



FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE
WASHINGTON, DC 20431



**Avaliação dos
Planos Estratégicos de Redução da Pobreza
e do Programa de Financiamento
para Redução da Pobreza e Crescimento**

Documento de Estudo/Termos de Referência

31 de janeiro de 2003

Relação de Abreviaturas

BM	Banco Mundial
ESAF	Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural (<i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i>)
FMI	Fundo Monetário Internacional
HIPC	Países Pobres Muito Endividados (<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>)
IBW	Instituições de Bretton Woods
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento (<i>International Development Association</i>)
IEO	Gabinete de Avaliação Independente (<i>Independent Evaluation Office</i>)
JIC	Comitê Conjunto de Implementação (<i>Joint Implementation Committee</i>)
JSA	Avaliação Conjunta dos Corpos Técnicos (<i>Joint Staff Assessment</i>)
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OED	Departamento de Avaliação de Operações (<i>Operations Evaluation Department</i>)
ONG	Organização Não-Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PERP	Plano Estratégico de Redução da Pobreza
PERP-P	Plano Estratégico de Redução da Pobreza provisório
PRGF	Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>)
PSIA	Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza (<i>Poverty and Social Impact Analysis</i>)

AVALIAÇÃO DOS PERP E DO PRGF DOCUMENTO DE ESTUDO/TERMOS DE REFERÊNCIA

No fim de 1999, com o propósito de aumentar a contribuição proporcionada por sua participação nos esforços internacionais para reduzir a pobreza, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) adotaram uma nova estratégia para nortear sua assistência aos países de baixa renda. A nova estratégia se assentava em dois pilares: i) a concessão de empréstimos em condições concessionais e de alívio da dívida pelas duas instituições aos países de baixa renda passaria a se basear em Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) de autoria dos próprios países e ii) os empréstimos do FMI em condições concessionais seriam concedidos por intermédio de um programa de financiamento reformulado, o Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) — mais voltado para a redução da pobreza.

Dos 77 países habilitados a participar do PRGF, 28 elaboraram PERP provisórios e outros 23 prepararam um PERP definitivo. Destes últimos, quase todos estão atualmente seguindo programas apoiados pelo PRGF.¹ É de se esperar que já existam indícios suficientes de como a abordagem se comporta na prática para que se realize uma avaliação independente, de forma a permitir que se efetuem as adaptações necessárias na abordagem ainda num estágio relativamente precoce. Dada a importância do PERP para o Banco Mundial e a natureza conjunta FMI-BM de muitos dos componentes do processo, a avaliação pelo Gabinete de Avaliação Independente (IEO) do FMI será conduzida paralelamente à avaliação complementar do processo do PERP realizada pelo Departamento de Avaliação de Operações (OED) do Banco Mundial.²

O objetivo deste estudo é apresentar os principais temas a serem discutidos durante a avaliação. A Seção 1 contém informações de cunho geral sobre os objetivos das iniciativas do PRGF e do PERP, as principais constatações das avaliações internas realizadas até esta data e as principais críticas formuladas por agentes externos. A Seção 2 apresenta os principais pontos a serem cobertos pela avaliação. Na Seção 3, discutem-se os enfoques metodológicos propostos. As duas últimas seções constituem os termos de referência para a avaliação.

Uma minuta deste documento de estudo foi distribuída a todas as partes interessadas para colher comentários e sugestões sobre as questões a serem abordadas e a metodologia a ser seguida. Na presente ocasião, solicitam-se comentários e contribuições sobre o teor deste

¹ O Anexo I traz informações detalhadas sobre a situação, em 31 de dezembro de 2002, dos países habilitados para o PRGF em relação ao PERP e ao PRGF.

² Informações sobre a avaliação a ser realizada pelo OED estão disponíveis *on-line* no endereço www.worldbank.org/oed/prsp.

documento, os quais poderão ser enviados ao IEO, em qualquer momento, por *e-mail* endereçado a ieo@imf.org.

