade regional e de renda. O índice de Gini, embora tenha diminuído de 0,60 em 2001 para 0,53 em 2012 (IPEA 2013), continua sendo um dos mais altos entre os países da ALC. As regiões Norte e Nordeste têm um PIB per capita abaixo de US\$ 8.600 e US\$ 6.300, respectivamente (Tabela A.2) e baixos índices médios de desenvolvimento humano (PNUD 2014). As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste têm PIB per capita mais alto (entre US\$14.000 e US\$17.000), pobreza mais baixa (abaixo de 8%), desemprego mais baixo (entre 4% e 7%, Tabela A.2), economias mais diversificadas e maior capacidade institucional (Figura A.2).

Os desafios sociais e a capacidade dos governos subnacionais de formular e implementar políticas sociais também variam amplamente no país. Desde a adoção da Constituição de 1988, os governos municipais e estaduais têm maior autonomia na prestação de muitos serviços sociais. A qualidade e o acesso desses serviços variam entre os estados, em parte devido às diferenças na capacidade de gestão dos estados. Enquanto os estados do Sul e Sudeste têm níveis de saúde e desafios comparáveis aos das economias desenvolvidas, os indicadores de saúde dos estados do Norte e Nordeste estão abaixo da média nacional e seus sistemas de saúde devem lidar com causas de morte e doenças infecciosas facilmente preveníveis (Figuras A.3 e A.4). Do mesmo modo, os principais desafios em educação decorrem das disparidades regionais, da baixa qualidade e cobertura da educação básica e secundária em alguns estados (conforme evidenciado pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio, Figura A.5) e da fraca capacidade gerencial de alguns estados para articular e implementar políticas (IPEA 2014 e Oliveira, Sakowski e Gusso, 2013).⁴ Há desafios similares em proteção social, inclusive baixa cobertura e qualidade dos serviços e fraca coordenação e capacidade institucional, especialmente nas regiões mais pobres do Norte e Nordeste (Barrientos 2013; Robles e Mirosevic 2013). Assim, embora a desigualdade social continue sendo um problema nacional, ela deve ser abordada localmente (Velez, Barros e Ferreira 2004).

A produtividade e a competitividade são questões importantes. Entre 2003 e 2013 a taxa de produtividade total dos fatores do Brasil cresceu somente 4,2%, em contraste com o crescimento de 31,1% e de 22,3% nas taxas da Índia e da China respectivamente. Vários fatores afetam a produtividade e competitividade: marcos regulatórios fracos, altas tarifas e impostos, habilidades inadequadas da força de trabalho,⁵ informalidade, dificuldade de acesso ao crédito e burocracia (Banco Mundial 2009). A elevação dos salários não foi acompanhada de ganhos na produtividade da mão de obra, de modo que os custos unitários do trabalho aumentaram (Frischtak e Moreira 2014; IPEA 2013; De Negri e Cavalcanti 2013). Finalmente, a economia relativamente fechada do país enfraquece suas chances de se beneficiar das cadeias de valor globais (OECD et al. 2014).

O baixo investimento em infraestrutura também afeta a produtividade. Os índices de investimento registraram uma média de 19,5% do PIB entre 2000 e 2014, que é baixa mesmo em comparação com os níveis da ALC (IPEA 2013). Especialistas estimam o valor total da infraestrutura do Brasil em 16% do PIB, enquanto outras economias grandes registram em média 71% (McKinsey & Company 2014). O setor do transporte é afetado pelo mau estado das estradas, baixa capacidade dos sistemas de transporte de massa e altos índices de acidentes.⁶ Embora o Brasil tenha a maior capacidade de armazenamento de água do mundo, sua dependência da hidroeletricidade o torna especialmente vulnerável a problemas de fornecimento em anos de baixa pluviosidade (Flórez-Orrego, Silva e Oliveira 2014; BEN 2014). Isso, junto com a degradação das usinas e linhas elétricas, resulta em interrupções com frequência e duração próximas da média da região (Byer, Crousillat e Dussan 2009; EPE 2014). Finalmente, estima-se que o Brasil enfrente um crescimento da demanda anual de eletricidade de 4,5% em 2014-2018, sendo o maior crescimento nas regiões Norte e Nordeste.

A rápida urbanização no passado criou grandes desafios para as áreas metropolitanas. Uma considerável proporção da população urbana vive em favelas em torno do centro das cidades sem infraestrutura e serviços básicos e com altos índices de criminalidade. A proporção de pessoas que vivem em favelas no Rio de Janeiro e São Paulo é de 22% e 20%, respectivamente (IBGE 2014). A urbanização também foi acompanhada de aumentos na motorização, especialmente nas grandes áreas metropolitanas do Sul e Sudeste (Observatório das Metrôpoles, 2013). Isso congestionou o transporte e provocou um aumento nas emissões veiculares de CO₂ de 125 milhões de toneladas em 2000 para 180 milhões em 2010 em todo o país (IPEA 2011).

Registrou-se progresso na melhoria do acesso a água e saneamento, mas é preciso investimento contínuo para reduzir os déficits de cobertura. Entre 2004 e 2011 a parcela de pessoas com acesso a coleta de lixo adequada aumentou de 76% para 82%. A parcela de domicílios com acesso a saneamento adequado aumentou de 45% em 1991 para 62% em 2010 (MMA 2014). Embora mais de quatro quintos dos domicílios no Sudeste tenham tratamento de água adequado, somente 22% dos domicílios no Norte dispõem disso. A falta de acesso tende a se concentrar nas áreas



A violência tende a se concentrar em grupos marginalizados e de baixa renda, nas populações jovens e negras sujeitas a altas taxas de deserção escolar, desemprego, tráfico de drogas, violência doméstica e uso de armas (IPEA 2014).

© BID, 2015

rurais (MMA 2014). Como em outros setores, a regulação e a gestão são grandes desafios: em 2011 somente 28% dos municípios (20% no Norte) tinham políticas de saneamento básico e somente metade possuía uma entidade encarregada do controle da qualidade da água (IBGE 2014).

A segurança pública continua sendo uma questão crítica. O Brasil tem um dos mais altos índices de homicídio no mundo, especialmente no Norte e Nordeste. A violência tende a se concentrar em grupos marginalizados e de baixa renda, nas populações jovens e negras sujeitas a altas taxas de deserção escolar, desemprego, tráfico de drogas, violência doméstica e uso de armas (IPEA 2014). As autoridades municipais e a polícia em geral não têm meios, sistemas e capacidade técnica para resolver o problema (IPEA 2014).

O Brasil tem mostrado um forte compromisso em abordar a mudança climática. Reduziu substancialmente o desmatamento na Amazônia, de 28.000 km² em 2004 para cerca de 5.000 km² em meados de 2014: quase quatro quintos da floresta amazônica continuam intactos. Contudo, o Brasil continua enfrentando difíceis desafios ambientais, não só de desmatamento (FAO 2015), mas também de poluição do ar resultante de aumento da frota automobilística e crescente industrialização. Entre 1998 e 2005, 5% das mortes de crianças (0-5 anos) e idosos (65 anos ou mais) em grandes cidades foram atribuídas à poluição do ar.

O período da avaliação foi marcado pelo enfraquecimento do ambiente externo e deterioração do desempenho macroeconômico. O crescimento do PIB, que registrou média de 4,5% entre 2004 e 2010, caiu para 2,1% em 2011-2014 devido à queda na demanda de produtos primários e investimento e elevação nos custos da mão

de obra (Figura A.6) (The Economist Intelligence Unit 2015). O déficit em conta corrente aumentou de 1,2% em 2006 para 3,9% do PIB em 2014. O saldo primário do governo central registrou déficit pela primeira vez desde o fim dos anos 1990. A dívida bruta do setor público ficou acima de 60% do PIB em 2014, e alguns governos subnacionais do Sul e Sudeste atingiram níveis de dívida particularmente altos (Tabela A.2 e Figuras A.1 e A.7). O Brasil mantém a classificação de grau de investimento com perspectiva estável.⁷

O financiamento do setor privado passou de empréstimos bancários para títulos. Num contexto global de baixas taxas de juros, particularmente após 2009, aumentou o apetite dos investidores pelos rendimentos mais altos dos títulos da ALC. As firmas do setor privado aproveitaram a situação para passar de empréstimos bancários para financiamento de títulos, usando os fundos para melhorar a estrutura da dívida em vez de aumentar os investimentos (Shin 2013; Caballero e Powell 2014; Bastos Kamil e Sutton 2015; Canuto 2014) (Figuras A.8 e A.9).

A demanda de financiamento SGS do Banco parece ter sido também afetada pela crescente disponibilidade de financiamento público ao setor privado. Fundos do Tesouro foram alocados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros bancos públicos como ferramentas anticíclicas após a crise financeira (Figura A.10). O BNDES tornou-se o principal financiador do país⁸ com foco nos empréstimos para infraestrutura (36% do total em 2014), principalmente para energia e logística. Dentre as 1.000 maiores firmas do Brasil, 783 receberam financiamento do BNDES durante 2007-2014.

No médio prazo será um desafio para o Brasil manter taxas de crescimento e de redução da pobreza similares às da última década. O Banco Central prevê que o PIB terá uma contração de 1,80% em 2015 e crescerá 0,2% em 2016.⁹ A taxa de crescimento dependerá de fatores como ganhos de produtividade, ritmo do investimento em infraestrutura, ritmo da adoção de reformas estruturais promotoras do crescimento, melhorias da eficiência e qualidade do gasto público e dinâmica do mercado de trabalho (IPEA 2014).



A Estratégia de País propôs trabalhar nos três níveis de governo (com foco mais concentrado no nível subnacional), com um viés geográfico para as regiões Norte e Nordeste e um maior esforço para levar em conta as questões de gênero e raça.

2 O Programa do Banco

A. RELEVÂNCIA DOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS

O programa do Banco com o Brasil foi guiado pela Estratégia de País (EP) 2012-2014 aprovada em maio de 2012 (GN-2662-1),¹⁰ os correspondentes documentos do programa de país (2012-2014) e a atualização da EP em fevereiro de 2013 (GN-2662-4).¹¹ A EP identificou seis objetivos estratégicos: (i) promoção da inclusão social e produtiva; (ii) melhoria das condições de infraestrutura; (iii) apoio ao desenvolvimento de cidades sustentáveis; (iv) fortalecimento da capacidade institucional das entidades públicas; (v) promoção de melhor gestão dos recursos naturais e mudança climática; (vi) estímulo ao desenvolvimento por meio do setor privado. Também propôs trabalhar nos três níveis de governo (com foco mais concentrado no nível subnacional), com um viés geográfico para as regiões Norte e Nordeste e um maior esforço para levar em conta as questões de gênero e raça. Essas seis prioridades estratégicas e foco temático regional são amplamente relevantes, pois levam em consideração os 11 macrodesafios do Plano Plurianual de Governo, Plano Mais Brasil 2012-2015, Plano Brasil sem Miséria (Tabela A.3), objetivos do Nono Aumento Geral de Capital e o diálogo entre o Banco, o governo federal, os governos subnacionais e a sociedade civil.

Os seis objetivos estratégicos da EP foram divididos em 16 setores prioritários, com limitada complementaridade estratégica. O grande número de mutuários subnacionais com necessidades diversas e a complexidade dos desafios de desenvolvimento exigiam flexibilidade e um enfoque multisetorial coerente. A EP não proporcionou isso. Embora tenha identificado dois ou mais setores do Banco que contribuiriam para a consecução de cada um dos seis objetivos da EP, não encorajou os setores a trabalhar juntos para atingir metas comuns. De fato, a EP não identificou metas comuns; em vez disso, proporcionou objetivos/indicadores separados para cada um dos 16 setores prioritários. Um exame das 17 notas setoriais preparadas para a EP (ou 18 se incluirmos a nota fiduciária) revela pouca coordenação em sua preparação, o que foi confirmado por entrevistas com funcionários do Banco. Na verdade, os setores prioritários na EP espelham as divisões setoriais do Banco (Tabela A.4), que tende a trabalhar em silos.¹²

B. RELEVÂNCIA DO PROGRAMA IMPLEMENTADO

Para continuar relevante num contexto cambiante, em meados da década de 2000 o Banco começou a adaptar seu programa para atrair novos clientes com novos instrumentos. Resultados econômicos positivos e mudanças regulatórias no início dos anos 2000 levaram o governo federal a reduzir seu endividamento junto a instituições financeiras multilaterais.¹³ O governo solicitou que o Banco apoiasse o processo de descentralização, que começou com a Constituição Federal de 1988 e foi fortalecido com a LRF em 2000. Em outros países nos quais o Banco trabalha com governos subnacionais, o financiamento em geral é facilitado mediante transferências fiscais do governo central.¹⁴ A Constituição Brasileira permite que os governos subnacionais tomem emprestado diretamente do Banco; assim, o Banco começou a emprestar a governos estaduais e municipais. O Banco também aumentou seu financiamento para o BNDES e o setor privado: durante 2007-2010, o financiamento a governos subnacionais, BNDES e setor privado atingiu 53%, 32% e 13% do total, respectivamente (Tabela A.5).

O Banco também criou novos instrumentos no fim da década de 2000, em particular três programas “guarda-chuva” (Boxe 2.1) para ajudar a atender algumas das necessidades dos novos clientes subnacionais.¹⁵ Três programas de financiamento do investimento - PROCIDADES, PROFISCO e PRODETUR - eram exclusivos do Brasil e visavam a agilizar a preparação de projetos e promover a descentralização da gestão do programa para entidades locais e a representação. Posteriormente, o PROCONFIS foi desenvolvido, como uma série de empréstimos de apoio a reformas para abordar questões fiscais no âmbito estadual.¹⁶ Durante 2007-2010, cerca de um terço do financiamento a governos subnacionais foi efetuado através da modalidade de operações guarda-chuva e do PROCONFIS.

O Banco continuou a ser uma importante fonte de financiamento internacional para o Brasil durante o período da estratégia mais recente e o tamanho do programa aprovado é comparável ao de 2007-2010. Entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014, o Banco

aprovou 175 operações (empréstimos, garantias e financiamento não reembolsável) no total de US\$10,45 bilhões, nível comparável ao dos quatro anos anteriores, quando o Banco aprovou 206 operações no total de US\$10,16 bilhões. O financiamento foi canalizado através de empréstimos de investimento com garantia soberana (74% em termos de valor), empréstimos de apoio a reformas (20%) e investimentos SGS (6%). Foram aprovados US\$90,8 milhões em financiamento não reembolsável durante o período, em comparação com US\$78,5 milhões aprovados durante 2007-2010 (Tabelas A.5 e A.6).

