

Fatores de mercado nos grandes projetos de desenvolvimento industrial

Grandes projetos industriais nos países em desenvolvimento, sejam estatais ou privados, deveriam ser econômica e financeiramente viáveis e sujeitos à disciplina do mercado.

Chauncey F. Dewey e Harinder S. Kohli

Os grandes projetos industriais são elementos importantes nos programas de desenvolvimento de muitos países em desenvolvimento. Há muitos anos o Banco Mundial ajuda a financiar esses projetos, sejam estatais ou privados, com uma garantia do país hospedeiro. Este artigo discute alguns aspectos da experiência adquirida pelo Banco com esses projetos.

A expressão "grande" projeto industrial em geral se refere a novos projetos ou à expansão dos existentes, cujos investimentos, incluindo a fábrica e a infra-estrutura necessária, excedem os US\$ 100 milhões. Muitos deles são em indústrias pesadas e capital-intensivas, como a produção de aço e de fertilizantes; outros podem ser grandes

Traço a partir de foto do Banco Mundial

projetos em indústrias têxteis ou químicas. Muitas vezes se incluem nessa categoria pequenos projetos, como fábricas de cimento, que não podem ser considerados grandes num país desenvolvido, mas que são grandes em termos do orçamento total de investimento possível para um país em desenvolvimento.

São muitos os benefícios dos grandes projetos industriais. Esses projetos podem melhorar o balanço de pagamentos, aumentar as receitas fiscais, tornar disponíveis mais insumos para proprietários rurais locais e outros produtores, gerar empregos, criar centros industriais, etc. O Projeto Jordaniano-Árabe de Potássio, por exemplo, quando estiver produzindo a pleno vapor em meados dos anos 80, gerará cerca de US\$200 milhões por ano de rendas líquidas de exportação, cerca de 100 milhões ao ano de receitas fiscais e também 800 novos empregos, criando assim um importante centro industrial numa região remota daquele reino hachemita da Ásia ocidental. (Ver box.)

Os governos se interessam diretamente por esses projetos, pois eles são considerados vitais para o crescimento do país e representam grande parte de seu orçamento. O grau em que esses projetos são de propriedade estatal ou privada pode ser afetado por sua magnitude em relação às capacidades do setor privado do país, pela relutância do país em permitir que uma atividade considerada por ele como estrategicamente vital seja controlada por empresas estrangeiras, ou por ideologias. Mas às vezes é difícil distinguir entre "público" e "privado". Algumas paraestatais de propriedade do governo (Petroquisa no Brasil, por exemplo) — e muitas outras de propriedade mista — são administradas como empresas e têm substancial autonomia; algumas empresas privadas (como o departamento de fertilizantes da Indian Explosives) são tão regulamentados que têm pouca margem de manobra. Sendo ou não proprietários, os governos podem controlar as empresas e determinar sua lucratividade através de políticas regulatórias e de impostos e através da fixação dos preços a serem cobrados pelos insumos e produtos.

Independentemente da propriedade, a experiência indica que esses grandes empreendimentos contribuem mais para o desenvolvimento econômico se os sinais do mercado, ajustados quando necessário às deformações contrabalanceadoras, forem seguidos em todas as etapas do ciclo do projeto. Esses projetos só devem ser iniciados quando houver uma clara, suficiente e contínua demanda interna e externa do produto. E seu projeto e ulterior operação devem ser financeiramente viáveis — sem medidas protecionistas ou subsídios — e economicamente sólidos. O Banco Mundial se atém menos às questões técnicas sobre propriedade do que à eficiência com que um projeto é administrado. Os patrocinadores e financiadores de um grande projeto industrial, seja ele público, privado ou de pro-

priedade mista, devem-se guiar em suas análises pelos fatores de mercado e devem dar ênfase, nas operações do projeto, à maior autonomia possível e à disciplina financeira.