I. INFORMAÇÕES GERAIS

Principais objetivos das iniciativas do PERP e do PRGF

De 1987 a 1999, a grande maioria dos empréstimos concessionais do FMI foi concedida no âmbito do Programa de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF). Avaliações internas e externas realizadas em 1997 e 1998, respectivamente, identificaram uma série de problemas que reduziam a eficácia dos programas apoiados por essa modalidade de financiamento.³ Em especial, a avaliação externa apontou as seguintes áreas como sendo as maiores fontes de problemas: i) a falta de um senso de propriedade nacional, ii) as debilidades das bases analíticas e empíricas do conteúdo social dos programas e iii) a atenção insuficiente aos *trade-offs* envolvendo escolhas de políticas que implicam trajetórias de crescimento e bem-estar social consideravelmente diferentes.

Num primeiro momento, após analisar as lições extraídas das duas avaliações, o Conselho de Administração endossou diversas recomendações do corpo técnico do FMI e dos avaliadores externos, visando aumentar a eficácia dos programas apoiados pelo ESAF. Posteriormente, ficou evidente que era preciso tomar medidas mais ambiciosas e mais amplas, sobretudo para garantir que o alívio da dívida no âmbito da Iniciativa HIPC reforçada — cuja criação também foi decidida nessa época — tivesse um impacto mais significativo em termos de redução da pobreza.

Por conseguinte, os corpos técnicos do Banco Mundial e do FMI desenvolveram uma nova abordagem de apoio aos programas de ajustamento e reforma nos países de baixa renda, a qual foi endossada pelos respectivos Conselhos de Administração. O elemento-chave dessa abordagem era o desenvolvimento de estratégias de redução da pobreza pelos próprios países, por intermédio de um novo mecanismo: o Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP). Embora deixasse bem claro que o objetivo final da nova política era a redução da pobreza e a consecução das metas internacionais de desenvolvimento nessa área, o quadro de política inicial não descrevia de forma explícita quais eram os objetivos dos PERP, limitando-se a enumerar os requisitos do processo, bem como os produtos esperados e os resultados intermediários.

- Processo:

O processo deveria se basear em cinco princípios-chave: i) liderança nacional, com ampla participação da sociedade civil; ii) foco nos resultados; iii) perspectiva de longo prazo; iv) abrangência (para tratar da natureza multidimensional da pobreza e das políticas necessárias para reduzi-la) e v) parcerias (com todas as partes interessadas e/ou entre

³ Ver IMF, 1998 a; IMF, 1997 e IMF, 1999 a.

doadores, especialmente o FMI e o Banco Mundial). O Banco Mundial e o FMI apoiariam o processo, direcionando suas operações para os objetivos e estratégias contidos no PERP. Ao aprovar esse quadro, os Administradores do FMI salientaram que sua implementação exigiria uma colaboração mais estreita entre os técnicos do Banco e do Fundo e acolheram com satisfação a proposta de delimitação clara de responsabilidades, com o FMI se concentrando na política macroeconômica e aspectos estruturais correlatos. Enfatizaram que não haveria expectativa de que o corpo técnico do FMI viesse a se envolver diretamente em áreas pelas quais o Banco fosse o principal responsável.

- Principais produtos:
 - um documento com foco bem definido, que trace objetivos ambiciosos porém realistas de redução da pobreza, bem como as políticas necessárias para atingi-los;
 - uma base apropriada para o financiamento concessional do FMI e do Banco Mundial;
 - um instrumento-chave para guiar o relacionamento dos países de baixa renda com a comunidade doadora.

- Resultados intermediários:
 - desenvolvimento de processos participativos para definir as metas de redução da pobreza e monitorar a execução das estratégias de redução da pobreza;
 - maior entendimento das ligações entre as políticas e os resultados em termos de redução da pobreza;
 - definição de prioridades e formulação de ações públicas para atingir as metas de redução da pobreza;
 - desenvolvimento de diagnósticos e indicadores do progresso na redução da pobreza;
 - aprofundamento de uma visão comum em toda a sociedade civil em relação à estratégia de redução da pobreza.

Para complementar esse novo instrumento, o Conselho de Administração do FMI endossou a proposta do Diretor-Geral de transformar o ESAF no PRGF. Algumas características salientes fariam a diferenciação entre os programas apoiados pelo PRGF e pelo ESAF:

- Ampla participação e maior senso de “propriedade” entre os países;
- Inserção do programa apoiado pelo PRGF num conjunto mais amplo de medidas definidas no contexto de uma estratégia global de crescimento e redução da pobreza;
- Orçamentos públicos mais voltados para os pobres e para o crescimento;
- Flexibilização das metas fiscais na medida apropriada;
- Condicionalidade estrutural mais seletiva;

- Ênfase em medidas para aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos e a responsabilização; e
- Análise do impacto social das principais reformas estruturais e de ajustamento macroeconômico.

