



Mobilização de recursos para

Como se deu a maior reconstituição da história da AID

Em 30 de janeiro de 1990, a Diretoria Executiva da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) aprovou um relatório e uma resolução para serem enviados à Junta de Governadores para a adoção do Nono Acordo de Reconstituição. O acordo AID 9 regulamenta contribuições de doadores da ordem de DES 11.68 bilhões (US\$15.1 bilhões ao câmbio de 14 de dezembro de 1989) para o período dos anos fiscais de 1991-93. Esses recursos, juntamente com o co-financiamento concessional da Suíça e o emprego de cerca de DES 1.58 bilhão em reembolsos da AID, permitirão a esta dispor de DES 13.26 bilhões (US\$17.1 bilhões) durante três anos — um aumento de 15% em termos de DES em relação ao período da AID 8.

A AID foi criada em setembro de 1960. Após a capitalização inicial de US\$757 milhões em 1960, a AID foi reconstituída nove vezes. Hoje possui 138 membros, dos quais 31 participaram da nona reconstituição como doadores.

Embora os recursos concessionais dos bancos regionais de desenvolvimento e os financiamentos sob o Acordo de Lomé da Comunidade Européia tenham crescido rapidamente, a AID ainda é a maior fonte multilateral de financiamento concessional para países de baixa renda, cabendo-lhe quase 50% desses compromissos. A AID empresta quase que exclusivamente aos países mais pobres — 98% dos desembolsos da AID em 1985/86 destinaram-se a países com PNB *per capita* inferior a US\$580. Ela atua em todas as regiões e financia projetos em muitos setores (ver *box* sobre empréstimos da AID). Ao emprestar, a AID sempre se preocupou, e continuará se preocupando, com a redução da pobreza.

Ao contrário do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que depende de empréstimos no mercado, a AID é financiada por doações e pelos reembolsos dos créditos por ela concedidos para tocar suas operações. Esses créditos, dos quais 75% destinam-se a financiamento de projetos, estão sujeitos ao mesmo rigor de análise dos empréstimos do BIRD. Mas os termos financeiros dos créditos da AID são bem mais brandos que os do BIRD. Em média, os créditos da AID têm períodos de carência de 10 anos, prazos de vencimento de 38,3 anos (40 anos para os países membros apenas da AID e menos desenvolvidos, segundo classificação da ONU, e 35 anos para outros), e uma taxa de serviço de 0,75%. Os empréstimos do BIRD têm períodos de carência de três a cinco anos, prazos de vencimento de 15-20 anos e uma taxa de juros variável, hoje fixada em 7,75%. O fator concessionário de um típico crédito da AID, que mede o grau de sua concessionalidade, é de cerca de 80%.

O processo de negociação

As negociações trienais para reconstituir os recursos da AID sempre foram um processo prolongado, com duração de 12-16 meses. Como as quantias envolvidas são grandes, as contribuições, mesmo voluntárias, precisam se adequar a uma distribuição equitativa dos ônus, e os doadores têm objetivos diversos, que precisam ser conciliados, compatibilizados com a missão desenvolvimentista da AID.

As negociações para a nona reconstituição tiveram início num encontro preliminar dos delegados da AID (representantes dos países

doadores) na Reunião Anual de Berlim, em 1988. A primeira reunião formal de delegados ocorreu em Washington, DC, em fevereiro de 1989. As reuniões subsequentes se deram em Londres, Copenhague, Washington, DC, Kioto e, por fim, novamente em Washington, DC, em 14 de dezembro de 1989. Participaram os delegados dos 31 países doadores e o representante da Suíça.

As negociações da AID são presididas pela Associação. Os delegados são funcionários experientes de ministérios de finanças ou assistência, que na maioria já participaram de várias negociações da AID. Sua função é complexa, vital para o êxito das negociações. Estão incumbidos de elaborar um acordo que continue proporcionando financiamento adequado a uma instituição com a qual seus governos estão comprometidos e, portanto, precisam estar convencidos do que seja uma avaliação razoável das necessidades dos tomadores. Mas este é apenas um elemento do processo; os delegados devem estar capacitados a persuadir seus governos, ministros de assistência e autoridades orçamentárias, quase sempre gerindo orçamentos apertados, a consignar recursos à AID, apesar dos muitos outros pedidos de recursos assistenciais. Os delegados também têm em mente assegurar que o montante da contribuição de seus governos seja adequado em relação às outras contribuições. Esses três aspectos interativos da tarefa dos delegados definem o modelo de negociação.