Dados os entraves existentes, não é fácil criar projetos bem administrados nos países em desenvolvimento. Todos ou alguns des-

ses entraves são os seguintes: 1) escassez de administradores experientes; 2) clima não propício para iniciativas desse gênero; 3) falta de mão-de-obra qualificada e baixa produtividade do trabalho; 4) deficiência ou ausência de serviços de apoio; 5) infraestrutura material inadequada ou ineficiente; e 6) políticas governamentais, inclusive

Tabela 1
Financiamento de grandes projetos industriais pelo Banco Mundial, anos fiscais 1977-81

Ano fiscal	Número de projetos aprovados	Financiamento necessário	Empréstimos Banco/ADI	Co-financiamento estrangeiro	Projetos co-financiados
(Em milhões de dólares)					
1981	10	6.786,1	876,3	1.055,2	5
1980	10	1.497,5	514,5	538,9	6
1979	14	3.581,0	842,5	814,3	10
1978	8	1.659,0	391,8	201,2	4
1977	12	1.640,3	506,8	177,7	6
Total	54 ¹	15.163,9 ¹	3.131,9 ¹	2.787,3	31

Fonte: Banco Mundial, Departamento de Projetos Industriais.

¹ Inclui projetos sem co-financiamento estrangeiro.

subsídios, tarifas e legislações fiscais ou trabalhistas que funcionam como entraves ao desenvolvimento.

O Banco só financia os projetos industriais que considera econômica, técnica e financeiramente viáveis, e não se interessa em apenas gerar lucros e não benefícios econômicos — por exemplo, quando os lucros decorrem de subsídios; nem acredita que a administração eficaz e os benefícios econômicos resultem de projetos industriais que não paguem seus custos. Além de terem que operar da forma mais eficiente possível, é importante — por razões mais amplas — garantir que os grandes projetos industriais utilizem bem a infraestrutura existente, que não prejudiquem o meio ambiente e, na medida do possível, que sejam veículos para a transferência de tecnologia através da concepção do projeto, do treinamento de pessoal local necessário a suas atividades e do fortalecimento das instituições locais.

Dos grandes projetos industriais financiados pelo Banco tem participado muitas vezes o setor privado, através da participação acionária e do co-financiamento (embora onde predomina a propriedade privada, a afiliada do Banco, a Corporação Financeira Internacional, seja a fonte de empréstimos). Mas é claro que o co-financiamento não se limita às fontes privadas. Somando os recursos oficiais, os créditos suplementares e as fontes privadas, o co-financiamento total associado aos 31 grandes projetos industriais financiados pelo Banco de 1977 a 1981 e que tinham alguma forma de co-financiamento estrangeiro chegou a cerca de US\$ 2,8 bilhões e o financiamento do Banco a US\$ 2,1 bilhões. O financia-

mento total desses projetos foi de mais de US\$12,8 bilhões. (Ver tabelas 1 nesta página e 2 na página 31.)

Além da participação financeira, as empresas privadas desempenham importante papel na concepção, administração e execução de muitos projetos industriais. Elas são responsáveis pelo fornecimento de equipamentos e tecnologia e pelo planejamento, direção, compra de materiais, construção, treinamento do pessoal e serviços de execução — quando o Banco está financiando, isto é feito com base na licitação internacional. Espera-se que o relacionamento multifacetado entre os grandes projetos industriais e o setor privado continue e se torne cada vez mais importante no futuro, à medida que os centros comerciais locais cresçam e se fortaleçam, que o comércio internacional e os fluxos financeiros aumentem e os governos dos países em desenvolvimento se conscientizem cada vez mais de suas limitações no setor industrial.