BOXE 2.1 PROGRAMAS GUARDA-CHUVA

O PROCIDADES é uma linha de crédito condicional para projetos de investimento (CCLIP)^a de US\$800 milhões aprovada pelo Banco em 2006 (BR-L1043) e pode emprestar até US\$50 milhões por município de tamanho intermediário. Os empréstimos visam financiar desenvolvimento urbano e/ou atividades de fortalecimento municipal que façam parte de um plano de desenvolvimento municipal. O programa requereu recursos de contrapartida de igual a 50% do valor total do projecto.

O PROFISCO é uma CCLIP de US\$500 milhões aprovada pelo Banco em 2008 (BR-X1005) e pode emprestar até US\$50 milhões por estado da federação, com o objetivo de ajudá-los a atingir e manter metas fiscais estabelecidas no Programa de Ajuste Fiscal (PAF) por meio de melhorias em seus sistemas de impostos e gastos. O PROFISCO dá continuidade ao Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) financiado pelo Banco em 1999, destinado a melhorar a gestão e transparência dos municípios. Em maio de 2013, o Banco aprovou mais US\$200 milhões para a CCLIP.

O PRODETUR é uma CCLIP de US\$1 bilhão aprovada pelo Banco em 2008 (BR-X1008) com o objetivo de apoiar a consecução dos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Turismo 2007-2070, num contexto de importante crescimento do turismo. O PRODETUR previa empréstimos de até US\$150 milhões ao governo federal e a governos estaduais para financiar operações de turismo em municípios com mais de 1 milhão de habitantes.

^a O instrumento CCLIP (GN-2246-1) fornece uma linha de crédito para financiar projetos semelhantes mediante empréstimos de investimento nos casos em que: (i) há um bom histórico de operações semelhantes financiadas pelo Banco num país e setor, ou (ii) o mutuário/agência executora pode demonstrar um sólido histórico institucional e financeiro e já executou projetos de natureza e escopo semelhante. O processamento e autorização da linha de crédito é similar aos das operações de investimento, mas cada projeto segue um processo agilizado de aprovação. Em 2006, a CLIPP foi modificada para permitir seu uso por governos subnacionais (GN 2246-4).

Desde que o Brasil pagou parte de sua dívida com o Banco Mundial em 2006, o BID tornou-se seu maior credor multilateral (em termos de estoque da dívida). Os desembolsos do Banco para o Brasil durante 2010-2013 representaram 4,3% do investimento público federal e 9,3% do investimento federal no Programa de Aceleração do Crescimento.¹⁷ A dívida pendente do Brasil com o Banco em dezembro de 2014

representava 0,7% de seu PIB. O Brasil tem o maior volume de aprovações anuais de empréstimos e doações, desembolsos e saldos de empréstimos entre todos os clientes do Banco e consistentemente figura como a principal fonte de renda (juros e comissões) para o Banco (Figura A.11).

TABELA 2.1 DISTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA DE 2001-2014 POR OBJETIVO ESTRATÉGICO DA EP, SETOR E TIPO DE BENEFICIÁRIO

CS Objetivo	Aprovações 2011-2014 (US\$ milhões)										Total	%
	Federal		Estados		Municipal		Bancos de desenvolvimentos		Setor privado			
1- Inclusão social e produtiva	10	0.10%	1,092	10.40%	212.5	2.00%	0	0.00%	3	0.00%	1,318	12.50%
1.1. Proteção Social	10	0.10%	170	1.60%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	180	1.70%
1.2. Saúde			570	5.50%	101.7	1.00%	0	0.00%	0	0.00%	672	6.50%
1.3. Educação			352	3.40%	110.9	1.10%	0	0.00%	3	0.00%	463	4.50%
1.4. Mercado de trabalho			0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
2- Infraestrutura	178.7	1.70%	4,305.4	41.20%	491.9	4.70%	0	0.00%	35	0.30%	5,011	47.90%
2.1. Transporte	50	0.50%	2,958.9	28.30%	241.9	2.30%	0	0.00%	0	0.00%	3,251	31.10%
2.2. Água e saneamento		0.00%	1,127.3	10.80%	250	2.40%	0	0.00%	0	0.00%	1,377	13.20%
2.3. Energia	128.7	1.20%	219.2	2.10%	0	0.00%	0	0.00%	35	0.30%	383	3.60%
3- Cidades sustentáveis	0	0.00%	459.7	4.40%	191.8	1.80%	0	0.00%	0	0.00%	652	6.20%
3.1. Desenvolvimento urbano			216.5	2.10%	191.8	1.80%	0	0.00%	0	0.00%	408	3.90%
3.1.1. PROCIDADES			0	0.00%	191.8	1.80%	0	0.00%	0	0.00%	192	1.80%
3.1.2. Outros			216.5	2.10%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	217	2.10%
3.2. Segurança pública			243.2	2.30%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	243	2.30%
4- Capacidade institucional de entidades públicas	183	1.80%	2,126.6	20.30%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2,310	22.10%
4.1. Gestão pública	33	0.30%	50	0.50%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	83	0.80%
4.2. Gestão fiscal	150	1.40%	2,076.6	19.90%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2,227	21.30%
4.2.1. PROFISCO			242.6	2.30%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	243	2.30%
4.2.2. PROCONFIS			1,834	17.50%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1,834	17.50%
4.2.3. Outros	150	1.40%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	150	1.40%
5- Recursos naturais e mudança climática	0	0.00%	72	0.70%	0	0.00%	0	0.00%	150	1.40%	222	2.10%
6- Desenvolvimento por meio do setor privado	0	0.00%	208.2	2.00%	0	0.00%	150	1.40%	581.7	5.60%	940	9.00%
6.1. Desenvolvimento produtivo e do mercado de capital			0	0.00%	0	0.00%	150	1.40%	581.7	5.60%	732	7.00%
6.2. Ciência, Tecnologia e Inovação			0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
6.3. Turismo			208.2	2.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	208	2.00%
6.3.1. PRODETUR			208.2	2.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	208	2.00%
SUBTOTAL	371.7	3.60%	8,263.90	79.10%	896.2	8.60%	150	1.40%	769.7	7.40%	10,452	100.00%

O modelo operacional do Banco continuou sendo adaptado durante o período. Embora a proporção de financiamento federal e municipal em 2011-2014 tenha continuado aproximadamente igual ao do período anterior, os empréstimos aos estados aumentaram e o financiamento ao BNDES e ao setor privado diminuiu (Tabela 2.1, Figura 2.1

e Tabelas A.5 e A.6). Os empréstimos ao governo federal apoiaram a reabilitação e modernização de usinas de eletricidade que fornecem mais de 40% da energia total consumida no país. Os empréstimos aos governos municipais abordaram desafios provocados pela rápida urbanização. Os empréstimos aos estados representaram 79% do total (em comparação com 44,4% no período anterior), devido principalmente a um aumento nos EAR (PROCONFIS) e investimentos nos setores de transporte, saúde e educação. Os empréstimos ao BNDES cessaram e os empréstimos a outros bancos de desenvolvimento (CAIXA e Banco do Nordeste) caíram, em parte para dar lugar aos empréstimos a governos subnacionais. Os empréstimos ao setor privado deixaram de se destinar ao financiamento de projetos, em parte porque o BNDES se expandiu e se tornou um importante ator no financiamento de projetos para o setor privado em resultado das políticas anticíclicas do Governo do Brasil. O Banco encontrou um nicho de mercado no financiamento do comércio, onde havia grande demanda pelos seus empréstimos em moeda forte e com prazo longo.

Os empréstimos do Banco ao setor privado foram inibidos também pelo lento progresso no desenvolvimento de parcerias público-privadas (PPP). Potencialmente, a maior parte dos projetos PPP teria lugar no nível subnacional em apoio à saúde, educação, transporte e desenvolvimento urbano (Filho et al. 2015). Embora o país tenha atualizado o marco jurídico para PPP, ainda há obstáculos que limitam seu uso, inclusive incertezas regulatórias, ausência de mecanismos de garantia apropriados, avaliação inadequada dos riscos e capacidade de alocação, limitados instrumentos em moeda local, fracos mecanismos de solução de controvérsias e baixa capacidade de unidades de PPP estaduais para gerar projetos e lidar com a complexa avaliação financeira de projetos (Senko e Queiroz 2013, Queiroz, Astesiano e Serebrisky 2014).

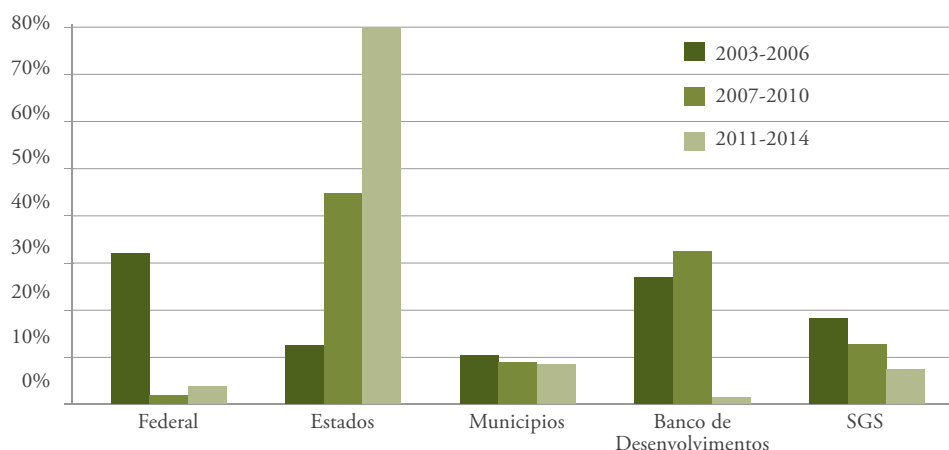


FIGURA 2.1

Evolução dos empréstimos do Banco desde 2003, por tipo de mutuário (% do total de empréstimos)

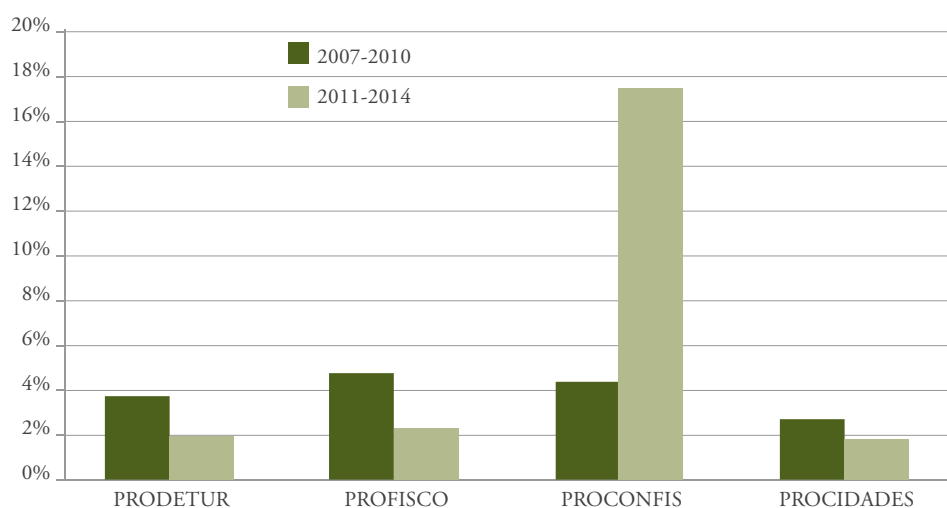
Fonte: OVEDA

O uso de operações guarda-chuva também diminuiu durante 2011-2014 enquanto aumentou para o PROCONFIS (Figura 2.2 e Tabela A.5). Embora a demanda de projetos do PRODETUR continue elevada (o Banco recebeu 11 pedidos para novos projetos do PRODETUR), os empréstimos nessa modalidade cessaram devido a sérios desafios de implementação. Entre outras coisas, as exigências de custos de

contrapartida e considerações sobre os tamanhos dos projetos (Boxe 2.1) levaram a declínios e finalmente cessação dos empréstimos do PROCIDADES. O apoio do Banco à gestão fiscal no âmbito estadual (PROFISCO) diminuiu porque a maioria dos estados já havia iniciado operações do tipo PROFISCO antes da atual estratégia, mas o programa continuou bastante relevante. Muitos estados acreditam que é preciso atuar mais nessa área para melhorar a qualidade e transparência do gasto público. Os empréstimos EAR aos estados através do PROCONFIS aumentaram, em resposta ao agravamento do cenário fiscal e da necessidade de melhorar a gestão fiscal dos estados.

FIGURA 2.2
Evolução dos empréstimos do Banco desde 2007, por tipo de operação guarda-chuva e para o PROCONFIS (% do total de empréstimos)

Fonte: OVEDA



Em termos de setores, durante 2011-2014 o programa do Banco concentrou-se em infraestrutura e questões fiscais/institucionais. Mediante substancial investimento em cooperação técnica (CT) e diálogo, o Banco conseguiu envolver os estados e municípios nos setores da saúde e educação (Tabela 2.1 e Figura 2.3). Os projetos de infraestrutura no âmbito estadual continuaram sendo uma área importante de trabalho. A maioria dos empréstimos para infraestrutura destinou-se a projetos de transporte (65%) e quase um terço (27%) para água e saneamento. Embora os empréstimos para energia representem somente 8% das aprovações para infraestrutura, foram dirigidos para projetos altamente estratégicos. A maioria (78%) dos empréstimos para infraestrutura destinou-se às regiões Sul e Sudeste, embora 22% dos empréstimos para infraestrutura tenham sido destinados aos estados mais pobres do Norte e Nordeste em conformidade com a intenção da EP e as necessidades do país. Após estar praticamente ausente das áreas de saúde e educação durante anos, o Banco aprovou cinco projetos para saúde (US\$676 milhões) e cinco para educação (US\$462 milhões).

Embora os empréstimos de apoio a reformas para os estados tenham sido relevantes, não tiveram a mesma importância financeira em todos os estados. Entre novembro de 2012 e dezembro de 2013 o Banco aprovou seis empréstimos para reforma fiscal com

múltiplas parcelas (PROCONFIS) no total de US\$1,83 bilhão: um para Alagoas, Bahia e Pernambuco no Nordeste e Amazonas no Norte e dois para o Rio Grande do Sul. Os empréstimos EAR apoiaram melhorias na gestão fiscal e reformas em transporte, água e saneamento e segurança pública. Os EAR foram também financeiramente relevantes no Rio Grande do Sul e Alagoas, que estão entre os estados mais endividados do país. Contudo, não ficou claro se Amazonas, Bahia e Pernambuco estavam enfrentando uma situação fiscal premente (Boxe A.1).