Objetivos operacionais

Os debates acerca da AID 9 começaram com

a AID: a nona reconstituição

Ernest Stern

uma análise dos programas da AID, havendo amplo apoio à sua atuação nos últimos anos. Foi acordado que, em suas operações, a AID deve dar prioridade máxima a:

- redução da pobreza;
- apoio a políticas setoriais e macroeconômicas consistentes; e
- meio ambiente.

A redução da pobreza permanece um ponto-chave nas atribuições da AID. Os delegados encorajaram uma ênfase ainda maior na redução da pobreza nos programas da AID e salientaram que este aspecto deveria receber especial atenção em países com programas de ajuste. Reafirmaram a importância de continuar visando aos países mais pobres e às camadas mais pobres da população. A redução da pobreza deve integrar as operações em todos os setores. Para enfatizar sua preocupação, os delegados instaram a que se atribuisse maior peso ao alívio da pobreza como critério de desempenho na alocação de recursos da AID a países. A diminuição da taxa de aumento populacional, a melhoria dos serviços de saúde e nutrição, a ampliação das oportunidades de educação e formação e o aumento dos benefícios do desenvolvimento para a mulher são considerados pontos-chave para elevar a produtividade dos pobres e aumentar sua mobilidade econômica. Os delegados acataram a proposta de expansão da parcela de empréstimos destinada a recursos humanos durante a AID 9.

No tocante ao apoio ao crescimento sustentável a longo prazo e à redução da pobreza, os delegados salientaram a importância de políticas setoriais e macroeconômicas consistentes como base para o emprego eficaz dos recursos

da AID em todos os países recipiendários. Os recursos da AID são escassos e seu uso eficaz é fundamental para que haja apoio político dura-

doiro à AID na comunidade doadora. Embora os delegados considerem importante que a AID continue a custear programas de ajuste, através

Empréstimos da AID, AF 1985-89

Em seus 30 anos de existência, a AID forneceu 2.183 créditos até dezembro de 1989, totalizando US\$54,784 bilhões a 86 países. Destes, US\$38,021 bilhões já foram desembolsados e US\$16,763 bilhões ainda serão desembolsados. Os compromissos da AID por setores e regiões nos últimos cinco anos foram os seguintes:

	AID 7 (AF 1985-87)	AID 8 (AF 1988-89)
(Em percentuais)		
Por setores		
Agricultura e desenvolvimento rural	35	32
Educação	10	7
População, saúde e nutrição	3	4
Água e saneamento básico	5	3
Energia	9	7
Indústria e finanças	4	7
Transportes e telecomunicações	13	14
Desenvolvimento urbano	6	9
Outros ¹	15	17
Total	100	100
Por região		
África	36	49
Ásia	53	44
BIRD e AID	35	30
Exclusivamente AID	18	14
Outros	11	7
Total	100	100

¹ Inclui créditos para ajuste estrutural. A parcela de desembolso rápido de créditos da AID foi de 14,4% na AID 7 e de 23,4% nos dois primeiros anos da AID 8.

do desembolso rápido de empréstimos para ajuste e de créditos para investimento, apontaram a eficácia tradicional da AID na elaboração de projetos, supervisão e fortalecimento de instituições e recomendaram que os empréstimos para investimento continuassem a ser o principal sustentáculo das atividades da AID.