Eficiência, disciplina financeira

Entender as dificuldades enfrentadas pelos grandes projetos industriais e os fatores interdependentes, às vezes conflitantes, que determinam o sucesso ou o fracasso é uma coisa, mas é outra bem diferente ser capaz de alcançar o sucesso num contexto social e político determinado. O sucesso dos grandes projetos industriais exige a combinação de políticas econômicas firmes, de boa administração e das forças de mercado. Mas saber de tudo isso não tem impedido fracassos custosos e às vezes grandiosos. Por exemplo, um projeto para produção de fer-

tilizantes na Africa Oriental foi abandonado depois que quase todo o equipamento havia sido entregue e grande parte das obras completadas, quando o governo concluiu que o projeto não era economicamente

viável e que exigiria grande quantidade de subsídios para operar, os quais não poderia pagar. Alguns desses fracassos têm sido causados por imprevistos nacionais ou internacionais, mas muitos foram simples

erros de julgamento que teriam sido evitados mediante uma avaliação rigorosa e um planejamento adequado, do tipo sempre recomendado e sempre praticado pelo Banco.

Projeto amônia/uréia no Paquistão

Um dos primeiros projetos importantes para produção de fertilizantes financiado pelo Banco e pela Corporação Financeira Internacional fornece uréia para o mercado interno e utiliza gás natural, matéria-prima para produção de fertilizantes nitrogenados vinda de um campo de gás próximo.

Os proprietários privados locais deram informações sobre as condições empresariais e o sócio norte-americano emprestou *know-how* técnico da indústria de fertilizantes e responsabilizou-se pela administração do projeto, treinamento do pessoal, e operações iniciais da fábrica. O plano da fábrica foi feito por uma firma de engenharia química de reputação internacional e a fábrica foi projetada e construída por um contratante experiente. Ambas as firmas, localizadas nos EUA, eram conhecidas pelo sócio técnico. A maior parte dos equipamentos e serviços foram adquiridos de fornecedores privados nos EUA, Reino Unido, França, Japão e República Federal da Alemanha.

O Banco e a CFI participaram ativamente como "corretores honestos" na concepção, avaliação e negociações do projeto e na supervisão de sua execução. O Banco ajudou o governo e os sócios privados a garantirem a divisão apropriada dos lucros entre a economia como um todo e o projeto e entre os dois principais sócios, e que a legislação fosse tal que proporcionasse lucros satisfatórios aos patrocinadores do projeto. Isto foi conseguido através de uma avaliação crítica dos acordos de *joint venture*, dos acordos para execução e compra de materiais e dos acordos sobre o plano de financiamento e políticas de preços de fertilizantes do governo.

O projeto foi completado em 1975, dentro do cronograma e próximo ao custo orçamentário original, e fornece uréia ao Paquistão a um custo de produção bem mais baixo do que o dos fertilizantes importados. Sua taxa de rentabilidade, calculada antes dos recentes aumentos nos preços internacionais dos fertilizantes, era de 18%, em comparação aos 10% calculados em 1968, época da aprovação do projeto, com base em dados, pela direção do Banco. O projeto tem operado segundo sua capacidade nominal ou acima dela. De acordo com a avaliação do Desempenho do Projeto, preparada depois do término do mesmo pelo Departamento de Avaliação de Operações Independentes do Banco, o projeto é um sucesso econômico, técnico e administrativo.

Pakistan Dawood Hercules	Nome do projeto	Jordan Arab Potash
US\$84 milhões	Custo total do projeto	US\$430 milhões
Dawood Group (paquistanês) 40% Hercules Chemicals (EUA) 40% Acionistas privados paquistaneses 10% CFI 10%	Propriedade	Governo da Jordânia 51% Arab Mining Company (multinacional) 25% Islamic Development Bank 6% Proprietários privados e países árabes 18%
Banco Mundial US\$32 milhões USAID US\$14,2 milhões	Principais emprestadores	Banco Mundial US\$35 milhões USAID US\$38 milhões Fundo do Kuwait US\$35 milhões Fundo do Iraque US\$15 milhões Libyan Foreign Bank US\$10 milhões ODM (Reino Unido) US\$20 milhões Governo da Áustria US\$30 milhões Bancos comerciais US\$40 milhões
Fertilizantes à base de uréia	Produto	Fertilizantes à base de potássio
Paquistão	Principais mercados	Ásia, Europa Ocidental EUA
Gás natural local	Principal matéria-prima	Salmouras do Mar Morto