Ao endossar essa mudança, os Administradores do FMI voltaram a frisar que o Fundo não dispunha da pluralidade de especializações técnicas necessárias para avaliar a qualidade dos gastos sociais e questões correlatas e, por conseguinte, que os componentes sociais dos programas apoiados pelo FMI deveriam se basear, tanto quanto possível, no trabalho do Banco Mundial ou de outras instituições pertinentes.

Principais constatações das avaliações internas já realizadas

Desde a adoção da abordagem do PERP/PRGF, os corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial já prepararam relatórios de andamento e realizaram avaliações internas das primeiras experiências em 2001 e 2002.⁴ Considerando o pouco tempo decorrido e o número reduzido de PERP definitivos disponíveis, essas avaliações se concentraram nos processos e na experiência com o PERP-P. As avaliações de 2002 também se basearam em extensas consultas externas (discutidas na próxima Seção). Um dos propósitos da presente avaliação é averiguar a extensão das mudanças da situação, agora que existe um número maior de PERP definitivos. As principais constatações dessas avaliações internas são apresentadas nesta Seção a título de referência para a avaliação. A esta altura, o IEO ainda não formou parecer sobre as constatações apresentadas.

Com relação ao PERP⁵

- Consenso entre todas as partes interessadas envolvidas quanto à validade dos objetivos da abordagem do PERP e sua utilidade no combate à pobreza;
- Reconhecimento geral de que, com o tempo, houve melhorias no processo de preparação dos PERP e no seu conteúdo;
- Concordância geral de que a abordagem do PERP já produziu quatro grandes mudanças, a saber: i) maior sentimento de propriedade entre os governos; ii) diálogo mais aberto; iii) destaque para a redução da pobreza nos debates de política e iv) aceitação, por parte da comunidade doadora, dos princípios da abordagem do PERP;

⁴ Ver IMF 2002(a) e 2002(b) e IMF e World Bank, 2001 ; 2002(d) e 2002(d).

⁵ Para que seja mais abrangente, este resumo abrange todas as principais constatações das avaliações internas, inclusive daquelas atinentes a áreas de competência primária do Banco Mundial. A avaliação do IEO não abarcará essas áreas.

- O foco deve se deslocar agora do processo para o conteúdo e a execução; daí a importância de conhecer melhor as ligações entre as políticas e os resultados em termos de redução da pobreza e de utilizar e reforçar as capacidades locais em áreas vitais;
- As áreas que carecem de atenção contínua são: realismo na definição de critérios e metas bem como na administração das expectativas; a importância da abertura e da transparência; a importância da flexibilidade, para se levar em conta as circunstâncias específicas de cada país; a conveniência do debate sobre outras escolhas de políticas e a importância de paciência e perseverança no estágio de execução;
- Os problemas identificados num número significativo de casos incluem: a falta de envolvimento de grupos específicos, inclusive os parlamentos, no processo participativo; modalidades insatisfatórias de envolvimento dos doadores (outros que não as Instituições de Bretton Woods); as constantes debilidades dos dados e análise sobre a pobreza e da definição de prioridades; a falta de análises adequadas do impacto social e sobre a pobreza; a falta de indicadores de monitoramento e/ou mecanismos institucionais satisfatórios; a insuficiência de priorização e especificidade das ações públicas identificadas nos PERP; a cobertura desigual de questões multifacetadas como o gênero, HIV/AIDS, boa governança e desenvolvimento rural; as debilidades persistentes dos sistemas de gestão de gastos públicos e da responsabilização em geral; a integração desigual do processo do PERP aos processos decisórios existentes e a necessidade de ampliar as oportunidades para aprender e disseminar as lições e as boas práticas.