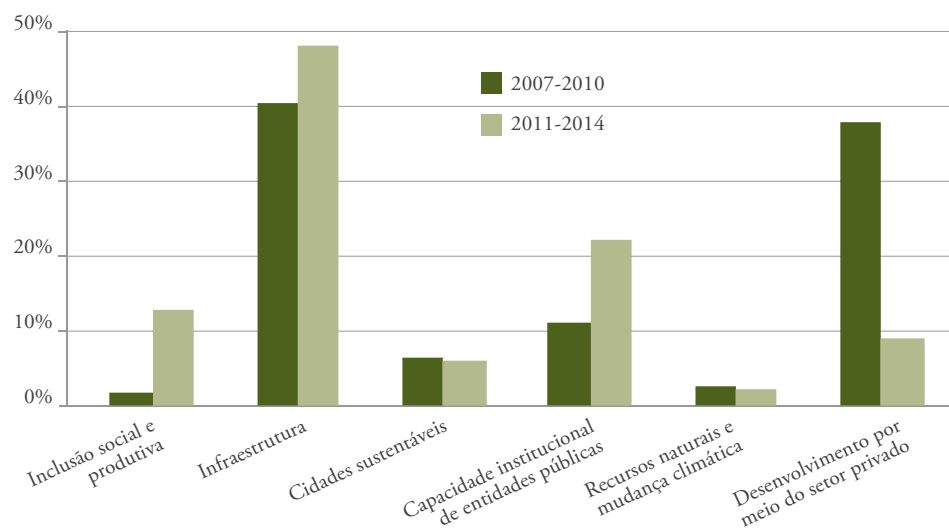


FIGURA 2.3

Evolução dos empréstimos do Banco no Brasil por objetivo estratégico da EP

Fonte: OVEDA

Embora a demanda de empréstimos para abordar a mudança climática não tenha sido tão forte quanto previsto inicialmente, o Banco aumentou substancialmente seu apoio, particularmente mediante cooperação técnica. O Banco aprovou dois empréstimos no total de US\$222 milhões para apoiar a gestão de recursos florestais nos estados do Acre e Pará, e 17 financiamentos não reembolsáveis no valor de US\$60,2 milhões para apoiar uma ampla gama de temas relevantes, inclusive estratégias de mitigação da mudança climática. De fato, o pilar de recursos naturais e mudança climática recebeu dois terços do total de financiamento não reembolsável durante o período (Figura 2.4 e Tabela A.6). Devido em parte aos altos padrões de salvaguarda do Banco, as instituições financeiras do Brasil evitam os projetos de energia renovável e eficiência energética.¹⁸

Conforme previsto na EP e em conformidade com as necessidades do país, o programa aumentou seu foco nas regiões mais pobres do país. Embora metade dos empréstimos durante o período tenha se destinado aos estados de renda mais alta do Sul e Sudeste, os empréstimos ao Norte e Nordeste quase dobraram, tendo recebido 12% e 26% dos empréstimos do Banco ao Brasil, respectivamente, nos últimos quatro anos, em comparação com 6% e 14% durante 2007-2010 (Tabela A.7), continuando a tendência iniciada na crise de 1999; essa tendência se intensificou no período da última estratégia (Figura A.12). Os empréstimos aos setores sociais também se concentraram nos estados mais pobres.

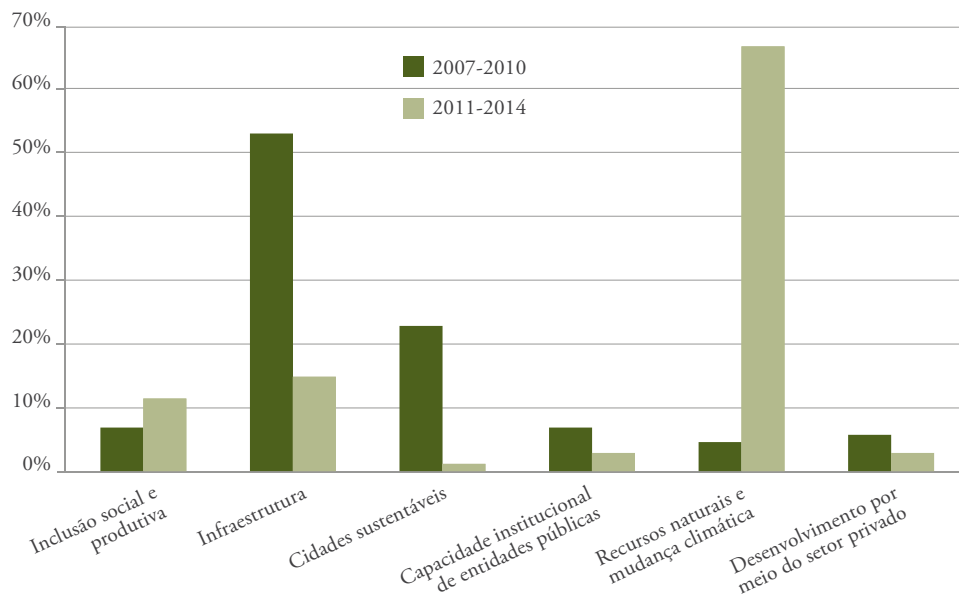


O plano Brasil sem Miséria inclui o respeito à diversidade racial, étnica e de gênero e cerca de um quinto dos empréstimos GS incluíram indicadores específicos de gênero e raça em suas matrizes de resultados, uma melhoria em relação aos períodos anteriores, mas ainda longe da meta original de 100% estabelecida na EP.

© BID, 2014

FIGURA 2.4
Evolução das aprovações de financiamento não reembolsável, por objetivo estratégico da EP

Fonte: OVEDA



O programa também fez alguns esforços para incluir o gênero e a diversidade como uma questão transversal. O plano Brasil sem Miséria inclui o respeito à diversidade racial, étnica e de gênero e cerca de um quinto dos empréstimos GS incluíram indicadores específicos de gênero e raça em suas matrizes de resultados, uma melhoria em relação aos períodos anteriores, mas ainda longe da meta original de 100% estabelecida na EP.¹⁹

C. DESEMPENHO DA CARTEIRA DE EMPRÉSTIMOS DE INVESTIMENTO

O desempenho do Banco destaca os desafios de passar o financiamento do governo federal para os governos subnacionais. O tempo geral de preparação (a partir da data de início até a aprovação pelo Banco) dos projetos de investimento do Banco no Brasil permaneceu constante e acima da média do Banco, e os custos de preparação (a partir da data de início até aprovação pelo Banco) e execução (custos após aprovação) aumentaram em comparação com o período da estratégia anterior, embora essas médias escondam importantes nuances entre mutuários e instrumentos. O tempo combinado entre início e elegibilidade permaneceu em torno de 40 meses no Brasil, enquanto a média do Banco diminuiu ligeiramente para pouco mais de 30 meses (Tabela A.8). O tempo mais longo de preparação é explicado em parte pelo meticuloso processo de revisão federal a que os mutuários do Banco (governos subnacionais) estão sujeitos antes da aprovação.²⁰ O custo médio de preparação e execução por milhão de dólares aprovado aumentou de US\$2.002 e US\$3.566, respectivamente, para US\$ 2.477 e US\$6.160, ainda abaixo da média do Banco, que também aumentou desde 2010 (Tabela A.8). Esses períodos mais longos e custos mais altos não surpreendem tendo em vista as maiores complexidades da atuação no nível subnacional. Em termos perspectivos, deve-se notar que alguns dos estados mutuários brasileiros têm características mais semelhantes a países C e D (usando o IDH) do que a países A (Figura A.13). Além disso, o custo da carteira do Brasil é comparável aos custos da carteira em países B, C e D (Tabela A.7).

Um fator importante nos custos de preparação e execução dos projetos é a falta de experiência dos novos clientes com o Banco. À medida que os mutuários adquirem experiência no trabalho com o Banco ou outros bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD), tornam-se mais proficientes em lidar com os requisitos financeiros e de aquisição do Banco e os processos internos de preparação do governo do Brasil. Na verdade, os custos de preparação diminuíram pela metade para os clientes habituais (Figura A.14).

Outro fator importante nos custos de preparação e execução dos projetos foi a capacidade institucional relativamente mais fraca dos novos mutuários do Banco. Muitos novos mutuários subnacionais são institucionalmente mais fracos (Figuras A.13 e A.15) e tendem a ter mais dificuldade em lidar com os processos do Banco (conforme corroborado por funcionários do Banco e do governo brasileiro). O OVE constatou uma relação negativa estatisticamente significativa entre custos de execução e capacidade institucional em projetos municipais (Figura A.16).²¹ Os empréstimos para municípios com menos capacidade tiveram custos médios de execução de cerca de US\$41.000 por milhão de dólares desembolsado, mais de sete vezes os custos de empréstimos a municípios com maior capacidade. Esse fator parece ter afetado particularmente os projetos do PRODETUR, cujas agências executoras (Secretarias de Turismo dos estados) tendem a ter dificuldade em promover a necessária coordenação entre agências (Tabela A.9).

O uso de operações guarda-chuva não contrabalançou os previsíveis custos mais altos de lidar com governos subnacionais institucionalmente mais fracos e menos experientes. Para compensar os previsíveis custos mais altos de lidar com governos subnacionais, o Banco usou CCLIPs num esforço para agilizar a preparação e aprovação de projetos e descentralizou a execução para a representação (Boxe 2.1). Contudo, o tempo e os custos de preparação e os custos de execução foram piores para os três programas que usaram CCLIPs em comparação com os mutuários estaduais e municipais que não usaram operações guarda-chuva (Tabela A.9). De fato, o tempo geral de preparação aumentou de 26 meses para o PROFISCO, 39 meses para o PRODETUR e 47 meses para o PROCIDADES no período anterior para 47, 62 e 63 meses, respectivamente (Tabela A.9). O tempo médio de preparação para os mutuários estaduais e municipais diminuiu de 44 para 31 meses e de 50 para 35 meses, respectivamente, durante o período. Os custos de preparação e execução do PRODETUR e PROFISCO dobraram durante o período e foram, pelo menos, duas vezes a média dos custos de outras operações guarda-chuva para os estados. Os custos de preparação e execução do PROCIDADES aumentaram 24% e 485%, respectivamente, e foram, respectivamente, mais de 2 e 7,5 vezes mais altos que os de outros empréstimos municipais. As medidas de mitigação que o Banco adotou parecem ter sido insuficientes para superar os desafios decorrentes da pouca experiência no trabalho com o Banco e capacidade institucional mais fraca dos clientes de operações guarda-chuva.²²

Outro fator importante nos custos mais elevados de financiamento e execução foi o fim das linhas de crédito com o BNDES. Essas linhas, que têm custo muito baixo para o Banco, representaram quase um terço dos montantes aprovados e desembolsados durante o período anterior, mas depois cessaram (Tabela A.9).

D. USO DOS SISTEMAS DE PAÍS

O número de operações financiadas pelo Banco que usam sistemas de país aumentou acentuadamente no período, mas nem todos os objetivos visados foram atingidos. No início do período, somente 1% das operações financiadas pelo Banco usavam o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do país, 29% usavam os Tribunais de Contas, 70% usavam ComprasNet ou outros sistemas de leilão eletrônico para aquisição de bens e serviços e 100% para informação e nenhum usava legislação nacional para contratar obras e serviços de consultoria. No fim do período, 100% das operações do Banco usavam os módulos de orçamento, tesouro e contabilidade e relatórios do SIAFI e 40% usavam auditores externos brasileiros. O Banco validou 13 dos 34 Tribunais de Contas do Brasil (esses 13 fazem parte dos 17 que servem a principal carteira do Banco). Das operações financiadas pelo Banco, 78% usam ComprasNet e 35% usam a legislação nacional para contratar obras e serviços de consultoria, um aumento substancial desde o início do período, mas ainda abaixo da meta de 50%. Funcionários do Governo do Brasil e do Banco estão confiantes de que 75% das operações usarão Tribunais de Contas no fim da próxima EP.

E. COORDENAÇÃO COM OUTROS PARCEIROS DE DESENVOLVIMENTO

O Banco tem colaborado estreitamente com alguns parceiros de desenvolvimento, particularmente o Banco Mundial, em empréstimos de apoio a reformas (EAR) para os estados. O financiamento externo para o setor público do Brasil é coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Embora a carteira do Banco cubra virtualmente todos os setores no país, o Banco Mundial (WB) se concentra em alguns setores (transporte, agricultura, meio ambiente) e a CAF no desenvolvimento urbano municipal, comércio e serviços. O BID e o Banco Mundial aprovaram EAR nos mesmos estados, embora não ao mesmo tempo.²³ O Banco concentrou seus EAR principalmente em questões fiscais, enquanto o WB também apoiou setores sociais, e ambos envidaram esforços para se complementar mutuamente. No Rio Grande do Sul o WB apoiou ações similares em gestão de recursos hídricos. No Amazonas o WB complementou o apoio do Banco com medidas de política na área de segurança pública. O Banco também colaborou estreitamente com a Agência Francesa de Desenvolvimento para a promoção de energia renovável,²⁴ à qual o Banco contribuiu com duas CT.



Os empréstimos GS ao setor do turismo através do PRODETUR estão enfrentando grandes problemas de implementação; apesar da alta demanda, o financiamento praticamente cessou.

© OVE, 2015

3 Eficácia do Programa

O OVE analisou a eficácia do programa em relação aos objetivos estratégicos do Banco (Tabela 2.1). Para os seis objetivos estratégicos da EP, o Banco identificou 16 setores prioritários e 43 objetivos específicos. Os objetivos de cada um dos 16 setores prioritários geralmente foram estabelecidos claramente na estratégia e tinham indicadores mensuráveis com pontos de referência e metas aspiracionais. Contudo, houve um monitoramento limitado desses indicadores durante o período da estratégia.

Já que a carteira no Brasil é muito grande, o OVE decidiu se concentrar numa amostra de setores e operações para analisar a eficácia do programa. A amostra (Tabela A.10) foi obtida de um universo de todas as operações aprovadas entre 2011 e 2014 e todas as operações aprovadas após 2007 que tiveram ao menos 70% de desembolsos durante o período da estratégia. Isso somou um total de US\$ 16 bilhões em empréstimos distribuídos entre 147 projetos. A amostra do OVE inclui dois terços (62%) dos empréstimos (91) representando 72% das quantias aprovadas (US\$11,6 bilhões). A proporção de quantia dos empréstimos e número de projetos é similar para cada um dos objetivos da EP, setores prioritários e tipo de mutuário e modalidade guarda-chuva (Tabela A.11). A amostra foi selecionada também para refletir a diversidade regional do Brasil e incluir operações de significância particular para o setor ou programa. A amostra inclui 60 empréstimos de investimento (US\$8,5 bilhões, 15 aprovados durante o período de avaliação), sete empréstimos de apoio a reformas (US\$2,2 bilhões, seis aprovados entre 2011 e 2014), 22 investimentos do setor privado (US\$753 milhões, 20 aprovados durante o período de avaliação), uma garantia do setor privado e um financiamento não reembolsável para investimento. Além disso, o OVE analisou 23 CT totalizando US\$32,7 milhões focadas em proteção social, educação e mudança climática (Tabela A. 12). As conclusões deste capítulo são relacionadas a essa amostra de projetos.