Projeto de potássio na Jordânia

Em 1977 o Banco aprovou um empréstimo de US\$35 milhões para um projeto de US\$430 milhões na Jordânia para produção de fertilizantes à base de potássio das salmouras do Mar Morto. Maior projeto já realizado no país, ele aumentará e diversificará as exportações da Jordânia. Fornecerá também uma fonte de potássio mais próxima dos principais mercados na Ásia e na Oceania, que não têm nenhuma grande fonte local de potássio.

O Banco ajudou a companhia e o governo a conseguirem US\$190 milhões, para o financiamento da dívida, de muitos organismos multilaterais (Fundo do Kuwait e Fundo da OPEP) e bilaterais (USAID, Ministério de Desenvolvimento Ultramarino do

Reino Unido e Fundo do Iraque), fornecedores de crédito (Áustria) e fontes comerciais européias e jordanianas. O projeto foi concebido e planejado por uma importante firma norte-americana de engenharia, responsável também pela administração da execução. A firma assinou um contrato separado, com uma cláusula para participação substancial nos lucros, para operar o projeto nos primeiros cinco anos, durante os quais a equipe local irá gradualmente assumindo a direção. Os serviços de infra-estrutura da fábrica estão sendo construídos por contratantes do Reino Unido, Áustria, República Federal da Alemanha, EUA e Coréia. Os equipamentos estão vindo dos principais países desenvolvidos. Consultores técnicos da Holanda e consultores administrativos e financeiros do Reino Unido e das Filipinas estão ajudando na administração da companhia.

O projeto foi inaugurado no dia 18 de março passado, dentro do cronograma original e próximo ao custo orçamentário. A companhia já assinou contratos a longo prazo para venda de toda a produção a companhias de comercialização de potássio na Europa, Japão e EUA.

O Banco e a USAID têm desempenhado importante papel na concepção, preparação, avaliação, financiamento e execução desse projeto. Como parte dessa ajuda, as duas instituições financiaram um projeto de engenharia no valor de US\$10 milhões em 1975 para desenvolver a tecnologia e as alternativas de concepção para o projeto e recomendar acordos de comercialização, administrativos, de execução e de financiamento. O relatório de avaliação do Banco foi utilizado pelos acionistas não-jordanianos e por outros emprestadores como base para suas medidas financeiras.

Tabela 2
Perfil de financiamento de alguns grandes projetos industriais financiados pelo Banco Mundial, anos fiscais 1979-81
 (Em milhões de dólares)

País	Empréstimo/ crédito	Setor	Financiamento do projeto	Co-financiamento estrangeiro
(Ano fiscal 1981)				
Brasil	250,0	Energia ¹	5.115,0	800,0
Egito	64,0	Aço	105,6	45,0
Índia	400,0	Fertilizantes ¹	1.276,9	203,0
Turquia	110,0	Fertilizantes	203,1	—
(Ano fiscal 1980)				
Bangladesh	29,0	Fertilizantes	46,6	4,7
Colômbia	80,0	Mineração ¹	410,0	145,6
Mauritânia	60,0	Mineração ¹	436,9	278,0
Tailândia	72,0	Mineração	129,5	5,7
(Ano fiscal 1979)				
Coréia	29,0	Eletrônica	62,9	—
Portugal	58,0	Fertilizantes	242,1	80,8

Fonte: Banco Mundial, Departamento de Projetos Industriais.

¹ Projetos em que o setor privado tem parte substancial da propriedade.