Embora se abstivessem de prescrever diretrizes estritas quanto ao conteúdo dos PERP e à execução do processo, essas avaliações internas identificaram uma série de “boas práticas” em todas as áreas do processo do PERP.⁶

Com relação ao PRGF

- Foram feitos grandes progressos nas três áreas fundamentais carentes de mudanças — conteúdo dos programas, participação nacional efetiva e o papel do FMI — mas ainda há o que melhorar.
- Houve progressos em áreas como a coerência entre os objetivos de política e os quadros macroeconômicos dos programas apoiados pelo PRGF e os PERP,

⁶ Ver IMF and World Bank, 2002 d) e e) e *O Livro de Consulta (PRSP Sourcebook)*, disponível *on-line* no site do Banco Mundial, no endereço: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm> (original em inglês) e <http://www.worldbank.org/poverty/portuguese/strategies/intro.htm> (versão em português).

alocação reforçada de recursos em gastos voltados para a redução da pobreza, simplificação da condicionalidade estrutural e melhor coordenação com o Banco Mundial.

- As áreas com mais oportunidades de melhorias são a incorporação mais sistemática das análises do impacto social e sobre a pobreza (PSIA) na formulação dos programas, a intensificação dos esforços para melhorar a qualidade e a gestão dos gastos públicos e a necessidade perceptível de estimular a discussão e a análise mais amplas e mais profundas do quadro macroeconômico e das políticas no contexto dos programas apoiados pelo PRGF, com ênfase cada vez maior na análise das fontes de crescimento.

Principais críticas externas às iniciativas do PRGF e do PERP⁷

Embora o processo do PERP tenha sido bem-acolhido por muitos analistas externos pelo fato de atribuir maior ênfase ao processo participativo liderado pelos próprios países e à função do diagnóstico da pobreza na formulação de políticas, também foram apontados alguns problemas. O que segue é uma síntese não exaustiva das diversas críticas; o IEO ainda não tem uma posição própria sobre as questões levantadas, mas os conjuntos gerais de temas apresentados são pertinentes para a avaliação.

O papel do FMI e do Banco Mundial

Alguns críticos externos sustentam que a dominância continuada das Instituições de Bretton Woods na definição das pautas e na escolha das reformas a serem realizadas — conforme evidenciado pela necessidade de uma avaliação conjunta (JSA) do PERP pelos corpos técnicos, da “aprovação” dessa avaliação pelos Conselhos de Administração das duas instituições⁸ e da ligação com a iniciativa HIPC — continua a ser um grave empecilho ao senso de propriedade nacional. Alguns caracterizam esse processo como pouco mais do que um novo rótulo das práticas de política anteriores do FMI e do Banco Mundial. Alguns observadores também argumentam que essa dominância é um entrave ao alinhamento efetivo dos doadores, pois as visões destes nem sempre são levadas em consideração na medida apropriada.

⁷ Esta síntese das questões levantadas pelos avaliadores externos se baseia no documento *Synopsis of External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach, IMF (2002c)*, bem como numa série de comentários adicionais citados nas referências bibliográficas anexas. Será efetuado um exame da literatura externa sobre o processo do PERP/PRGF como parte da avaliação.

⁸ Tecnicamente falando, os dois Conselhos de Administração não “aprovam” os PERP propriamente ditos, mas deliberam se eles constituem uma base adequada para seus próprios programas de financiamento.

Processo participativo

Também há dúvidas quanto à natureza e extensão da participação nacional. Alguns críticos externos afirmam que as partes interessadas são consultadas, mas sua influência sobre a escolha, formulação e implementação das políticas não aumentou de forma significativa. Isso se deve em parte à capacidade técnica limitada da sociedade civil e de outros grupos que representam os pobres, mas, no parecer dos críticos, também reflete falhas no desenho do processo, como a subestimação do tempo e dos recursos necessários para formar as capacidades que permitam à sociedade civil contribuir efetivamente para a formulação de políticas. Nesse contexto, alguns analistas entendem que é preciso limitar as ambições e o conteúdo dos PERP, que hoje são por demais detalhados e abrangentes, a fim de evitar o risco de grandes divergências entre os recursos realizáveis e as metas a serem atingidas.