Como é vital apoiar a reação da oferta às medidas de ajuste implementadas por muitos países de baixa renda, os delegados solicitaram à administração que assegurasse níveis apropriados de financiamento para os setores produtivo e de infra-estrutura. Também salientaram a necessidade de manter o adequado equilíbrio entre desembolsos rápidos de empréstimos para ajuste e de empréstimos para investimento, que se reforcem mutuamente, e recomendaram que a parcela de desembolso rápido de empréstimos para ajuste mantenha-se em 25%, e de forma alguma exceda os 30%, durante a AID 9. Os delegados também salientaram a importância da colaboração entre a AID e o Fundo Monetário Internacional, para que as duas instituições possam prestar apoio eficaz e mutuamente coerente aos países recipiendários na elaboração e implementação de programas de ajuste.

Na terceira área prioritária — o meio ambiente —, os delegados aplaudiram os esforços da AID nos níveis de projeto, setor e país e registraram os progressos já alcançados. Consideraram importantes os esforços para integrar questões ambientais, como boa administração de recursos florestais e conservação e eficácia no uso de energia, no debate político e para assegurar que projetos de investimento e programas de ajuste dêem apoio a ações ambientais positivas e minimizem possíveis efeitos negativos. Os delegados também endossaram a intenção da AID de concretizar os planos de ação ambiental de todos os tomadores durante a AID 9.

No nível de projeto, a avaliação ambiental daqueles em que o impacto esperado é significativo permitirá uma análise técnica rigorosa num estágio da elaboração do projeto primário o bastante para que se integre o impacto ambiental nas decisões sobre localização e concepção do projeto. Na preparação dessas avaliações ambientais para tais projetos da AID, os cidadãos e as organizações não-governamentais locais envolvidas seriam consultados na fase analítica, assim que se chegasse a conclusões. Quando os grupos locais tivessem conhecimento das conclusões do governo, o tomador faria sua avaliação ambiental chegar à Diretoria Executiva, para fins de informação.

O montante da AID 9

Após analisar as perspectivas para os países de baixa renda e o que estes esperam da AID, os delegados passaram ao montante da nona reconstituição. Foi de consenso geral que os

recursos da AID teriam de ser ampliados substancialmente a fim de que esta pudesse apoiar com eficácia o ajuste e o crescimento acelerados nos países de baixa renda, e assumir suas crescentes responsabilidades quanto ao meio ambiente e ao desenvolvimento de recursos humanos. Os delegados decidiram promover a maior reconstituição possível, desde que compatível com a necessidade de uma distribuição razoável de encargos entre os doadores. Os debates iniciaram-se com a análise da capacidade de reação da AID em dois cenários exempli-

... a AID ainda é a maior fonte multilateral de financiamento concessional para países em desenvolvimento de baixa renda, cabendo-lhe quase 50% desses compromissos.

ficativos. Examinaram-se modelos e níveis de empréstimos alternativos, e critérios operacionais de habilitação à AID. Os cenários propiciaram aos delegados pontos de referência para conciliar as necessidades dos tomadores da AID, as responsabilidades operacionais de competência da AID e as realidades orçamentárias de seus próprios governos. Como um primeiro passo, os delegados consideraram a habilitação.

Habilitação ao crédito da AID. O teto histórico de habilitação, convertido em dólares de 1987, é US\$940 *per capita*, mas a escassez de recursos há muito limitou o acesso aos recursos da AID aos países com renda *per capita* inferior a US\$580 (em dólares de 1987). Chama-se a isto de "limite operacional" para habilitação à AID. Os delegados reconheceram que o limite operacional era arbitrário e que países um pouco acima deste nível poderiam fazer jus a financiamento concessional. No entanto, é de se esperar que os esforços de ajuste se expandam e aprofundem, que os níveis de investimento vão gradualmente aumentando, e que o financiamento ampliado para desenvolvimento de recursos humanos e o meio ambiente venham a receber alta prioridade. Em conseqüência, é improvável que até mesmo as exigências dos países já habilitados sejam plenamente atendidas. Além disso, os delegados atribuíram gran-

de importância à manutenção do enfoque da AID nos países mais pobres, o que vem sendo sua característica básica e é importante para continuar contando com o apoio público. Assim sendo, decidiram manter o atual limite operacional, desde que a AID use de flexibilidade, em casos excepcionais, para estender temporariamente a habilitação a países que estão empreendendo esforços de ajuste, mesmo situados acima do limite operacional.