Para que esses projetos utilizem bem os recursos, são necessárias análises econômicas e financeiras. No planejamento de um projeto é essencial a utilização de preços "econômicos" para insumos e produtos, ou seja, preços que não reflitam subsídios ou outras deformações, para garantir sua eficiência econômica. Ao mesmo tempo o projeto deve permitir a viabilidade financeira durante as operações, baseada nos preços reais dos insumos e nos preços atribuídos aos produtos.

Mas os preços estão muitas vezes sujeitos a pressões que não provêm do mercado. Os produtos dos projetos nas indústrias de base, por exemplo, são muitas vezes vendidos a pessoas politicamente influentes e a consumidores importantes que exigem preços artificialmente baixos, como proprietários rurais em relação a fertilizantes e empresários em relação a aço e cimento. Da mesma forma, os patrocinadores e a administração do projeto procuram garantir altos preços de produção e mercados protecionistas, de preferência não competitivos. Se for permitido que essas pressões deformem a fixação dos preços dos insumos e produtos do projeto, haverá prejuízos para a disciplina financeira e a prestação de contas e assim a eficiência econômica certamente diminuirá.

Idealmente, os preços internos dos insumos e produtos deveriam coincidir com os preços a longo prazo do mercado internacional. E deveriam ser cobradas taxas de mercado pelo financiamento do projeto. Senão, devido às distorções dos preços, os resultados financeiros do projeto podem não refletir seus custos econômicos e as ineficiências podem ser ocultadas. Um projeto para produção de automóveis, por exemplo, pode ser lucrativo, devido aos subsídios, mas desastroso para a economia;

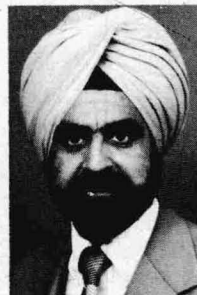
ou, mais comumente, um projeto economicamente vantajoso para produção de fertilizantes, por exemplo, pode dar prejuízo e

Chauncey F. Dewey



norte-americano e formado pela Universidade de Yale (EUA), é vice-diretor do Departamento de Projetos Industriais do Banco Mundial. Antes foi sócio de um banco privado americano de investimento, chefe de divisão na Corporação Financeira Internacional e funcionário graduado de bancos comerciais americanos lotados nos EUA e no Brasil.

Harinder S. Kohli



indiano, é chefe da Divisão de Fertilizantes, Refinados e Outros Produtos, do Banco Mundial. Tem diplomas das Universidades de Punjab (Índia) e Harvard (EUA). Kohli entrou para o Banco como funcionário iniciante em 1972. Antes disso trabalhou na indústria privada na Índia e na França. Kohli já escreveu sobre energia e projetos industriais e é autor de uma dissertação sobre International Sources of Project Financing (American Institute of Chemical Engineers, 1979).

sua prestação de contas e administração financeira podem ser dificultadas se os preços dos produtos forem rebaixados pelo governo.

Nos debates constantes com os governos, o Banco Mundial defende a eliminação da maioria dos subsídios diretos e indiretos à indústria local, para que o mercado volte a desempenhar o papel de indicador/reforçador da eficiência econômica. Ao empregar para grandes projetos industriais — mesmo sob os créditos a longo prazo da Associação de Desenvolvimento Internacional (ADI), cujos encargos são mínimos — o Banco exige que o governo tomador reempreste à organização beneficiária a taxas de juros de mercado ou próximas delas e com um período de carência variando de 12 a 15 anos.

Qualquer acordo de empréstimo do Banco Mundial para um projeto industrial inclui cláusulas financeiras a que obrigam o tomador a seguir políticas financeiras prudentes, a manter uma estrutura financeira equilibrada e a cumprir suas obrigações financeiras pontualmente. Essas cláusulas se referem, por exemplo, ao coeficiente de liquidez e do serviço da dívida, à taxa de rendimento financeiro (onde o governo fixa os preços principais), e às exigências de endividamento. Os projetos, estatais ou privados, devem ter suficiente patrimônio líquido inicial em relação a seu endividamento para que recebam mais financiamento em termos razoáveis, se necessário, e para que tenham suporte financeiro para o serviço da dívida caso venham a enfrentar épocas adversas.