Alguns críticos também sugerem que o nível de participação da sociedade civil tende a cair ou entrar em colapso à medida que o processo do PERP se aproxima dos estágios finais chave. Segundo os críticos, a linguagem do documento final tende a ser consideravelmente diferente da do penúltimo documento discutido com as partes interessadas. Dessa forma, embora o processo participativo de início crie uma série de expectativas sobre a evolução das políticas, o PERP definitivo nem sempre reflete as conclusões do processo de consulta à sociedade civil. Outros observadores alegam que a incapacidade do processo participativo, da forma como é executado, de encontrar uma solução para conflitos de interesses ou *trade-offs* entre políticas é um sinal inequívoco de seu impacto limitado no estágio de implementação. Esses problemas talvez sejam maiores no caso da formulação da política macroeconômica, no qual a competência primária cabe ao FMI.

Alguns críticos externos também sinalizam que o processo participativo não atribui peso suficiente às opiniões dos parlamentares, do setor privado e, dentro da sociedade civil, da população rural — o que traz conseqüências adversas para a amplitude do debate de políticas. Em contrapartida, outros observadores argumentam que os objetivos definidos para o PERP em termos de participação são vagos e irrealistas, especialmente na área de política macroeconômica, e que, na prática, com freqüência o processo do PERP não está integrado à estrutura empregada para a formulação das políticas macroeconômicas internas — o que pode causar dificuldades para as ligações entre o PERP e o PRGF (ver mais adiante). Também temem que um processo participativo que esteja muito distanciado das instituições políticas existentes, inclusive no plano local, ameace solapar as bases dessas instituições.

Ligações entre o PERP, o PRGF e a Iniciativa HIPC

Alguns analistas externos consideram necessário desvincular o processo do PERP do quadro da Iniciativa HIPC, pois acreditam que esse vínculo precipita o processo do PERP.

Com relação ao PRGF, os analistas observam que, pelos motivos já apresentados, nem sempre as políticas macroeconômicas contidas nos programas apoiados pelo PRGF estão bem integradas com os PERP. Em alguns casos, isto traduz deficiências dos próprios PERP. Portanto, é difícil dizer a esta altura até que ponto o processo do PERP fornece subsídios para o conteúdo de política dos programas apoiados pelo PRGF. Assim, alguns críticos vêm as

políticas apoiadas pelo PRGF como programas tradicionais de ajustamento estrutural numa nova roupagem. De modo mais geral, teme-se que, ao dar ênfase a mudanças no processo, a iniciativa do PERP/PRGF subestime a necessidade de reexaminar os pilares tradicionais de política dos programas de ajustamento estrutural com base numa análise rigorosa de seu impacto sobre o crescimento e a redução da pobreza.

Alguns representantes da sociedade civil e grupos de ONGs nacionais também fazem objeções aos métodos empregados para avaliar e monitorar o impacto dos processos do PERP/PRGF, que muitas vezes partem de dados inadequados e coletados às pressas, sobretudo no que diz respeito à pobreza, e se baseiam em métodos sobre os quais há pouco consenso. Assinalam a necessidade de instituir mecanismos de monitoramento dignos de crédito e independentes como parte integrante do quadro participativo.

Uma das respostas a essas várias críticas é que a iniciativa do PERP/PRGF se propõe a pôr em marcha uma mudança fundamental na abordagem, o que não se consegue da noite para o dia, e que o grau de progresso dependerá das instituições e condições iniciais de cada país. Os analistas que partilham dessa opinião sustentam que o verdadeiro teste é se, na prática (inclusive dentro do FMI e do Banco Mundial), as abordagens estão avançando na direção correta.

II. TERMOS DE REFERÊNCIA DA AVALIAÇÃO

O propósito desta avaliação é examinar o papel do FMI no processo do PERP, assim como no PRGF. Reconhecendo que o OED, do Banco Mundial, está realizando uma análise paralela do PERP, o IEO não avaliará certos aspectos relevantes, sobre os quais o Banco Mundial tem competência primária. Mantendo-se fiel à prática padrão na área de eficácia da ajuda financeira, a avaliação tentará analisar cinco aspectos: eficiência, eficácia, impacto, relevância e sustentabilidade. Na prática, essa abordagem implica a análise de três grandes conjuntos de questões:

- Os objetivos dessas iniciativas são adequadamente definidos? Sua formulação é coerente com a consecução de progresso sustentável e com boa relação custos-benefícios?
- O FMI está cumprindo os compromissos implícitos no PRGF/PERP? Com que resultados?
- No que se refere ao FMI, o que explicaria as deficiências porventura detectadas (inclusive limitações sistêmicas), e que sugestões se depreendem da avaliação para remediá-las?