A avaliabilidade *ex ante* média da carteira aumentou notadamente no período; contudo, devido à inclusão de projetos mais antigos, a qualidade média das matrizes de resultados e do monitoramento e avaliação (M&A) da carteira examinada ainda era bastante baixa, dificultando a mensuração da eficácia. A pontuação média da matriz de eficácia no desenvolvimento para a carteira foi de 5,9 para as operações aprovadas durante 2008-2010 e 8,45 para as aprovadas durante 2011-2014, embora somente cerca de metade dos projetos na amostra tenha tido boas matrizes de resultados e arranjos de M&A.

A. PROMOÇÃO DA INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA²⁵

1. Proteção social

Objetivos estratégicos da EP. Para enfrentar os desafios de proteção social, a EP propunha: (i) fortalecer os centros de referência de assistência social (CRAS) responsáveis por organizar e oferecer serviços sociais básicos em áreas municipais vulneráveis e expandir sua cobertura, (ii) reduzir disparidades na qualidade dos serviços prestados no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)²⁶ e (iii) apoiar a implementação de programas de inclusão social para jovens e adolescentes.

O apoio do Banco foi coerente com a EP e as necessidades de desenvolvimento, concentrando-se em fortalecer a infraestrutura e as instituições para a gestão de políticas e programas sociais e para a juventude. O Banco aprovou três novos projetos²⁷ e continuou a implementar duas operações de inclusão social no Ceará aprovadas em 2009.²⁸ A ênfase do Banco na inclusão social dos jovens no Nordeste é muito coerente com o problema da criminalidade na região. O projeto para o município de Fortaleza (2207/OC-BR) levou à construção de três dos quatro centros universitários de cultura e arte (CUCAs) planejados que proporcionam aos jovens atividades extracurriculares e capacitação e fortaleceu a capacidade da agência executora.²⁹ O projeto para o estado do Ceará (2030/OC-BR) apoia a formulação de um plano estratégico para serviços socioeducacionais, ajuda a consolidar planos participativos para o desenvolvimento da infância e adolescência em mais de 60 municípios e proporciona apoio à agência executora e para o desenvolvimento de um novo processo de supervisão para assistência social nos municípios do estado. Finalmente, uma CT (ATN/OC-11850-BR, aprovada em 2009 e desembolsada durante o período) visava a fortalecer o SUAS desenvolvendo um protocolo e padrões para coordenação e gestão do CRAS e apoiando o acesso homogêneo aos serviços sociais no país.

Principais resultados. Não há evidência de progresso na consecução dos objetivos. Os três projetos aprovados durante o período têm um nível de desembolso muito baixo, devido em parte a atrasos no processo de elegibilidade e/ou mudanças nas agências executoras. Os dois projetos aprovados em 2009 progrediram adequadamente. Os CUCAs são amplamente usados pelos jovens e o PROARES tem seu nome reconhecido e ótima reputação. Contudo, já que a relação entre as atividades dos

projetos e os resultados esperados (redução da desnutrição, deserção escolar, abuso de drogas, delinquência, reincidência, gravidez adolescente, etc.) não está clara e as agências executoras não têm capacidade para monitorar e avaliar apropriadamente, a obtenção dos resultados esperados é incerta. O Banco está consciente desta situação e está explorando com as agências executoras a possibilidade de realizar avaliações do impacto.³⁰ A CT aprovada para fortalecer o SUAS (ATN/OC-11850-BR) não contribuiu para a melhoria do serviço do CRAS.

2. Saúde

Objetivos estratégicos da EP. Para abordar os desafios de saúde, a EP propunha que o Banco concentrasse o financiamento no seguinte: (i) expansão dos serviços qualificados de prevenção e atenção a doenças crônico-degenerativas; (ii) melhoria da cobertura e qualidade dos serviços materno-infantis, redução da mortalidade infantil e redução das diferenças regionais; (iii) adaptação do marco regulatório das PPPs à realidade do setor, de modo a possibilitar o financiamento da expansão dos provedores de serviços de saúde.³¹

O apoio do Banco se concentrou no âmbito subnacional e foi direcionado à melhoria do acesso e qualidade do serviço e capacidade institucional dos sistemas de saúde. Durante o período, o Banco aumentou substancialmente sua presença no setor, aprovando cinco projetos para estados e municípios.³² Além disso, o Banco implementou um projeto de saúde para o estado do Ceará (2137/OC-BR, aprovado em 2009, US\$ 77 milhões, 99% desembolsados). Somente um dos projetos aprovados durante o período (BR-2586/OC-BR para São Bernardo) teve um nível substancial de desembolso.

Principais resultados. O Banco conseguiu se posicionar como um parceiro valioso no setor após estar praticamente ausente durante o período anterior. Registrou-se progresso no estado do Ceará e município de São Bernardo dos Campos. Os desembolsos para os projetos de São Paulo, Bahia e Sergipe são muito baixos para julgar a eficácia. Utilizando CTs, o Banco, que havia aprovado um projeto durante o período anterior, aprovou cinco e obteve alguns resultados tangíveis. O projeto do Ceará (2137/OC-BR) estendeu o acesso a serviços de saúde a cerca de 100 municípios, principalmente em áreas rurais e menos desenvolvidas. Financiou a construção de dois hospitais, 20 ambulatórios e 16 centros regionais especializados em serviços odontológicos e reformou as unidades de tratamento intensivo de 20 unidades de tratamento intensivo. O projeto também melhorou a qualidade dos serviços de saúde mediante capacitação dos funcionários, certificação dos centros de saúde e assistência à integração dos diferentes níveis de atendimento (por exemplo, criando consórcios de saúde em cada região para organizar o transporte de pacientes e para gerenciar unidades de saúde) e reduziu o tempo de espera para ter acesso a cuidados especializados de saúde (de 90 a 30 dias). O projeto ajudou a reduzir a mortalidade neonatal em uma das macrorregiões do estado, mas a meta de redução da mortalidade materna não

será atingida.³³ O projeto de São Bernardo dos Campos (2586/OC-BR) apoiou a capacidade institucional do município, estabeleceu padrões do Banco na execução dos projetos e promoveu a cobertura de serviços básicos e capacitação de agentes de saúde comunitários. Já atingiu seus objetivos, conforme medido pelos indicadores.

O valor adicionado do Banco nos empréstimos municipais parece ter sido principalmente financeiro até agora. O município de São Bernardo é um exemplo de boa prática em serviços de saúde no país. Desde 1997, com a adoção do programa de saúde da família no município, aumentou o foco nos serviços básicos e durante a última década o município desenvolveu um plano claro para o setor da saúde e tem a capacidade institucional necessária para executar projetos no setor (Dos Santos e Fraccolli 2012). O apoio do Banco estava bem integrado ao plano do município, fornecendo a São Bernardo os recursos necessários para expandir a infraestrutura dos serviços básicos de saúde. Do mesmo modo, o estado do Ceará tem atribuído maior ênfase aos serviços básicos de saúde. Nos anos 1990, estava entre os primeiros estados a adotar o programa de saúde da família usado como referência para o desenvolvimento do programa nacional. O estado melhorou vários indicadores de saúde, como a mortalidade materna e infantil. O empréstimo do BID visava a expandir a infraestrutura de serviços secundários e terciários, além de ajudar o estado a fortalecer a capacidade da Secretaria de Saúde, que era parte relevante do empréstimo. Essas duas experiências podem ajudar o Banco a adicionar mais valor nas atuais e futuras intervenções no setor da saúde.

3. Educação

Objetivos estratégicos da EP. Depois de estar basicamente ausente do setor da educação nos anos anteriores, o principal objetivo da EP era reposicionar o Banco como parceiro valioso no setor. Antes deste período, o Banco havia aprovado seu último empréstimo para o setor da educação no final dos anos 1990. No contexto do Plano Nacional de Educação 2012-2022, o Ministério da Educação encorajou o Banco a trabalhar com governos subnacionais. Nesse contexto, a EP propôs elevar a qualidade da educação básica, expandir a cobertura da educação infantil e secundária e desenvolver habilidades profissionais dos jovens, em conformidade com os desafios de desenvolvimento do setor.

Principais resultados. Como no setor da saúde, o Banco conseguiu se posicionar como parceiro valioso no setor da educação, com foco no Norte e estabelecendo um diálogo técnico com os estados, a sociedade civil e o setor privado para promover o uso de PPPs em educação. O Banco também enfatizou a avaliabilidade de suas intervenções nesse setor. Durante o período de avaliação, o Banco aprovou dois empréstimos de investimento para estados³⁴ e dois projetos de investimento para municípios,³⁵ destinados principalmente a expandir a cobertura e melhorar a qualidade da educação básica e infantil.³⁶ Também foram usados recursos não reembolsáveis para melhorar os programas de reforço de matemática do ensino médio de São Paulo e a qualidade da

educação infantil nas favelas do Rio de Janeiro, e ajudar a desenvolver novas práticas e políticas educacionais nacionais para maior qualidade e equidade na educação primária e secundária. Além disso, o Banco está apoiando o diálogo para a identificação de oportunidades para a promoção de investimentos de PPP na construção e operação de atividades-meio (manutenção de edifícios, segurança, limpeza, sustentabilidade ambiental e dos imóveis, etc.) de escolas municipais infantis e básicas. Devido ao baixo nível de desembolsos nos projetos, o OVE não pôde avaliar os resultados. Contudo, o OVE conseguiu corroborar os importantes esforços do BID para avaliar suas intervenções: todos os projetos aprovados coletaram (ou estão coletando) referências para realizar avaliações experimentais do impacto.

A cooperação técnica do Banco foi fundamental para estabelecer diálogo com o governo nacional e os governos subnacionais; embora de boa qualidade, não tem sido plenamente utilizada. Em 2008, o Banco aprovou duas CTs que foram desembolsadas e encerradas durante o período de avaliação. Embora tenham gerado metodologias para identificar boas práticas na educação secundária e coletar dados sobre educação infantil e secundária, as agências beneficiárias raramente os usam. A CT ATN/OC-11248-BR (encerrada em 2013) avaliou os fatores associados com bons resultados educacionais em escolas secundárias em quatro estados. Conforme planejado, a tipologia e mapeamento dos resultados educacionais foram publicados, mas a metodologia não foi usada para apoiar a preparação do Plano de Metas de Melhoria da Qualidade da Educação Básica ou políticas e programas para a educação secundária no âmbito federal.³⁷ Do mesmo modo, a ATN/OC-11259 (encerrada em 2011) desenvolveu um novo modelo para avaliar a educação infantil no Brasil e monitorar a implementação do Plano Nacional da Educação. Embora o estudo constituísse um importante insumo para a política educacional no Brasil, não foi usado no âmbito federal ou estadual. O empréstimo 3079/OC-BR foi aprovado em 2013 para Florianópolis (capital de Santa Catarina) com o principal objetivo de desenvolver um sistema de monitoramento similar para a educação infantil.

B. INFRAESTRUTURA

Objetivos estratégicos da EP. Para responder aos desafios do setor, a EP se concentrou na expansão e manutenção das estradas, infraestrutura logística, segurança viária, transporte urbano, cobertura de serviços de saneamento e drenagem em áreas urbanas, construção e manutenção de usinas elétricas e melhoria dos sistemas de distribuição de energia. Durante o período, o Banco aprovou 22 empréstimos e 16 financiamentos não reembolsáveis no total de US\$5 bilhões. Os 10 projetos aprovados para transporte representam aproximadamente 65% do total (US\$3,2 bilhões), as oito operações de água e saneamento 27% (US\$1,4 bilhão) e as quatro operações de energia 8% (US\$400 milhões). A maioria dos empréstimos (85%) destinou-se a operações nos estados,³⁸ seguidas de operações nacionais (9%), para municípios (5%) e setor privado (5%, um empréstimo).

A assistência do Banco ao setor de transportes foi coerente com a EP e as necessidades de desenvolvimento do Brasil, apoiando a melhoria do acesso aos serviços, segurança viária, modernização da rede rodoviária, logística e transporte de massa (embora pouco em transporte ferroviário e hidroviário). Três projetos apoiaram a melhoria da infraestrutura de carga e logística e redução dos problemas da rede no Ceará e Santa Catarina.³⁹ No estado de São Paulo um projeto apoiou a construção do último trecho do rodoanel da cidade de São Paulo⁴⁰ (para reduzir o congestionamento e poluição no centro) e outros dois financiaram a reabilitação e expansão de 1.300 km de estradas para reduzir os custos de logística e tempo de viagem e melhorar a segurança viária.⁴¹ O Banco também aprovou três empréstimos de transporte urbano para as cidades de Blumenau (Santa Catarina), Fortaleza (Ceará) e São Bernardo do Campo (São Paulo).⁴² Esses projetos incluíam várias atividades, como expansão e melhoria dos sistemas integrados de transporte urbano, introdução de sistemas de “bus rapid transit”, melhoria de estradas, medidas de gestão da segurança do trânsito e facilidades para o transporte não motorizado. O apoio do Banco à diversificação da matriz modal de transporte se restringiu a uma operação para fortalecer a gestão do transporte ferroviário mediante análise das necessidades do setor, formulação de uma nova estratégia e atividades de capacitação.⁴³ Finalmente, um empréstimo aprovado em 2014 transferiu US\$150 milhões⁴⁴ ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais para atender à demanda dos municípios por projetos de infraestrutura,⁴⁵ principalmente para pavimentação de estradas.