Para se ter um projeto economicamente eficiente — ou seja, um que fabrique um produto necessário de boa qualidade e a um custo real, internacionalmente competitivo — é necessária, além da análise financeira para estabelecer se o empreendimento é passível de ser administrado eficientemente, uma avaliação cuidadosa de todos os custos e benefícios econômicos importantes. O custo do investimento deve incluir os custos da nova infra-estrutura necessária para que o projeto opere eficientemente. Quando se avalia a proposta de construção de uma fábrica de produtos químicos, por exemplo, deve-se examinar não só todos os fatores que influenciam a viabilidade da própria fábrica, mas também o efeito dela sobre a necessidade de infra-estrutura física e social correlata no país, como moradias, ferrovias, portos, rodovias, energia, água, armazenamento e serviços de distribuição. Para a análise de custos e benefícios, as transferências internas na economia que não sejam custos e benefícios econômicos (como impostos e taxas) não devem ser levadas em conta, e devem ser feitos ajustes nos preços dos insumos e produtos para eliminar deformações causadas por imperfeições no mercado e por regulamentos locais que controlam o comércio, a moeda e os preços. Com base nessa análise, a rentabilidade do investimento deve ser maior

Fotos de Michele Iannacci para F e D

do que o custo de oportunidade do capital, ou seja, acima da rentabilidade de investimentos alternativos.

Ao se fazer uma análise econômica, várias alternativas são testadas e “compensações” esclarecidas. É possível que hajam compensações, por exemplo, entre a duração e o tempo necessário para execução de um grande projeto industrial (que às vezes dura mais de cinco anos) e o montante de capital e de *know-how* utilizados. Para se avaliar esses elementos é necessário um bom tirocínio, e as aspirações locais por um *know-how* próprio às vezes devem ser levadas em consideração a par dos fatores econômicos, incluindo o custo de tempo e de atraso. Os atrasos dão mais prejuízos do que se pensa. Bens de capital e equipamen-

Jordânia, mencionado anteriormente, exigiu cerca de 30% e um projeto para produção de polpa de papel na Tanzânia absorveu uns 25% do orçamento total de investimento público na indústria durante cinco anos. O sucesso ou fracasso de projetos desse porte afeta muito o balanço de pagamentos do país, seu orçamento operacional, a oferta e os preços dos produtos necessários para outros empreendimentos internos e todo o setor industrial. Por isso é fácil entender por que os governos são sempre muito cuidadosos.

O grau de participação do governo e de estatização desses projetos varia muito. A participação do governo, que depende em parte do grau de estatização, vai desde os incentivos fiscais e tarifários e utilidades

No Egito e na Turquia, por exemplo, onde a maioria das paraestatais são tradicionalmente controladas pelo governo, o Banco só tem emprestado para as estatais que atuam empresarialmente. Nos países onde existem “leis de sociedade anônima”, o Banco tem insistido para que os projetos se sujeitem a elas e para que os países estimulem a administração eficiente, motivada e autônoma através de medidas administrativas.

A contribuição do setor privado

Além de adquirirem o *know-how* empresarial, comercial, financeiro e administrativo do setor privado, os grandes projetos industriais precisam ter acesso à tecnologia adequada, o que pode ser obtido através da participação das empresas privadas como patrocinadoras ou administradoras do projeto ou, se isto não for possível, como assessoras ou consultoras técnicas. Além do grande projeto industrial, muitas atividades do setor privado que estão “à margem” podem ser estimuladas, como a subcontratação de componentes e materiais, as obras locais de estrutura, as indústrias mecânica, de fabricação e manufatureiras e a distribuição.