Algumas considerações importantes devem ser mencionadas já de início, a bem da necessidade de manter o enfoque da avaliação de uma forma razoavelmente coerente com a vantagem comparativa do IEO:

- Primeiro, a avaliação se concentrará não somente no PRGF, mas também no papel do FMI no processo do PERP e nas dimensões da iniciativa do PERP que são diretamente pertinentes para o mandato do FMI. Não resta dúvida, porém, que o êxito ou fracasso das iniciativas do PERP e do PRGF dependerão em grande medida de fatores que fogem ao escopo desta avaliação, como o papel das outras partes interessadas — em especial as autoridades nacionais e o Banco Mundial, assim como a comunidade dos doadores em geral —, a evolução global do volume e natureza dos fluxos de assistência oficial para o desenvolvimento e, em termos mais gerais, a evolução da economia mundial.
- Segundo, a avaliação se concentrará na experiência dos países com os PERP definitivos, com base no pressuposto de que essa experiência é a mais promissora em termos da geração de lições sobre a importância do papel do FMI no futuro. Isso significa que os problemas iniciais (como as pressões temporais causadas pela ligação entre o PERP-P e a Iniciativa HIPC) não serão avaliados diretamente. A avaliação tampouco se deterá nas questões relacionadas às dificuldades prolongadas enfrentadas pelos países para ingressar no processo do PERP ou para avançar do PERP-P para o PERP definitivo (inclusive no caso de países em situação pós-conflito). Embora reconhecendo sua importância, julgamos mais apropriado tratar dessas questões num estudo à parte posterior, quando fique mais claro quais países de fato enfrentam dificuldades prolongadas e quais precisam apenas de um pouco mais de tempo para concluir o processo de preparação do PERP definitivo.
- Terceiro, nesta etapa do processo, a avaliação não será capaz de explicar cabalmente os resultados finais obtidos em termos de crescimento e de redução da pobreza.⁹ A ênfase, portanto, recairá sobre os insumos (o processo do PERP e a formulação dos programas apoiados pelo PRGF), os produtos (conteúdo do PERP e desenho dos programas apoiados pelo PRGF) e os efeitos intermediários (mudanças políticas e institucionais).