O Banco apoiou a melhoria e extensão dos sistemas de água e saneamento em áreas urbanas, mas o apoio ao fortalecimento institucional foi limitado. O Banco aprovou oito projetos de água e saneamento: cinco projetos para os municípios de Belém (Pará), Joinville (Santa Catarina), Manaus (Amazonas, dois projetos) e Belo Horizonte (Minas Gerais), dois para os estados do Rio de Janeiro e Pernambuco e um para o Distrito Federal. Esses projetos financiaram várias atividades: reabilitação e expansão da drenagem, abastecimento de água e sistemas de coleta de águas residuais; proteção do meio ambiente; melhoria dos sistemas de esgoto; apoio aos planos municipais de saneamento; reassentamento das populações em risco e regularização da propriedade; e algumas atividades de fortalecimento institucional limitado.⁴⁶

A assistência do Banco ao setor de energia se concentrou principalmente em usinas elétricas no Sul. O Banco aprovou três projetos de energia para o Sul e Sudeste. Dois apoiaram a expansão e melhoria de usinas elétricas e sistemas de transmissão no Rio Grande do Sul⁴⁷ e um terceiro financiou a restauração da geração de eletricidade em Minas Gerais mediante a modernização das usinas.⁴⁸ Todos os projetos visavam a promover a eficiência energética e a redução das emissões de gases do efeito estufa. Finalmente, um empréstimo de SGS a Delba Drilling International Co. financiou a construção e operação de um navio para exploração de petróleo na plataforma continental.⁴⁹

Principais resultados. Registrou-se progresso nos setores de transporte e água e saneamento, mas os desembolsos para dois dos três projetos de energia na amostra examinada pelo OVE foram muito baixos para julgar a eficácia. Com base nos

11 projetos avaliados (Tabela A.10), OVE observou que os projetos de transporte ajudaram pequenos municípios com baixo IDH a fortalecer a gestão da infraestrutura de logística, melhorar as condições de pavimentação e lidar com problemas de trânsito e falhas na rede rodoviária. Isso, por sua vez, aumentou o acesso a centros de saúde, especialmente nas áreas rurais, e ajudou a reduzir as emissões e melhorar a segurança viária.⁵⁰ O Banco exerceu papel crucial na provisão de conhecimento técnico em vários projetos de transporte. Muitas agências executoras elogiaram os componentes de fortalecimento institucional dos empréstimos do Banco, os quais proporcionaram às unidades de gestão as ferramentas, metodologias e processos utilizados em outros projetos não financiados pelo Banco. Os projetos de transporte urbano, que ajudaram na compra de trens e modernização dos sinais de trânsito e outras instalações, levaram a um maior uso do transporte de massa, ganhos de eficiência energética e redução das emissões.⁵¹ Os seis projetos municipais de água e saneamento examinados estão obtendo a maioria dos resultados previstos. Os quatro projetos para recuperação do rio Igarapés (PROSAMIM) em Manaus (Amazonas) beneficiaram cerca de 14.000 famílias e impediram o despejo de cerca de 1,2 bilhão de toneladas de resíduos no rio Igarapés, melhorando as condições de saúde. Os bairros beneficiados pela intervenção agora contam com uma rede de esgotos, algo virtualmente desconhecido em Manaus.⁵² Embora o projeto de água e saneamento de Porto Alegre (1979/OC-BR) tenha enfrentado problemas no reassentamento da população e criação da agência ambiental, conseguiu reassentar parte da população visada e concluiu a estação de tratamento de esgotos. O projeto de água e saneamento de Belo Horizonte (2962/OC-BR) conseguiu reassentar todas as famílias de áreas sujeitas a inundações em novas casas e ajudou a instalar sistemas de drenagem e converter espaços poluídos em áreas públicas de lazer. Na época da avaliação, somente um dos projetos de energia da amostra (FURNAS)⁵³ havia progredido o suficiente para avaliar os resultados. Todas as metas desse projeto foram atingidas e a usina foi reabilitada. Outros dois projetos (2700/OC-BR, 42% desembolsados e 2813/OC-BR, 6,3% desembolsados) haviam entregado somente alguns dos produtos. O Projeto 2813/OC-BR abandonou a melhoria do sistema de geração de eletricidade devido a controvérsias jurídicas sobre a licitação; a atividade foi substituída pela construção de uma usina eólica.

C. CIDADES SUSTENTÁVEIS

1. Desenvolvimento urbano

Objetivos estratégicos da EP. Para abordar os desafios associados com o processo de urbanização, a EP propunha concentrar-se no seguinte: (i) desenvolvimento de áreas metropolitanas, implementando arranjos institucionais e financeiros que encorajem a colaboração intergovernamental; (ii) cidades médias, mediante ações integradas de desenvolvimento urbano e consolidação e disseminação de uma metodologia melhorada para desenho e implementação de projetos com dimensões ambientais, urbanas, fiscais e de governança; (iii) programas públicos e privados para melhorar



A assistência do Banco foi coerente com os objetivos da EP e as necessidades do país: apoiou cidades médias mediante ações integradas de desenvolvimento urbano para melhorar bairros de baixa renda, com ênfase em serviços e moradia, e atividades de fortalecimento institucional.

© BID, 2011

bairros de baixa renda, enfatizando a prestação de serviços, geração de oportunidades para os moradores locais, regularização da propriedade e solução do déficit de habitações de qualidade.

A assistência do Banco foi coerente com os objetivos da EP e as necessidades do país: apoiou cidades médias mediante ações integradas de desenvolvimento urbano para melhorar bairros de baixa renda, com ênfase em serviços e moradia, e atividades de fortalecimento institucional. O Banco ajudou o país a abordar essas questões com 22 projetos do PROCIDADES aprovados entre 2007 e 2013⁵⁴ e três operações com municípios (Fortaleza, Rio de Janeiro e São José dos Campos)⁵⁵ aprovadas em 2009-2010 e implementadas durante o período de avaliação. Os projetos do PROCIDADES visavam a financiar atividades no âmbito de um plano diretor de desenvolvimento urbano preexistente contemplando vários tipos de infraestrutura municipal e atividades de fortalecimento institucional. Dois dos três projetos de desenvolvimento urbano independentes também eram projetos integrados de desenvolvimento urbano, mas tinham menos atividades e focalizaram uma área geográfica menor. O projeto de São José dos Campos era essencialmente um projeto PROCIDADES, mas, devido ao seu tamanho, foi processado fora da linha de crédito condicional para o PROCIDADES (veja o Boxe 2.1).

Desafios e implementação. Os projetos de desenvolvimento urbano tiveram desembolsos lentos por vários motivos, inclusive baixa capacidade institucional e falta de experiência dos municípios. Já que as atividades financiadas faziam parte do plano diretor, em vez de serem investimentos isolados, seu êxito dependia muito da qualidade do plano e da capacidade do município para coordenar os diferentes departamentos. A falta de experiência no trabalho com o Banco, a qualidade desigual

dos planos municipais e os níveis divergentes de capacidade institucional para lidar com a complexidade dos projetos afetaram o ritmo de implementação. Dos 22 projetos do PROCIDADES, cinco foram concluídos, dois não tiveram desembolsos durante o período e o resto estava ativo.⁵⁶ Entre os projetos com desembolsos, mais da metade teve desembolsos inferiores a 50%.⁵⁷ Os outros projetos estão numa etapa madura, com uma média de 81% de desembolsos dos montantes aprovados. Os três projetos independentes tiveram níveis muito baixos de desembolsos (21%, 19% e 15%, respectivamente).

Principais resultados. É muito cedo para aferir os resultados, mas houve algumas externalidades positivas e algumas lições importantes. Todos os projetos do PROCIDADES concluídos ou numa etapa madura, com exceção de Belford Roxo (cuja última parte foi cancelada), entregaram ou prevê-se que entregarão os produtos. A eficácia desses projetos não pode ser aferida, porém, em parte porque os indicadores selecionados para medir o êxito (qualidade de vida) não são facilmente mensuráveis, e porque muitos outros componentes não têm indicadores adequados.⁵⁸ Duas avaliações de impacto em andamento (Toledo e Campo Grande) estão tentando medir a eficácia do PROCIDADES com base no aumento do valor das habitações. Os autores alegam resultados positivos, mas ainda não divulgaram suas conclusões. Além disso, a análise deve ser considerada com cautela, tendo em vista a complexidade do tratamento e os problemas com o número de observações. Os três projetos municipais independentes tiveram baixos níveis de desembolsos, e pouco pode ser dito acerca da sua eficácia.⁵⁹ A presença do Banco ajudou os municípios a promover boas práticas de implementação dos projetos e adotar salvaguardas sociais e ambientais. Contudo, representantes das agências executoras expressaram a opinião de que houve pouca aprendizagem com projetos semelhantes.

2. Segurança pública

Objetivos estratégicos da EP: Para abordar os desafios associados com a segurança pública, a EP propunha: (i) reduzir a violência e criminalidade juvenil mediante a formulação e implementação de uma política de segurança pública com programas de prevenção da criminalidade e violência; (ii) fomentar a integração e coordenação das entidades do sistema de segurança pública; (iii) melhorar a eficiência dos gastos em segurança pública mediante o desenvolvimento de sistemas decisórios baseados em resultados, monitorados e modernizados.

Para responder aos desafios de segurança pública, o Banco aprovou, pela primeira vez no Brasil, quatro empréstimos para estados nas regiões Sul e Sudeste. Durante o período, foram aprovados quatro empréstimos (US\$ 243,2 milhões) e duas CT (no total de US\$500 mil); durante o período anterior o Banco aprovou somente uma CT. As operações visaram a apoiar a prevenção da criminalidade e reincidência mediante várias iniciativas plausíveis⁶⁰ no Paraná (3137/OC-BR, aprovado em dezembro de 2013, US\$67,2 milhões, 0% desembolsado), Espírito Santo (3279/OC-BR, aprovado

em setembro de 2014, US\$56 milhões, 0% desembolsado), Rio Grande do Sul (3241/OC-BR, aprovado em julho de 2014, US\$ 50 milhões, 20% desembolsados) e Minas Gerais (3399/OC-BR, aprovado em dezembro de 2014, US\$70 milhões, 0% desembolsado).

Principais resultados. Já que todos os projetos foram aprovados recentemente e ainda estão pendentes de assinatura, é muito cedo para avaliar sua eficácia.

D. CAPACIDADE INSTITUCIONAL

1. Gestão pública

Objetivos estratégicos da EP. Para abordar os desafios de gestão pública que o Brasil enfrenta, especialmente nos governos subnacionais, a EP propunha um foco no seguinte: (i) desenvolvimento de sistemas de gestão de recursos humanos, carreira, talento e avaliação do desempenho; (ii) iniciativas de planejamento estratégico, gestão e orçamento orientados para resultados, monitoramento e avaliação e políticas públicas, desenvolvimento de sistemas de auditoria interna e externa, gestão de projetos de investimento e expansão da supervisão social; (iii) implementação de modelos e ferramentas de gestão que gerem incentivos para melhorar a prestação de serviços públicos e aumentar a transparência das ações do governo.

Embora não tenha prestado apoio no âmbito subnacional, a assistência do Banco foi relevante mediante foco na promoção da gestão orientada para resultados e transparência no nível federal. Nenhuma ação específica apoiou o fortalecimento do funcionalismo público. O Banco forneceu apoio somente no nível federal, orientado para fortalecer os processos e sistemas de planejamento, orçamento e implementação de investimentos públicos, melhorar a transparência da gestão pública e administrar os ativos públicos. No âmbito federal, o Banco aprovou um projeto para apoiar a prevenção da corrupção na gestão pública (2919/OC-BR, US\$ 18 milhões, 12% desembolsados) em 2013, e um projeto para apoiar a gestão de ativos públicos (2580/OC-BR, US\$15 milhões, 11% desembolsados) em 2011. Durante o período, o Banco continuou implementando um projeto aprovado em 2009 para ajudar o governo federal a melhorar seus sistemas e instrumentos de gestão (2192/OC-BR, US\$28,6 milhões; 15,8% desembolsados) e ajudar o poder legislativo a desenvolver um enfoque de governo eletrônico (1864/OC-BR, INTERLEGIS, aprovado em 2007, US\$6,3 milhões, 83% desembolsados).

Desafios de implementação. Todos os projetos analisados experimentaram longos atrasos de implementação. O longo processo de preparação tornou o desenho inicial dos projetos parcialmente obsoleto, pois as necessidades dos beneficiários mudaram. Já que os mesmos processos internos dificultaram a atualização dos projetos, o sentido de pertença se enfraqueceu e a implementação foi afetada. Além disso, num projeto de apoio à gestão de ativos públicos (2580/OC-BR), a fraqueza inicial da agência

executora e o frágil apoio político também atrasaram a implementação. Contudo, uma vez fortalecida a capacidade institucional da Secretaria do Patrimônio da União, o ritmo dos desembolsos acelerou-se. Atrasos na implementação dos sistemas e instrumentos de gestão federal (2192/OC-BR) também foram o resultado da fraca capacidade da agência implementadora para coordenar com outras secretarias participantes. O projeto INTERLEGIS, embora com atraso, desembolsou 83% dos recursos.

Principais resultados. É muito cedo para avaliar os resultados, mas pode-se observar certo progresso. O projeto de gestão de ativos públicos (2580/OC-BR) ajudou a desenvolver metodologias e políticas e técnicas de visualização e contribuiu para profissionalizar os funcionários da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Os produtos entregues (políticas, metodologias e materiais de visualização) aumentaram o número, significado e qualidade das interações entre diferentes níveis de governo sobre essas questões. O projeto INTERLEGIS melhorou a transparência do trabalho legislativo dos órgãos federais, estaduais e municipais e a colaboração entre eles e com os cidadãos. Contudo, os indicadores originais eram irrealistas e não serão alcançados.

2. Gestão fiscal

Objetivos estratégicos da EP. O Banco procurou abordar os desafios de gestão fiscal dos governos subnacionais promovendo: (i) a redução das disparidades institucionais entre as administrações fiscais do país; (ii) a cooperação e integração entre administrações fiscais nos três níveis de governo; (iii) a sustentabilidade do saldo orçamentário; (iv) a melhoria dos programas de educação fiscal e cidadania.

O apoio do Banco foi coerente com a EP e os desafios de desenvolvimento do país, concedendo empréstimos a estados e municípios para melhorar a gestão fiscal e a coordenação e estimular saldos orçamentários sustentáveis. Com o PROFISCO e o PNAFM o Banco continuou o trabalho iniciado com o PNAFE⁶¹ sobre gestão fiscal que também ajudou a abordar questões de administração fiscal e coordenação. O PROCONFIS procurou ajudar alguns estados com desafios vinculados à gestão fiscal. Desde 2008, o Banco aprovou 28 empréstimos de investimento para gestão fiscal (PROFISCO) no valor de US\$678,2 milhões, dos quais 12 foram aprovados no período de avaliação (US\$242,5 milhões).⁶² O Banco aprovou um projeto para cada estado (26), um para o Distrito Federal e um para o governo federal. Os projetos do PROFISCO eram relativamente homogêneos e incluíam produtos relacionados a aumento da receita (vigilância do transporte de mercadorias, arrecadação de crédito tributário, registro de contribuintes), redução de custos (modernização das contas nacionais, auditoria e controle interno) e serviços para os contribuintes (treinamento, modelo de provisão de serviços aos contribuintes). Durante o período, o Banco também aprovou seis EAR para gestão fiscal (PROCONFIS) nos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul (US\$1,8 bilhão) com diferentes níveis de necessidade fiscal que apoiaram outros setores (transporte, água e saneamento e segurança pública).

Desafios de implementação. Como é de praxe em projetos de desenvolvimento institucional com grandes componentes de tecnologia da informação (TI), os desembolsos das operações do PROFISCO foram lentos. Os 28 projetos aprovados no âmbito do PROFISCO (US\$678,2 milhões) desembolsaram menos de 50% (US\$ 322,2 milhões, 90% desembolsados durante o período de avaliação). Portanto, poucos projetos fizeram progresso significativo durante o período da estratégia. Somente um projeto (Minas Gerais, 2232/OC-BR, o único do PROFISCO aprovado como empréstimo orientado pelo desempenho) foi concluído, e outros dois (Mato Grosso do Sul, 2327/OC-BR e Pará, 2078/OC-BR) desembolsaram ao menos 75% dos recursos. O forte foco do PROFISCO em TI e os longos atrasos no início dos projetos provocaram altos índices de obsolescência nos componentes de tecnologia. Já que o setor de TI está sujeito a altos índices de inovação, quando há atrasos a solução de TI originalmente planejada se torna obsoleta e o projeto precisa ser modificado.