Em resumo, alguns governos desejam controlar toda a promoção, execução e operação dos grandes projetos industriais, mas as normas e procedimentos governamentais não se prestam à administração eficiente de grandes negócios. Devido a seus limitados recursos humanos e financeiros e por terem consciência dos altos riscos inerentes aos grandes projetos industriais nos países em desenvolvimento, os patrocinadores potenciais do setor privado não podem ou não querem promovê-los e financiá-los sem a participação do governo. O desafio é combinar bem o fornecimento dos recursos necessários controlados pelo governo com as capacidades e o *know-how* disponíveis no setor privado dentro e fora do país.

No caso de dois projetos para produção de fertilizantes financiados pelo Banco, o *box* na página 27 mostra muitos aspectos do relacionamento entre os setores público e privado. Não detalhada no *box*, mas tão importante quanto a propriedade, é a aplicação da análise econômica e financeira aos grandes projetos industriais e também o aumento da influência das forças de mercado sobre eles.

Esta orientação não só estimula os bons investimentos, mas também ajuda o Banco a ganhar a cooperação e a confiança dos co-financiadores. Essa cooperação e confiança também são ganhas devido à ênfase do Banco na competência e autonomia administrativas, nos acordos abrangentes com governos e tomadores e no controle permanente durante a execução do projeto. Independentemente da propriedade, é importante garantir a viabilidade financeira, a eficiência econômica e a correção técnica desses complexos e importantes projetos.

“A experiência do Banco em mais de 100 grandes projetos industriais confirmou que o planejamento cuidadoso, a boa administração e uma grande dose de autonomia são os fatores mais importantes para o sucesso de um projeto.”

tos importados podem ficar ociosos e exigir armazenamento. Os custos de execução podem crescer mais depressa do que os preços que podem ser cobrados para os produtos do projeto. Juros adicionais ou gastos administrativos podem ser contraídos. O país poderá precisar de mais divisas, pois continuará importando os produtos que eventualmente serão produzidos pelo projeto ou porque as receitas de exportação previstas são adiadas. Além disso, os atrasos podem acabar com o intercâmbio, a cooperação e a confiança entre os proprietários, firmas consultoras e contratantes, elementos essenciais para a boa execução do projeto.

Depois de uma avaliação dos custos e benefícios econômicos de um investimento, às vezes torna-se evidente que o projeto não se justifica tal como concebido. O projeto então pode ser abandonado, como ocorreu recentemente com um complexo para produção de aço e um projeto de alumínio propostos ao Banco por dois países do Oriente Médio. Mais freqüentemente, ocorrem modificações drásticas no alcance, tamanho e cronograma de um projeto para que ele passe a ser economicamente atraente.

Participação do governo

Os grandes projetos industriais às vezes sobrecarregam muito os limitados recursos financeiros e humanos de um país em desenvolvimento. Na medida em que muitos projetos — os que, por exemplo, exploram recursos naturais e estão afastados de seus mercados — têm que ser muito grandes para serem econômicos, seus custos de capital podem representar uma parte substancial do orçamento de desenvolvimento de um país pequeno ou de tamanho médio. O projeto de fertilizantes à base de potássio na

públicas e insumos dos serviços de infraestrutura até a garantia de mercados locais para os produtos, o controle dos preços e financiamentos. Muitas vezes — principalmente nos projetos dos setores de mineração e petróleo e nos que fornecem bens industriais básicos, como aço, cimento e fertilizantes — os governos têm também participado como acionistas na fixação dos preços, na distribuição do produto, na compra de materiais, na administração e nas práticas trabalhistas.

Governos com grande participação financeira também têm poder para indicar os principais administradores e os salários da equipe. Nas empresas estatizadas, administradas como departamentos do governo, funcionários públicos de confiança, embora sem capacidade para a direção, são às vezes indicados para as chefias, e os salários da equipe são então diminuídos para corresponder aos níveis rígidos do serviço público.