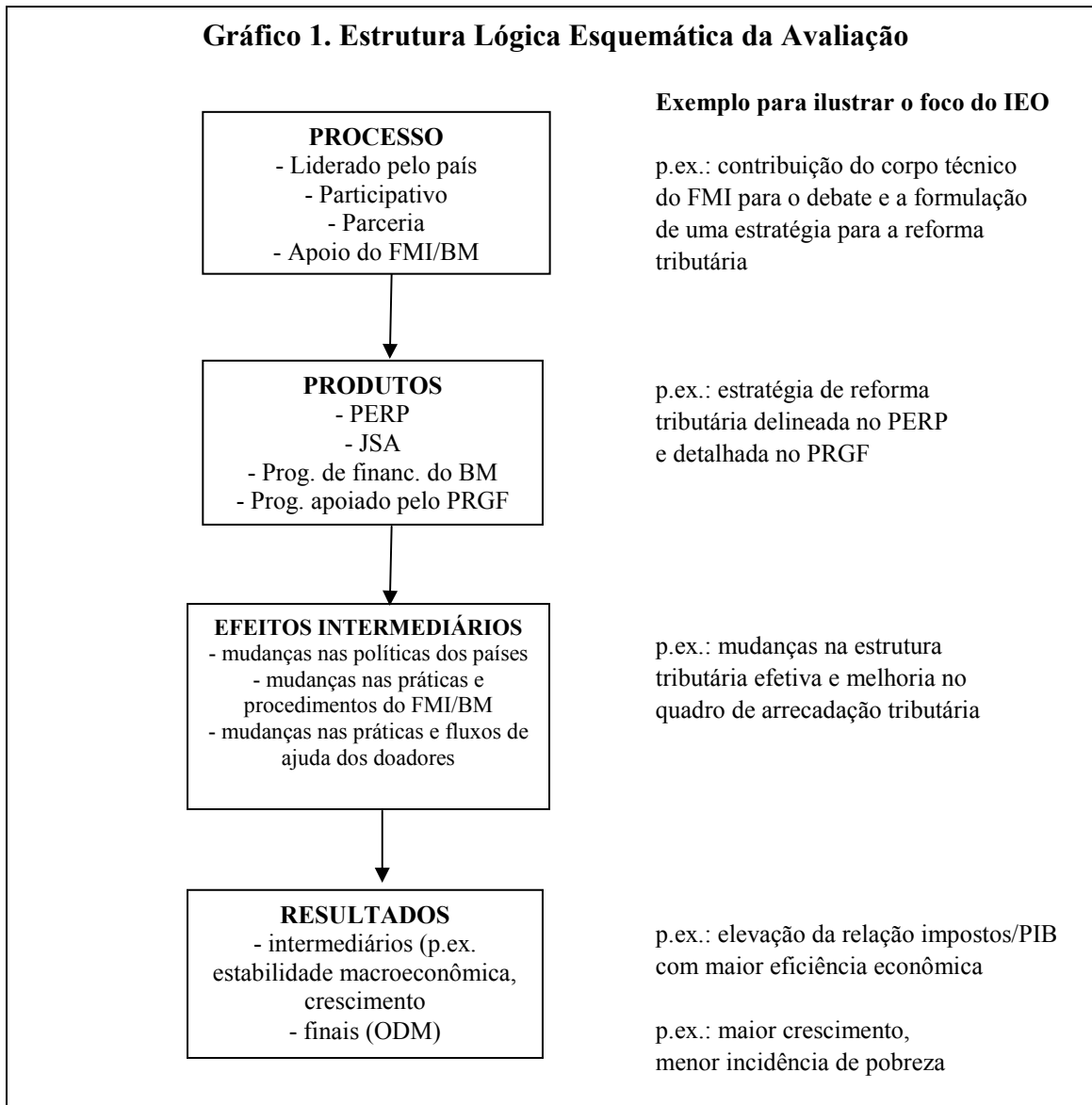
Apesar dessas limitações, acreditamos que esta avaliação produzirá resultados bastante mais valiosos do que a revisão interna empreendida em fins de 2001 e início de 2002, pelas seguintes razões: Primeiro, a amostra de PERP definitivos a ser analisados aumentará de 6, na revisão interna, para 23, nesta avaliação, sendo que seis destes coincidiram ou precederam a adoção de um novo acordo no âmbito do PRGF (em comparação com zero na amostra analisada na revisão interna). Segundo, a maioria das interações que se pretende ter com as partes interessadas ocorrerá no segundo e terceiro trimestres de 2003, ou seja, um ano e meio depois das consultas feitas em preparação para a revisão interna — período no qual todas as

⁹ Embora, de certo modo, esta seja uma limitação importante, é mister reconhecer que provavelmente não haverá dados concludentes sobre os resultados finais por vários anos — em outras palavras, só existirão muito depois do momento em que deverão ser feitas as modificações eventualmente propostas na formulação ou implementação dessas iniciativas.

partes obtiveram experiência significativa. Terceiro, levando em conta a vantagem comparativa particular do IEO como unidade de avaliação que é independente do FMI, mas que tem acesso aos documentos internos e ao corpo técnico da instituição, a avaliação pretende esclarecer não só *o que* aconteceu no âmbito dessas iniciativas, mas também *o porquê* das deficiências eventualmente identificadas na abordagem (especificamente, examinando as limitações, incentivos e possíveis efeitos colaterais que aparentem ter aplicação geral), e sugerir soluções específicas.

As questões de cunho geral esboçadas acima remetem a um leque de questões mais específicas envolvendo as três dimensões citadas, bem como a arquitetura global da iniciativa. As questões específicas são esboçadas mais adiante. Nem todas serão analisadas com a mesma profundidade na avaliação; previmos que sua priorização se defina à medida que avance a avaliação e que as principais sejam identificadas. Ao se considerar cada uma das questões, a avaliação tentará investigar as causas das deficiências que porventura sejam identificadas e sugerir maneiras de saná-las. Para evitar a repetição desnecessária, não se volta a fazer esta observação em relação a cada conjunto de questões. A metodologia proposta para tratar dessas questões é explicitada na Seção 3.