Principais resultados. É muito cedo para avaliar os resultados dos projetos do PROFISCO, mas houve algumas externalidades positivas, inclusive a disseminação de experiências e boas práticas entre os estados. A autoavaliação da Administração (BID COGEF 2014) sugere que o PROFISCO melhorou as finanças dos estados, embora as evidências devam ser tratadas com cautela.⁶³ Provavelmente devido ao formato relativamente padronizado dos empréstimos do PROFISCO e a bem organizada coordenação e cooperação através da Comissão de Secretarias da Fazenda e seus grupos de trabalho no nível técnico, houve muitos casos de fertilização cruzada entre as iniciativas do PROFISCO nos diferentes estados.⁶⁴

O PROCONFIS tem sido muito útil em estabelecer a agenda de reforma em estados com nível intermediário de necessidade fiscal, embora os melhores resultados tenham sido obtidos em estados com menor necessidade. Os projetos do PROCONFIS em estados com nível intermediário de necessidade fiscal (Amazonas, Bahia e Pernambuco) exibiram a maior profundidade em termos de política nas reformas. Em contraste, estados com as necessidades fiscais mais prementes (Rio Grande do Sul e Alagoas) implementaram projetos com baixa profundidade de política e em setores (irrigação, turismo) que provavelmente não contribuirão para a solução de problemas fiscais. Eles se concentraram principalmente em resultados relacionados aos processos, particularmente em gestão do setor público (nomeação ou capacitação de pessoal, criação de comitês). A profundidade em termos de política tendia a ser maior nas áreas de política e administração da receita e gestão das despesas correntes (Boxe A.2). O apoio do Banco foi crucial para melhorar as condições regulatórias para investimento público e PPPs.

E. GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS E MUDANÇA CLIMÁTICA

Objetivos estratégicos. Para abordar os desafios que o Brasil enfrenta em relação ao meio ambiente, a EP focalizava: (i) fortalecimento de instituições e governança e planejamento setorial; (ii) promoção do emprego rural não agrícola, diversificação

agroindustrial e gestão de recursos hídricos; (iii) aumento do conhecimento sobre mudança climática e participação de instituições financeiras no fornecimento de crédito para investimentos em projetos de baixo carbono.

Já que o número de empréstimos aprovados em geral foi baixo, o financiamento do Banco respondeu apenas parcialmente aos desafios de desenvolvimento; contudo, a carteira de CT cobriu um amplo número de questões pertinentes. Durante o período, o Banco aprovou dois empréstimos e 17 financiamentos não reembolsáveis no valor de US\$283 milhões. O primeiro projeto (2928/OC-BR, US\$72 milhões, aprovado em 2013, 12% desembolsados) foi a terceira fase de um programa de apoio ao desenvolvimento de uma economia baseada na floresta no estado do Acre. O segundo (3308A/OC-BR, US\$150 milhões, aprovado em 2014; 0% desembolsado) apoia o desenvolvimento, construção e operação de uma moderna fábrica de polpa de eucalipto/pinho e uma usina de geração de eletricidade à base de biomassa de 255 MW. Mais de metade da energia gerada será vendida à rede nacional no estado do Pará, e o projeto deve contribuir para a gestão sustentável de recursos naturais, mitigação da mudança climática e biodiversidade. Além disso, o Banco continuou a implementar dois projetos aprovados em 2010 para os estados de São Paulo (2376/OC-BR, US\$162 milhões; 44% desembolsados) e Tocantins (2438/OC-BR, US\$99 milhões; 7,2% desembolsados). O projeto de São Paulo apoia o uso sustentável de recursos naturais e a conservação e recuperação de uma área protegida.⁶⁵ O projeto de Tocantins apoia o desenvolvimento de infraestrutura de irrigação e drenagem para melhorar a sustentabilidade dos sistemas produtivos rurais no estado.

Principais resultados. Dado o nível baixo de desembolsos, os resultados foram limitados até agora, mas são promissores. As CT do Banco apoiaram o fortalecimento institucional na gestão de recursos naturais e aumento do conhecimento sobre mudança climática. A mudança de governo em Tocantins em 2011 e a crise fiscal do estado atrasaram a implementação do projeto 2376/OC-BR. O novo governo (formado no início de 2015) retomou os desembolsos e liquidou o que estava pendente e o projeto parece estar progredindo conforme planejado. O projeto de São Paulo (2376/OC-BR) levou mais tempo do que se esperava para comprar os terrenos e construir as casas para reassentar aproximadamente 7.000 famílias; contudo, aproximadamente 4.500 famílias já foram reassentadas, e registraram-se melhorias na qualidade da água do rio Cubatão e aumento das áreas recuperadas da Mata Atlântica na Serra do Mar. O número considerável de CT aprovadas durante o período cobriu diversos tópicos e, de acordo com os clientes, apoiou o desenvolvimento e fortalecimento da gestão de recursos humanos.⁶⁶ Elas ajudaram a financiar, por exemplo, a preparação da Conferência Rio+20 (ATN/OC-13199-BR), estudos sobre gestão florestal na Amazônia (ATN/OC-14219-BR), gestão e governança ambiental (ATN/FI-13368-BR, ATN/FM-13342-BR e ATN/FM-14550-BR), cumprimento dos compromissos internacionais (ATN/FM-14537-BR), adoção de tecnologias que reduzem as emissões de carbono (ATN/DE-13768-BR e ATN/OC-13912-BR) e adaptação em relação a secas (ATN/MA-14640-BR).

F. DESENVOLVIMENTO POR MEIO DO SETOR PRIVADO

1. Desenvolvimento produtivo e do mercado de capital

Objetivos estratégicos. Para abordar os desafios do setor, a EP propunha o seguinte: (i) trabalhar diretamente com intermediários financeiros públicos e privados para apoio a MPMEs; (ii) apoiar o governo e o setor privado no estímulo ao crédito de longo prazo; (iii) ajudar o governo federal a fortalecer seu papel de análise, monitoramento e avaliação da política de desenvolvimento produtivo; (iv) apoiar a agenda de melhoria do clima de negócios mediante diagnósticos localizados e projetos para melhorar o acesso a bens públicos e promover investimentos.

A intenção do Banco de aumentar o financiamento de projetos no setor real no Brasil não se materializou durante o período. Devido em parte ao fraco marco regulatório para PPPs, o Banco não atuou no setor real e dirigiu seu foco ao financiamento de intermediários financeiros. A aprovação de operações de tesouraria em moeda local pode tornar o financiamento do BID mais atraente no futuro.⁶⁷ O Banco começou a ajudar o Brasil a abordar alguns dos gargalos regulatórios que afetam PPPs nos estados. Também mobilizou funcionários de diferentes setores (inclusive do Fundo Multilateral de Investimentos) para identificar e abordar outras potenciais restrições a futuras operações PPP, e está trabalhando com as Secretarias da Fazenda e Tribunais de Contas para abordar contingências fiscais e questões de gestão financeira em operações PPP.⁶⁸

Durante o período os empréstimos SGS do Banco se concentraram em intermediários financeiros. Os clientes do setor financeiro parecem valorizar os termos e efeitos reputacionais do apoio do BID. Os clientes relataram que o Banco ofereceu prazos não disponíveis no mercado interno (ou disponíveis internacionalmente, mas a um custo mais alto). O processo de devida diligência do Banco forneceu um selo de qualidade para a maioria dos bancos, ajudando-os a negociar melhores condições com os bancos estrangeiros e/ou alcançar novas fontes de financiamento. Em menor medida, o Banco foi eficaz em superar assimetrias de informação entre bancos em operações de financiamento do comércio. As linhas do Programa de Facilitação do Financiamento do Comércio permitiram que os bancos fornecessem empréstimos e garantias de até US\$ 2 bilhões a mais de 330 empresas em setores importantes da economia do Brasil. Em geral, a ausência de arranjos adequados de M&A em operações do setor privado dificulta a avaliação da eficácia e o OVE não encontrou evidências documentadas da eficácia do Banco no fortalecimento do acesso das micro, pequenas e médias empresas a financiamento ou melhoria do acesso geral ao financiamento de longo prazo.

2. Ciência e tecnologia

Os empréstimos do Banco nessa área se concentraram na criação de conglomerados regionais visando a aumentar a competitividade. Com exceção do projeto de Minas Gerais, esses projetos tiveram desenhos complexos e problemas de implementação e mostraram pouco progresso na obtenção de resultados. O projeto de Minas Gerais possuía agências executoras fortes e seus resultados em termos de criação de empregos e satisfação com a companhia superaram as expectativas. O projeto da Bahia foi parcialmente cancelado e outros, como o de São Paulo, ainda estão tentando concluir a execução com vários anos de atraso. O projeto de Pernambuco sofreu longos atrasos e está aproveitando a experiência de Minas Gerais para melhorar sua execução. O projeto deve ser concluído com um ano de atraso. Todas as quatro operações tinham aspectos muito inovadores, mas a fertilização cruzada ainda é baixa.

3. Turismo

O apoio do Banco ao turismo durante o período foi concretizado unicamente através de empréstimos GS, que tiveram altos custos de implementação, enfrentaram atrasos e registraram pouco progresso. O Banco continuou a implementar as quatro operações do PRODETUR aprovadas anteriormente (uma no âmbito federal e três no âmbito estadual).⁶⁹ Contudo, devido à falta de preparo das agências executoras (Secretarias de Turismo) e à complexidade dos programas, houve progresso insuficiente para avaliar os resultados. A Secretaria Nacional de Turismo valoriza muito o sistema nacional de informação para o setor financiado pelo empréstimo federal.



Durante mais de uma década, o Brasil experimentou um sólido crescimento econômico, mas o crescimento desacelerou recentemente e o país continua a enfrentar déficits importantes em infraestrutura e serviços públicos que limitam sua produtividade e competitividade.

4 Conclusões e Recomendações

Durante mais de uma década, o Brasil experimentou um sólido crescimento econômico, mas o crescimento desacelerou recentemente e o país continua a enfrentar déficits importantes em infraestrutura e serviços públicos que limitam sua produtividade e competitividade. A pobreza caiu, mas a inclusão social e a qualidade dos serviços públicos – principalmente a educação – continuam sendo desafios críticos. Devido às fortes restrições fiscais, abordar os déficits de infraestrutura e de serviços públicos que limitam o crescimento da produtividade exigirá o envolvimento dos setores público e privado. O marco regulatório do país não incentiva os investimentos no setor privado, mas o Banco vem trabalhando com o Brasil para abordar alguns aspectos do problema e novas oportunidades podem surgir. Tendo em vista a complexidade e o caráter intersetorial desses desafios, a colaboração entre setores e a coordenação entre os guichês públicos e privados do Grupo do Banco serão cruciais.

Durante 2011-2014 o foco nos governos subnacionais e infraestrutura, gestão fiscal e setores sociais (com ênfase crescente nas regiões mais pobres) geralmente foi relevante para as necessidades do país e prioridades do governo. Como no período anterior, o programa do Banco continuou a se concentrar fortemente no financiamento subnacional, tanto no âmbito estadual como no municipal, para apoiar principalmente projetos de infraestrutura e gestão fiscal para abordar desafios claramente identificados. O Banco também foi bem-sucedido em seu esforço para trabalhar em saúde e educação com governos subnacionais. A carteira GS combinou contínuo apoio mediante programas “guarda-chuva” e programas de



Os projetos de proteção social estão proporcionando infraestrutura social popular, mas não está claro se vão produzir os resultados esperados.

© OVE, 2015

EAR para reforma fiscal e municipal e para turismo com amplo apoio à saúde, educação e infraestrutura (particularmente rodovias e água e saneamento) e apoio mais modesto em meio ambiente e recursos naturais. A carteira SGS concentrou-se principalmente no financiamento através de intermediários financeiros, e o apoio a investimentos no setor real não se materializou. Os empréstimos através do BNDES, que registraram altos níveis nos anos anteriores, cessaram durante este período. O programa de certa forma teve um foco maior nos estados mais pobres do Norte e Nordeste do que em anos anteriores, embora a maioria dos empréstimos ainda se destine aos estados mais ricos.

O desempenho da carteira do Banco mostra as implicações de passar o financiamento do governo federal para os governos subnacionais, particularmente aqueles sem experiência no trabalho com BMDs. O trabalho com clientes mais novos e (em média) com menos capacidade institucional levou a custos de financiamento um pouco mais altos no período mais recente. O desempenho geral da carteira também foi afetado na medida em que os empréstimos ao BNDES foram gradualmente reduzidos em favor de empréstimos de custo mais alto (e, provavelmente, maiores benefícios). O uso de operações guarda-chuva não contrabalançou os previsíveis custos mais altos de lidar com governos subnacionais institucionalmente mais fracos e menos experientes. A continuação do envolvimento com o Banco facilitou o diálogo sobre políticas e a coordenação entre o Banco e os governos subnacionais, podendo levar a melhor planejamento e melhores resultados.

O OVE examinou detalhadamente uma amostra de projetos que representa cerca de três quartos dos empréstimos durante o período. Os resultados dessa carteira parecem ter sido irregulares, e em muitos casos os desembolsos foram lentos. Os projetos de proteção social estão proporcionando infraestrutura social popular, mas não está claro se vão produzir os resultados esperados. Os projetos de educação e saúde (com exceção dos projetos de saúde bem-sucedidos em Fortaleza e São Bernardo) que o OVE examinou estão numa etapa relativamente menos avançada, mas o governo federal e os governos subnacionais prezam o fato de o Banco ter retornado a esses setores. Os projetos de transporte e água e saneamento, principalmente no âmbito estadual e municipal, parecem ter tido substanciais impactos positivos. Os projetos de desenvolvimento urbano (PROCIDADES ou empréstimos independentes) são altamente relevantes e o Banco possui o conhecimento necessário para ajudar nesse processo, embora pouco se possa dizer sobre sua eficácia. O Banco precisa aprender com sua experiência recente para abordar problemas de eficiência e implementação e fortalecer as atividades de M&A. Os projetos de gestão pública no âmbito federal tiveram desembolsos muito lentos para aferir sua eficácia. A carteira de meio ambiente e recursos naturais tinha um tamanho relativamente modesto, mas parece ter sido diversa, e as CTs em particular apoiaram várias iniciativas de fortalecimento institucional e conhecimento. Os empréstimos GS ao setor do turismo através do PRODETUR estão enfrentando grandes problemas de implementação; apesar da alta demanda, o financiamento praticamente cessou.