O grande interesse do governo, a par das considerações políticas e da resultante falta de análise objetiva, conduz a grandes projetos industriais mal planejados e ineficientes — alguns dos quais, se executados, tornam-se “elefantes brancos”. A experiência do Banco em mais de 100 grandes projetos industriais, avaliada na última década, confirmou que o planejamento cuidadoso, a boa administração e uma grande dose de autonomia são os fatores mais importantes para o sucesso de um projeto. Os governos deveriam permitir que até as paraestatais tivessem o máximo de autonomia possível e assim julgariam o desempenho de seus administradores com base nos indicadores econômicos e financeiros. Antes de emprestar para grandes projetos industriais, é importante avaliar a qualidade da administração e o grau de autonomia que será permitido.

Co-financiamento do Banco Mundial com o setor privado

O programa de co-financiamento do Banco visa estimular as instituições financeiras privadas a orientarem seus empréstimos aos países em desenvolvimento para os projetos prioritários nos diferentes setores, proporcionar novos emprestadores para os países em desenvolvimento, trazer ao mercado novas instituições nos países tomadores e, em geral, estimular os tomadores do Banco a conseguirem novas fontes de financiamento externo e diversificarem os instrumentos de tomada de empréstimos.

Através do co-financiamento, o papel do Banco Mundial na atração de financiamento para programas prioritários nos países em desenvolvimento tem aumentado muito nos últimos anos. Entre os anos fiscais de 1977 e 1981 o co-financiamento alcançou uma média anual de quase US\$3,7 bilhões em cerca de 90 projetos por ano.

O co-financiamento corresponde a cerca de 37% das operações do Banco e da ADI e o volume de recursos mobilizados de outras fontes externas para os países tomadores tem sido equivalente a mais de 36% do volume total de empréstimos do Banco Mundial. Historicamente, a principal fonte de co-financiamento tem sido os organismos oficiais de assistência bilaterais e multilaterais. Mas, no ano fiscal de 1981, o co-financiamento com bancos comerciais tornou-se pela primeira vez a fonte mais importante, contribuindo com cerca de US\$1,7 bilhão para o financiamento de projetos numas 18 operações.

O Banco tem dado ênfase ao co-financiamento com instituições financeiras privadas e se associado mais a emprestadores privados, atraindo assim a comunidade bancária privada e promovendo novas técnicas de co-financiamento mais atrativas para alguns tomadores e emprestadores privados.

Operações de co-financiamento do Banco Mundial por região, ano fiscal 1981¹
(Em milhões de dólares EUA)

Região	Projetos co-financiados		Fonte de co-financiamento ²						Contribuição do Banco		Custos totais
			Oficial		Crédito de exportação		Privado		Banco Mundial	ADI	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante			
África Oriental	15	179,8	15	179,8	—	—	—	—	144,0	212,8	713,0
África Ocidental	12	178,8	12	178,8	—	—	—	—	—	219,6	491,8
Europa, Oriente Médio e Norte da África	18	510,9	10	102,9	1	2,0	8	406,0	718,2	129,5	5.318,2
América Latina e Caribe	13	1.530,3	10	275,3	4	281,1	6	973,9	1.148,7	14,2	8.176,4
Leste da Ásia e Pacífico	9	1.027,7	7	412,4	1	261,0	4	354,3	726,0	3,5	3.642,4
Sul da Ásia	12	610,5	12	420,5	1	190,0	—	—	400,0	897,5	3.052,6
Total	79	4.038,0	66	1.569,7	7	734,1	18	1.734,2	3.136,9	1.477,1	21.394,4

Fonte: Informação extraída dos Relatórios e Avaliações do Presidente, Banco Mundial.

— Significa zero.

¹ Com término em 30 de junho de 1981.

² O número de operações individuais que têm como fonte o co-financiamento é maior do que o número total de projetos com co-financiamento, pois há projetos co-financiados com mais de uma fonte.