Alocação. Dentro desses critérios gerais de habilitação, os delegados endossaram a manutenção dos critérios de alocação vigentes (i.e. pobreza relativa, tamanho do país, falta de capacidade creditícia, e capacidade de uso eficaz de recursos). Expressaram seu apoio à ênfase maior que a AID vem dando ao desempenho nos últimos anos e salientaram que este deve continuar sendo fator-chave na alocação de recursos a países. O desempenho compreende três elementos principais: boa administração econômica, progresso no sentido de crescimento com equidade e redução da pobreza, e esforços para um desenvolvimento sustentável a longo prazo. Enfatizaram a importância de aplicar a alocação universal e objetivamente, embora dando a devida consideração a particularidades dos países recipiendários, para manter o caráter global da AID. Como a aplicação dos critérios de desempenho resultaria numa participação inaceitavelmente pesada para China e Índia, os delegados recomendaram que, em conformidade com as reconstituições anteriores, a participação desses dois países fosse limitada a um máximo de 30% do total de recursos da reconstituição.

As alocações por região também foram revistas. Embora seja necessário e desejável manter os programas de alta prioridade criados durante a AID 8 para a África subsaariana, os delegados também demonstraram o desejo de que a AID proporcionasse apoio consistente a programas de ajuste e de desenvolvimento a longo prazo para países de baixa renda de outras regiões. Observaram que, mantido o desempenho atual, a participação africana de 45-50% dos recursos da AID continuaria adequada. Mas concordaram também em que a flexibilidade na alocação de recursos entre as regiões era necessária, com base em critérios universais de alocação.

Distribuição de encargos

Determinados os objetivos operacionais, a habilitação e os critérios de alocação, faltava decidir o montante total da AID 9 e as contribuições relativas de cada doador. Após prolongados debates, os delegados anuíram em recomendar uma reconstituição de DES 11.68 bilhões, mantendo assim o valor real da reconstituição da AID 8. Mas a concordância acerca da distribuição equitativa deste total entre os doa-

**Distribuição de encargos
(%)**

	Inicial (1961-64)	AID 81 (1988-90)	AID 92 (1991-93)
EUA	42,34	25,00	21,61
Japão	4,44	18,70	18,70
Alemanha, Rep. Fed. da	7,00	11,50	11,00
França	7,00	7,30	7,30
Reino Unido	17,33	6,70	6,70
Itália	2,40	5,30	5,30
Canadá	5,00	5,00 ³	4,75
Países Baixos	3,67	3,30	3,00
Suécia	1,33	2,62	2,62
Arábia Saudita	0,05	3,25	2,50
Austrália	2,67	1,99	1,99
Bélgica	1,09	1,68	1,55
Noruega	0,89	1,42	1,42
Dinamarca	1,16	1,30	1,30
Finlândia	0,51	0,80	1,00
Outros	3,12	4,14	9,26 ⁴
Total	100,00	100,00	100,00

¹ Participações na reconstituição da AID 8 Básica. Excluídas as contribuições suplementares e o co-financiamento concessional da Suíça.

² As participações de cada doador referem-se a suas contribuições básicas, não incluindo as contribuições suplementares, que aparecem em Outros.

³ A contribuição do Canadá à AID 8 inclui uma participação básica de 4,75% e uma contribuição especial de 0,25% da reconstituição básica.

⁴ Também inclui contribuições suplementares e o co-financiamento concessional da Suíça, correspondente a 1,58% da reconstituição. Outros doadores da AID 9 são: África do Sul, Austrália, Brasil, Espanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Iugoslávia, Kuwait, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Polónia, Rep. da Coreia e Turquia.

dores não deixou de ser problemática. A distribuição de encargos é um princípio básico de todas as negociações da AID; porém, sempre foi muito difícil chegar a acordo quanto ao que constitui uma distribuição equitativa de encargos no contexto da AID. Usa-se uma ampla gama de indicadores objetivos, mas não há um indicador único em que se basear de forma inequívoca ou que se considere o mais relevante. A combinação de indicadores pode dar uma orientação geral, mas, em última análise, a determinação das participações relativas continua sendo matéria de negociação.