Um importante foco da atuação do Banco foi a gestão fiscal no âmbito subnacional. O apoio à reforma fiscal no âmbito estadual através do PROFISCO e do PROCONFIS teve resultados irregulares. O PROFISCO foi bem-sucedido na disseminação de experiências e boas práticas nos estados, mas poucos projetos progrediram o suficiente para apresentar claras evidências de resultados. Os empréstimos de apoio a reformas através do PROCONFIS ajudaram os estados a estabelecer a agenda de reforma e consolidar sua situação fiscal, mas somente duas das cinco operações foram financeiramente relevantes, e todas tiveram profundidade modesta em termos de política.

O Brasil é um importante cliente do Banco e o contínuo desafio para o Banco será permanecer relevante e proporcionar apoio eficiente e eficaz. O OVE apresenta as seguintes recomendações à Administração do Banco:

1. Trabalhar com o cliente para definir um conjunto limitado de prioridades temáticas estratégicas para estruturar e integrar o programa do Banco, levando em conta as demandas do país e a vantagem comparativa do Banco. Embora seja compreensível que o Banco apoie vários temas e atividades tendo em vista o tamanho do Brasil e a heterogeneidade dos mutuários, a priorização estratégica ainda é importante para a eficácia do Banco. Neste sentido, o aumento do foco do programa sobre a pobreza, incluindo as áreas mais pobres do país, poderia ser uma prioridade estratégica a ser considerada.

2. Buscar parcerias de longo prazo com governos subnacionais (estados e municípios) quando possível e dedicar recursos substanciais à aprendizagem transversal. Já que a falta de experiência anterior no trabalho com o Banco e a capacidade institucional mais fraca parecem explicar os custos mais altos, relações de longo prazo (como CCLIPs com governos subnacionais específicos) podem reduzir os custos de preparação e implementação e ampliar a capacidade institucional. Uma maior atenção ao intercâmbio de experiências entre programas, estados e municípios (por exemplo, replicando mecanismos similares à Comissão de Secretarias da Fazenda do PROFISCO) pode aumentar a eficácia e, ao mesmo tempo, controlar os custos.
3. Segundo a demanda dos clientes, continuar a trabalhar com os estados e municípios no aprofundamento da reforma das finanças públicas. Uma melhor situação fiscal, políticas de gastos públicos mais eficientes e uma gestão dos gastos públicos mais forte serão cruciais para os governos subnacionais ampliarem a cobertura e melhorarem a qualidade dos serviços públicos e da infraestrutura. O Banco possui um forte conhecimento multisetorial que pode contribuir para essas reformas. Empréstimos de apoio a reformas para os estados – particularmente aqueles com necessidades financeiras imediatas – parecem ser um instrumento eficiente e eficaz de apoio, suplementados, nos casos apropriados, com cooperação técnica e/ou empréstimos de investimento. Dada a amplitude de importantes questões fiscais, os programas de apoio fiscal devem envolver múltiplas divisões do Banco para ajudar os clientes a identificar as rigidezes e ineficiências mais urgentes dos gastos e formular soluções apropriadas.
4. Buscar maneiras de trabalhar com as autoridades brasileiras para ajudar a fortalecer os marcos regulatórios de parcerias público-privadas em vários níveis de governo. Facilitar o investimento privado na prestação de serviços públicos será essencial para atender as crescentes necessidades de infraestrutura do país e também pode ser crucial no aumento de investimentos sociais, ambientais e em outras áreas.
5. Desenvolver um plano concreto para promover uma colaboração intersetorial e público-privada mais eficaz no programa do país. Essa colaboração será essencial para a consecução dos objetivos de priorização estratégica e apoio à reforma fiscal integrada no âmbito subnacional, conforme indicado nas recomendações anteriores.

6. Continuar fortalecendo o monitoramento e avaliação da carteira do Banco. A avaliabilidade da carteira aprovada do Banco melhorou bastante, conforme evidenciado pelas pontuações mais altas da Matriz de Eficácia no Desenvolvimento nos últimos anos. Levar essas melhorias até a conclusão do projeto e avaliação ex post pode ajudar o Banco a aprender mais com a experiência e afinar as futuras intervenções.

- Banco Mundial. 2009. Enterprise Survey for Brazil.
- Barrientos, A. 2013. A New Contract: Brazil's Dual Social Protection System. World Politics review <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13240/a-new-contract-brazils-dual-social-protection-system>.
- Barros, R. P. 2009. Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean, Nova York: Palgrave MacMillan e Banco Mundial.
- Bastos, F., H. Kamil e B. Sutton. 2015. Corporate Financing Risks in Latin America: Taking Stock of “The Bon(d)anza”, IMF Working Paper WP/15/10, Washington, DC: Fundo Monetário Internacional.
- BEN (Balanço Energético Nacional). 2014. Relatório Final. Disponível em: https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2014.pdf
- BID e COGEF. 2014. PROFISCO. Avaliação Intermediária II. Mimeografado. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Byer, T., E. Crousillat, e M. Dussan. 2009. Latin America and the Caribbean Region Energy Sector – Retrospective Review and Challenges. ESMAP Technical Paper 123/09.
- Caballero, J. e A. Powell, 2014. “Balance Sheets and Credit Growth”. Em Global Recovery and Monetary Normalization: Escaping a Chronicle Foretold? 2014 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report, Chapter 4, coordinated by A. Powell.
- Canuto, O. 2014. Liquidity Glut, Infrastructure Finance Drought and Development Banks. EconMonitor, November; Nova York, <http://www.econmonitor.com/blog/2014/11/liquidity-glut-infrastructure-finance-drought-and-development-banks/>
- Carneiro, D. M., I. P. Bagolin, e S. H. T. Tai. 2011. Determinantes da Pobreza nas Regiões Metropolitanas do Brasil no período de 1995 a 2009. Memorando apresentado na ANPEC.
- Dos Santos, L. P. G. S. e L. A. Fraccolli. 2012. Community Health Aides: Possibilities and Limits to Health Promotion”, www.scielo.br//reeusp
- EPE (Empresa de Pesquisa Energética) 2014. Plano Decenal de Expansão de Energia 2023 / Ministério de Minas e Energia. Brasília. <http://www.epe.gov.br/Estudos/Documents/PDE2023.pdf>
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) 2015. Country Profiles. <http://www.fao.org/home/en/>

REFERÊNCIAS

- Filho, M. E. De Amorin, L. Werneck and M. e A. Pacheco Chambarelli. 2015. Parcerias Público Provadas: Uma Classe de Ativos para Investimentos. Mimeografado.
- Flórez-Orrego, D., Silva, J.A.M., Oliveira Jr, S. 2014. Renewable and non-renewable exergy cost and specific CO2 emission of electricity generation: The Brazilian case. *Energy Conversion and Management*, Volume 85, September, páginas 619–629.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2014. Censo 2010. www.ibge.gov.br.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2011. Comunicados do IPEA, Poluição veicular atmosférica, número 113, http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110922_comunicadoipea113_apresentacao.pdf.
- _____. (2012). Comunicados do IPEA, A nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Número 128, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicadoipea128.pdf.
- _____. (2013). Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes.
- _____. (2014). *Brasil em Desenvolvimento 2014. Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Volume I. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
- IPEA e IBGE. 2012. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*.
- McKinsey & Company. 2014. Connecting Brazil to the World: A Path to Inclusive Growth. Insights & Publications, McKinsey Global Institute. http://www.mckinsey.com/insights/south_america/brazils_path_to_inclusive_growth.
- MMA (Ministério do Meio Ambiente). 2014. www.mma.gov.br
- Observatório das Metrópoles, 2013. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Evolução da Frota de Automóveis no Brasil 2001-2012.
- OIS (Observatório sobre Iniquidades em Saúde). 2014. www.dssbr.org.
- Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). 2006. Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico. Paris: OCDE.
- OCDE, OMC e Banco Mundial, 2014. Global Value Chains: Challenges, Opportunities and Implications for Policy. Relatório preparado para apresentação na Reunião de Ministros de Comércio do G20: Sydney, Austrália, 19 de julho.
- Oliveira, L. F. B., P. A. M Sakowski e D. A. Gusso. 2013. Evolução da desigualdade de proficiência em recortes regionais. IPEA Brasil em Desenvolvimento 2013.

- OVE. 2013. Assessment of IDB-9's Private Sector Development Framework. Documento de antecedentes. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Pastore A. C., M. C. Pinotti e T. A. Pagano. 2010. Limites ao Crescimento Econômico – XXII Fórum Nacional – Estudos e Pesquisas, 345.
- Piola, S., A. B. de Paiva, E. B. de Sá e L. M. S. Servo. 2013. Financiamento Público da Saúde: Uma História à Procura de Rumo. Texto para Discussão 1846. Rio de Janeiro: IPEA.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 2014. Human Development Report.
- Queiroz, C., G. Astesiano e T. Serebrisky. 2014. An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders Viewpoint. IDB-TN-641 Technical Note, Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Rezende, F. 2015 Why Does Brazil's Banking Sector Need Public Banks? What Should BNDES Do?, Working Paper nº 825, NY, US. Levy Economic: Institute of Bard College.
- Robles. C. e V. Mirosevic. 2013. Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Brasil. CEPAL.
- Santos, E. 2010. Um novo modelo de regulação dos serviços de transporte público por ônibus nas cidades brasileiras. Transportes, Rio de Janeiro, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, v. 3, n. 2. Disponível em: <http://goo.gl/E0uzBX>.
- Senko, A. e C. Queiroz. 2013. Public-Private Partnerships: The Case of Rio de Janeiro State, The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues, The Minerva Program, Washington, DC: The George Washington University.
- Shin, H. 2013. The Second Phase of Global Liquidity and Its Impacts on Emerging Economies. Remarks at 2013 Federal Reserve Bank of San Francisco Asia Economic Policy Conference.
- The Economist. 2013. Public Finances in Brazil: Going for Broke. October 18.
- The Economist Intelligence Unit. 2015. Brazil Highlights. 19 de fevereiro.
- UNTT, 2013. United Nations System Task Team. Working Group on Sustainable Development Financing. Challenges in Raising Private Sector Resources for Financing Sustainable Development, Background Paper, Chapter 3 of Financing for Sustainable Development Report, <http://www.un.org/esa/ffd/sdf/firstsession/index.htm>.
- Velez, C. E., R. P. de Barros, e F. Ferreira. 2004. Inequality and Economic Development in Brazil. Washington, DC: Banco Mundial.
- World Economic Forum (WEF). 2015. The Global Competitiveness report 2014-2015.

- ¹ O Brasil estava na categoria “alto” no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD em 2014 (em 79º lugar entre 187 países)
- ² A LRF restringiu o endividamento nos três níveis de governo e operações de crédito entre eles. Isso limitou a possibilidade de emprestar ao governo federal para repasse a governos subnacionais.
- ³ O Bolsa Família é um programa de transferência de renda estabelecido para reduzir a pobreza.
- ⁴ Nesse contexto, algumas das prioridades mais prementes de gestão pública são melhorar o serviço público, a qualidade do gasto público e a transparência da gestão pública (IPEA 2014).
- ⁵ Na pesquisa do Programa Internacional de avaliação de alunos feita pela OCDE em 2012, o Brasil ficou abaixo da média de 65 países em matemática (entre 57 e 60), leitura (entre 54 e 56) e ciências (entre 57 e 60). Contudo, desde 2003 o Brasil mostrou a maior melhoria entre os países em matemática (de 356 para 391) e as notas também melhoraram em leitura e ciências (veja <http://www.oecd.org/education/PISA-2012-results-brazil.pdf>).
- ⁶ A taxa de mortalidade por acidentes de trânsito no Brasil (20,7 por 100.000 habitantes) é bem mais alta que as do Chile e Argentina (OMS).
- ⁷ BBB- (Standard & Poor’s), BBB (Fitch) e Baa2 (Moody’s).
- ⁸ O BNDES lançou o Programa de Apoio ao Investimento (PSI), apoiado em 2009-2010 por uma reposição de capital do Tesouro de R\$180 bilhões. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica também receberam fundos do Tesouro, R\$6 bilhões cada um, para expandir sua capacidade de financiamento e reduziram as taxas de juros dos empréstimos de crédito, habitação e investimento.
- ⁹ Pesquisa semanal do Banco Central, 31 de julho.
- ¹⁰ O primeiro ano avaliado (2011) foi um ano de transição entre a última prorrogação da Estratégia de País 2004-2007 (GN-2477) e a aprovação da Estratégia de País para 2012-2014 em maio de 2012 (GN-2662-1).
- ¹¹ Aumentou os limites de aquisição para promover o uso de sistemas de pais (aumento no limite da contratação de obras para US\$25 milhões, bens e serviços para US\$5 milhões e serviços de consultoria para US\$1 milhão, GN-2662-4).
- ¹² Em conformidade com os resultados da avaliação do Realinhamento (RE-451-2).
- ¹³ Em meados dos anos 2000, o Brasil pagou os empréstimos pendentes com o FMI e 10% dos saldos pendentes de empréstimos do Banco.
- ¹⁴ Por exemplo, no México os empréstimos aos governos subnacionais são tradicionalmente feitos mediante dotação do orçamento federal (setor 33), enquanto o BANOBRAS, banco público federal de segundo escalão, transfere as doações e/ou repassa para os governos subnacionais. Na Colômbia o Banco usa arranjos similares por meio da Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER).
- ¹⁵ Com base na sua experiência anterior, o Banco corretamente identificou falta de capacidade institucional e altos custos de transação como os principais desafios do trabalho com governos subnacionais. Por exemplo, o governo do Brasil primeiro propôs PROCIDADES ao Banco Mundial, que decidiu sair após alguns projetos devido aos altos custos operacionais.
- ¹⁶ O PROCONFIS é um programa de empréstimos de apoio a reformas (EAR) a estados até um máximo de US\$200 milhões por empréstimo (até US\$400 por programa em cada estado) para ajudar os estados a manter a sustentabilidade fiscal promovendo estabilidade macroeconômica e melhorando sua situação fiscal. Alguns EAR incluem ações em áreas como transporte, água e saneamento e segurança pública.
- ¹⁷ Dados do Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. O Programa de Aceleração do Crescimento delineia investimentos prioritários.
- ¹⁸ Conforme informado ao OVE por vários funcionários do governo brasileiro e do Banco e representantes de instituições financeiras.
- ¹⁹ Informação proporcionada por SCL/GDI.

- ²⁰ Esse processo visa a assegurar que as entidades subnacionais cumpram a LRF. Veja <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/financiamento-externo/cofiex/etapas-de-tramitacao-para-financiamento-externo>.
- ²¹ Contudo, em geral os custos de preparação não parecem estar relacionados com a capacidade institucional (Figura A.18).
- ²² Outros fatores que podem ter tido influência são a complexidade das operações, o tamanho dos empréstimos e as dificuldades de trabalhar num setor específico. Os projetos do PROCIDADES e PRODETUR são complexos, integrados e multissetoriais. O custo de supervisão do PROCIDADES por montante desembolsado também reflete o montante relativamente pequeno dos empréstimos (limite máximo de US\$50 milhões). Os projetos do PROFISCO são essencialmente projetos de desenvolvimento institucional com um forte componente de TI e tendem a ter desembolso lento. Note-se que três projetos PROFISCO (Roraima, Amapá e Acre) ultrapassaram 500 dias sem assinatura após a aprovação. O projeto PROCIDADES em Sao Luis teve 1.200 dias sem assinatura.
- ²³ Nos estados de Alagoas (operação do BID:3061/OC-BR; operação do WB: P103770), Amazonas (operação do BID:3139/OC-BR; operação do WB: P147979), Bahia (operações do BID: 2081/OC-BR e 2841/OC-BR; operações do WB: P126351 e P147984), Pernambuco (operação do BID:3039/OC-BR; operações do WB: P106753 e P132768) e Rio Grande do Sul (operação do BID:2850/OC-BR; operações do WB: P106767 e P148083).
- ²⁴ Abriu uma linha de crédito de 165 milhões de euros com o BNDES.
- ²⁵ Este objetivo da EP também contemplava atuação no “mercado de trabalho”. A amostra avaliada não incluiu operações do setor “mercado de trabalho”. Contudo, o Banco forneceu um apoio valioso mediante cooperações técnicas nessa área (ATN/OC-13463-BR e ATN/OC-14523-BR) e contribuiu na preparação (*double booking*) de duas operações no setores social e educação: 3408/OC-BR e 2933/OC-BR.
- ²⁶ O SUAS, estabelecido pela Constituição de 1998 como importante órgão regulador para lidar com a pobreza, desigualdade e vulnerabilidade, regula competências, organiza serviços sociais e define modalidades de controle social e participação para os três níveis de governo.
- ²⁷ 2791/OC-BR (US\$ 10 milhões, aprovado em 2012; 0% desembolsado) para modernizar a gestão do sistema nacional de pensões; 2762/OC-BR (US\$ 60 milhões, aprovado em 2012; 7,7% desembolsados) para promover a inclusão social de jovens no Rio de Janeiro, e 3408/OC-BR (PROARES III, US\$50 milhões, aprovado em 2014, 0% desembolso) para apoiar reformas sociais no estado do Ceará.
- ²⁸ 2207/OC-BR para o município de Fortaleza (US\$ 33 milhões, 90% desembolsados) e a segunda fase do PROARES 1996 (2230/OC-BR) para o estado (US\$ 45 milhões, 83% desembolsados).
- ²⁹ Inicialmente foram planejadas seis CUCAs, mas esse objetivo foi revisado, notadamente devido à desvalorização do dólar e aos custos dos projetos da amostra.
- ³⁰ Duas operações recentes (3408/OC-BR, aprovado em dezembro de 2014, e BR-L1414- Proredes Fortaleza- em negociação) incluem a avaliação do PROARES (2230/OC-BR) e CUCAs (2207/OC-BR).
- ³¹ A TC apoiou a elaboração do projeto de 2723 / OC-BR e gerou insumos técnicos valiosos.
- ³² 2586/OC-BR para o município de São Bernardo (São Paulo) (aprovado em 2011, US\$21,6 milhões, 78,2% desembolsados); 3051/OC-BR para o estado de São Paulo (aprovado em 2013, US\$270 milhões, 1,4% desembolsado); 3262/OC-BR para o estado da Bahia (aprovado em 2014, US\$80 milhões; 0% desembolsado); 3246/OC-BR para o estado de Sergipe (aprovado em 2014, US\$100 milhões, 0% desembolsado), e uma segunda operação para o município de São Bernardo (São Paulo) (3400/OC-BR, aprovado em 2014, US\$ 80 milhões, 0% desembolsado).

- ³³ A agência executora argumentou que a mortalidade materna não pode ser reduzida no âmbito estadual porque a intervenção do Banco não é estadual e há outros fatores (uso de drogas, sem-teto, etc.) que escapam ao controle do projeto. Também mencionou a dificuldade de usar indicadores PMR, que às vezes diferem dos usados no sistema estadual.
- ³⁴ 2992/OC-BR (Amazonas, US\$ 151,2 milhões, 6% desembolsados); e 2933/OC-BR (Pará, US\$ 200,8 milhões, 11% desembolsados).
- ³⁵ 3079/OC-BR (Florianópolis, US\$ 58,9 milhões, 10% desembolsados); e 3397/OC-BR (Manaus, US\$52 milhões, 0% desembolsado).
- ³⁶ Além disso, Oportunidades para a Maioria executou experimentalmente, mediante uma operação de investimento (2670A/OC-BR), de US\$ 3 milhões (33% desembolsados), um empreendimento social com a companhia brasileira PUPA para promover a qualidade da educação infantil em áreas de baixa renda.
- ³⁷ Veja Avaliação dos Programas Especiais (RE-476-5).
- ³⁸ Metade dos empréstimos destinou-se às regiões Sul e Sudeste, enquanto o Norte e Nordeste receberam 22%.
- ³⁹ 2964/OC-BR (aprovado em 2013, US\$ 400 milhões, 19,3% desembolsados) e 3595/OC-BR (aprovado em 2014, US\$ 200 milhões, 0% desembolsado) para o Ceará e 2900/OC-BR (aprovado em 2012, US\$250 milhões, 35% desembolsados) para Santa Catarina.
- ⁴⁰ 2618/OC-BR (Projeto do Rodoanel Mário Covas – trecho norte, aprovado em 2011, US\$1,148 bilhão, 47% desembolsados). O Banco também participou da construção do trecho oeste mediante o empréstimo sem garantia soberana 2211A-B/OC-BR à Concessionária do Rodoanel Oeste, aprovado em 2009, no valor de US\$ 300 milhões.
- ⁴¹ 3127/OC-BR (Programa de investimento rodoviário do estado de São Paulo, aprovado em 2013, US\$480 milhões, 0% desembolsado) e 276/OC-BR (Programa de investimento rodoviário do estado de São Paulo II, aprovado em 2014, US\$480 milhões, 0% desembolsado).
- ⁴² 2745/OC-BR (Programa de mobilidade urbana sustentável de Blumenau, aprovado em 2012, US\$60 milhões, 6,7% desembolsados); 3289/OC-BR (Programa de transporte urbano de Fortaleza II, aprovado em 2014, US\$ 400 milhões, 0% desembolsado); e 2888/OC-BR (Programa de transporte urbano de São Bernardo do Campo II, aprovado em 2012, US\$125 milhões, 2% desembolsados).
- ⁴³ 2681/OC-BR (Apoio ao fortalecimento institucional da ANTT para gestão do transporte ferroviário, aprovado em 2011, US\$50 milhões, 0% desembolsado).
- ⁴⁴ 3184A/OC-BR-1 (BDMG Parceria de financiamento da infraestrutura e serviços municipais, 100% desembolsados). US\$100 milhões foram financiados como investimento do setor privado para SCG com cofinanciamento de US\$50 milhões do Fundo Fiduciário Chinês de Cofinanciamento.
- ⁴⁵ O projeto vai conceder empréstimos no total de US\$ 191 milhões a municípios entre 2014 e 2015 e beneficiar mais de três milhões de pessoas em cerca de 250 municípios.
- ⁴⁶ Projeto 2646/OC-BR para o estado do Rio de Janeiro (Programa de saneamento dos municípios do entorno da Baía de Guanabara - PSAM, aprovado em 2011, US\$452 milhões, 8,6% desembolsados); 3303/OC-BR (Saneamento da bacia da Estrada Nova - PROMABEN II, aprovado em 2014, US\$125 milhões, 0% desembolsado). 3410/OC-BR para Joinville, Santa Catarina (Viva Cidade 2 - Revitalização ambiental e urbana de Joinville, aprovado em 2014, US\$70 milhões, 0% desembolsado); na cidade de Manaus, Amazonas, o Banco financiou 2676/OC-BR (Programa Social e Ambiental para os Igarapés em Manaus – PROSAMIM III, aprovado em 2011, US\$ 280 milhões, desembolsados 47%); e 2846/OC-BR (Programa Integrado de Saneamento de Manaus – PROSAIMAU, aprovado em 2012, US\$ 24,5 milhões, 2% desembolsados). 2962/OC-BR (Reabilitação ambiental de Belo Horizonte - DRENURBS – suplementar ao primeiro, aprovado em 2013, US\$55 milhões, 60% desembolsados); 2901/OC-BR (Estado de Pernambuco - Programa de saneamento ambiental da bacia do rio Ipojuca, aprovado em 2012, US\$200 milhões, 4% desembolsados); e 3168/OC-BR (Distrito Federal - Programa de saneamento ambiental da CAESB, aprovado em 2014, US\$171 milhões).

- ⁴⁷ 2700/OC-BR (Pró-Energia RS Distribuição, aprovado em 2012, US\$131 milhões, 28% desembolsados) e 2813/OC-BR (CEEE - Projeto de geração e transmissão, aprovado em 2012, US\$89 milhões, 6,3% desembolsados).
- ⁴⁸ 2549/OC-BR (Reabilitação das hidrelétricas Furnas e Luiz Carlos Barreto, aprovado em 2011, US\$129 milhões, 97% desembolsados). Furnas e uma empresa federal.
- ⁴⁹ 1904A/OC-BR-5 (Navio Delba – Segunda fase, aprovado em 2011, US\$35 milhões, 100% desembolsados).
- ⁵⁰ Por exemplo, em Santa Catarina, o apoio do Banco ajudou a ampliar a rede de estradas pavimentadas de 1.000 km em 1980 para 4.700 km em 2012. Os projetos do Banco também focalizaram segurança viária, melhoria do meio ambiente e fortalecimento institucional para gestão da infraestrutura de logística.
- ⁵¹ Por exemplo, o projeto do Banco em São Paulo ajudou a reduzir o consumo de energia em cerca de 30% devido a novas máquinas e sistema de tração.
- ⁵² Antes do PROSAMIN, somente 20% da população de Manaus tinha acesso a saneamento. Outras intervenções no município do mesmo tipo do PROSAMIN reassentaram famílias, mas não estão complementando a rede de saneamento da cidade.
- ⁵³ 2549/OC-BR (Reabilitação das hidrelétricas Furnas e Luiz Carlos Barreto; 97% desembolsados).
- ⁵⁴ Além disso, nove projetos foram preparados no PROCIDADES, mas foram cancelados antes da aprovação, e um está em tramitação (Londrina,3312/OC-BR).
- ⁵⁵ Fortaleza,2221/OC-BR; Rio de Janeiro,2482/OC-BR; São José dos Campos, 2323/OC-BR.
- ⁵⁶ A exigência de ter 50% do financiamento por parte de recursos de contrapartida (Boxe 2.1) também impactou de maneira negativa os desembolsos.
- ⁵⁷ Projeto do Distrito Federal (2957/OC-BR) 0,9%; Cascavel (2999/OC-BR) 2,2%; Novo Hamburgo (2752/OC-BR) 2,8%; Niterói (2941/OC-BR) 4,5%; Colatina (2751/OC-BR) 18,1%; Maringá (2121/OC-BR) 19,1% e Paranaguá (2520/OC-BR) 25%.
- ⁵⁸ Por exemplo, o indicador usual de mobilidade é o tempo e custo da viagem.
- ⁵⁹ Contudo, uma avaliação anterior do projeto Rio Favela Bairro (em sua terceira fase) concluiu que teve um impacto positivo na disponibilidade da maioria dos serviços, regularização da propriedade, acesso à educação, frequência em creches, renda domiciliar e percepção da qualidade de vida e valor dos imóveis (GN-2607-1).
- ⁶⁰ Os projetos continham atividades como fortalecimento da polícia e órgãos militares, reabilitação de jovens em risco, melhoria da coleta, qualidade e análise de dados sobre criminalidade, provisão de socialização e educação para populações em risco, implementação de estratégias sociais e de situação e abordagem de fatores de risco da delinquência. Em princípio, essas atividades têm potencial para reduzir a criminalidade e reincidência (Veja www.crimesolutions.org).
- ⁶¹ O PROFISCO continuou as reformas iniciadas com o PNAFE (1996-2006); a principal diferença é que, em vez de uma agência executora centralizada, o projeto recorreu a empréstimos individuais para cada nível de governo.
- ⁶² O Banco também aprovou a segunda fase de um programa federal para gestão fiscal dos municípios (PNAFM II, US\$ 150 milhões) e aprovou o PNAFM-III em 2014, mas esses projetos não foram incluídos na amostra.
- ⁶³ A autoavaliação da Administração tentou comparar os resultados fiscais dos estados com alta execução (acima de 48%) do PROFISCO e os estados com baixa execução. A avaliação constatou que a maioria dos indicadores fiscais é melhor para os estados com alto desembolso. Essa evidência não deve ser interpretada causalmente, pois há muitos problemas com a estratégia de identificação. Primeiro, muitas variáveis examinadas na avaliação (tendências de investimento do estado) são consistentemente mais altas nos estados de alto desembolso tanto antes quanto depois da implementação do PROFISCO. Segundo, as principais diferenças às vezes ocorrem em anos anteriores à aprovação dos projetos do PROFISCO.

- ⁶⁴ Por exemplo, os sistemas de e-Fisco e nota fiscal eletrônica de Pernambuco serviram de modelo para outros estados.
- ⁶⁵ O projeto incluía uma dimensão de gestão de riscos financiando estudos em áreas de risco e reassentamento de famílias localizadas em áreas protegidas ou de alto risco.
- ⁶⁶ Das 17 CT aprovadas para esse setor durante o período, seis financiadas pela Iniciativa de Mudança Climática (SECCI) foram examinadas a fundo pelo OVE como parte da Avaliação Especial do Programa.
- ⁶⁷ Segundo FIN, o Banco está negociando com o governo a permissão para efetuar operações de tesouraria no Brasil.
- ⁶⁸ A avaliação do quadro de desenvolvimento do setor privado do BID-9 feita pelo OVE concluiu que o conhecimento e esforços do Banco sobre PPPs eram fragmentados (OVE 2013). Essas iniciativas parecem constituir passos na direção certa para superar essa fragmentação.
- ⁶⁹ A operação federal (2229/OC-BR de US\$8,5 milhões) foi aprovada em 2009 e teve 19% de desembolsos. As três operações (2411/OC-BR, de US\$112 milhões para o Rio de Janeiro; 2321/OC-BR de US\$150 milhões para o Ceará; e 2402/OC-BR de US\$75 milhões para Pernambuco) foram aprovadas em 2010 e tiveram desembolsos de 28%, 27% e 24%, respectivamente.

RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO A ESTA AVALIAÇÃO

Você também pode encontrá-la no site www.iadb.org/evaluation