O ponto de partida dos debates acerca das parcelas de financiamento da AID 9 foi a participação dos doadores na AID 8. Mas isso trouxe duas complicações. Como as contribuições para a AID são geralmente expressas em moedas nacionais, e como ocorreram alterações substanciais nas taxas de câmbio nesse intervalo de três anos, o uso de taxas de câmbio correntes implicaria ou alterações significativas nas participações de vários países, ou alterações de monta em suas contribuições em moeda nacional. Os países com moedas desvalorizadas em relação ao DES — a unidade de conta para os compromissos da AID — precisariam aumentar suas contribuições mínimas em moeda nacional; por outro lado, os países com moedas

valorizadas teriam pequenos aumentos ou nenhum. O primeiro grupo de países enfrentaria sérios problemas orçamentários, enquanto o segundo não partilharia com a AID qualquer crescimento real de sua economia. A segunda complicação decorreu dos grandes montantes das contribuições especiais para a AID 8. Essas contribuições haviam sido feitas na condição explícita de que seriam únicas. Mas a aplicação das parcelas da AID, excluindo as contribuições suplementares, teria exigido de alguns doadores contribuições por eles consideradas irrealistas.

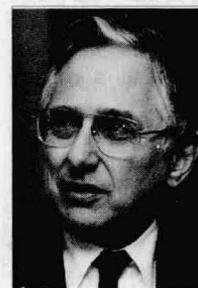
O acordo final envolveu alterações significativas nas contribuições relativas dos doadores (ver tabela sobre distribuição de encargos). As participações da Bélgica, Kuwait, Arábia Saudita e EUA diminuíram, enquanto as da Áustria, Finlândia e Espanha aumentaram. A Suíça, embora não seja membro da AID, presta co-financiamento concessional à instituição, e aumentou consideravelmente sua contribuição. Mesmo assim, permanecia um déficit. O Japão, então, liderou um esforço para obter os recursos necessários, oferecendo-se a prestar uma contribuição especial, além da sua participação básica, de até metade do montante do déficit remanescente. Fizeram também contribuições especiais a Finlândia, França, Irlanda, Itália,

República da Coreia, Espanha e Turquia. Bélgica e Itália concordaram em adiantar parte de suas contribuições, o que aumentou efetivamente o valor de suas contribuições e compensou substancialmente a redução na participação básica da Bélgica. A RFA e os Países Baixos reduziram suas participações, mas fizeram contribuições especiais equivalentes a essa redução. Como nas reconstituições anteriores, permanece um pequeno déficit não-consignado, que deve se reduzir durante a AID 9, mediante contribuições especiais. Este déficit representa 0,49% da reconstituição da AID 9 em comparação com os 0,86% da AID 8.

Um fato novo na reconstituição da AID 9 foi a concordância dos doadores com taxas altas de inflação em expressar suas contribuições em DES. Nas reconstituições anteriores, quando esses doadores forneciam recursos em moedas nacionais, o valor de suas contribuições se desgastara significativamente, já que os desembolsos da AID se estendem por muitos anos. Por exemplo, o valor real das contribuições de doadores com inflação alta na AID 8 caiu em 0,75% do total da reconstituição da AID 8 desde 1987. Para evitar isso, acordou-se que todos os doadores com taxas de inflação acima de 15% ao ano durante 1986-88 seriam instados a expressar suas contribuições em moeda conversível. Porém, o nível das contribuições desses doadores foi ajustado a fim de levar em conta as dificuldades econômicas enfrentadas por alguns.

Conclusão

O êxito do encerramento das negociações da AID 9 confirmou o forte apoio dos doadores à AID e o papel que dela se espera nos próximos três anos na prestação de financiamento concessional para desenvolvimento aos países mais pobres. Os recursos obtidos na nona reconstituição permitirão que a AID continue a participar de forma efetiva dos esforços de seus membros para reduzir a pobreza e chegar a um índice mais alto de crescimento sustentável. ■



Ernest Stern
dos EUA, é
vice-presidente Sênior,
Finanças, do
Banco Mundial.
Presidiu as
negociações da
AID 9.