Uma forma de entender o escopo da avaliação é no contexto de uma estrutura lógica em forma de diagrama (ver White (1999) para um exemplo dessa abordagem). Não preparamos um mapeamento detalhado dessa estrutura, mas o Gráfico 1 dá uma indicação geral das diferentes etapas. A avaliação se concentrará apenas em parte da estrutura geral: os elementos das três primeiras etapas (processo, produtos e efeitos) que guardam relação direta com o papel do FMI.



A. Questões relativas ao processo

O processo do PERP e os insumos do FMI

1. Até que ponto a autoria dos PERP é dos próprios países nas áreas de responsabilidade primária do FMI? Especificamente, o envolvimento do FMI atinge o equilíbrio correto entre fornecer o apoio necessário e permitir que o processo seja verdadeiramente liderado pelas autoridades nacionais? Os instrumentos metodológicos fornecidos pelo FMI em suas áreas de especialização (ou seja, nas seções relevantes do Livro de Consulta) proporcionam orientação suficiente, bem como uma margem de manobra para que os países possam escolher entre políticas alternativas? O assessoramento

prestado pelo FMI em matéria de políticas (inclusive no Livro de Consulta) se baseia em provas concretas das ligações entre as políticas e o crescimento/redução da pobreza?¹⁰

2. Qual é a natureza da contribuição do FMI ao processo participativo, sobretudo em termos de: i) prestação de informações aos diversos grupos interessados? ii) interação com a comunidade doadora e a sociedade civil? O processo de formulação do quadro macroeconômico do PERP é participativo? Se não for, quais são os obstáculos práticos à adoção de uma abordagem participativa nesse processo?
3. Nas áreas compatíveis com seu mandato, o FMI avalia adequadamente a capacidade dos países de conduzir o processo do PERP com eficácia, inclusive suas análises do impacto social e sobre a pobreza? E que medidas toma — diretamente ou em coordenação com outros prestadores de assistência técnica — para ajudar os países a reforçar sua própria capacidade de formulação, implementação e monitoramento de políticas internas?¹¹

O processo do PRGF

4. O processo de formulação de programas foi modificado no âmbito do PRGF, no que tange: i) aos procedimentos internos próprios do FMI (incluindo o ciclo de missões), ii) ao escopo, profundidade e transparência das interações do FMI com as diferentes partes interessadas (inclusive ministérios de execução, parlamentos, setor privado, população pobre, OSCs e doadores), e iii) à base analítica do quadro macroeconômico? Em particular, como são incorporadas as Análises do Impacto Social e sobre a Pobreza (PSIA) no desenho do quadro de políticas, e quais são os obstáculos ao uso mais amplo das PSIA? Nos casos em que o programa PRGF foi precedido por um PERP, este foi nitidamente derivado daquele?

¹⁰ Em algumas áreas, existe amplo consenso, baseado em provas concretas, no sentido de que certas políticas têm impacto adverso sobre o crescimento (p.ex., taxas de câmbio múltiplas e fortemente distorcidas, ou elevadas taxas de inflação) e, portanto, deixam pouca margem para a consideração de uma grande variedade de opções de política. Em muitas outras áreas, no entanto, as evidências não são tão concludentes e esperar-se-ia que o FMI demonstrasse maior abertura às propostas apresentadas pelos países como alternativas às prescrições que a instituição julga ser as melhores que tem a oferecer. A avaliação determinará se é este o caso.

¹¹ A avaliação do PRGF/PERP não comporta uma análise pormenorizada das atividades de assistência técnica do FMI nos países em questão. (Uma avaliação da assistência técnica do FMI será empreendida como parte do programa de trabalho do IEO para o exercício de 2004. Para mais detalhes, ver www.imf.org/ieo.) Contudo, o presente projeto examinará de que forma o FMI avalia a capacidade do país de assumir as partes do processo do PERP relacionadas ao FMI e como essa avaliação está relacionada a uma estratégia para ajudar os países a melhorar sua capacidade de, com o tempo, liderar efetivamente o processo e implementar o PERP.

B. Produtos imediatos

Conteúdo do PERP

5. Nas áreas de responsabilidade primária do FMI, até que ponto os PERP têm os elementos componentes esperados, incluindo uma análise do impacto que as políticas macroeconômicas e políticas estruturais relacionadas aplicadas no passado tiveram sobre o crescimento e a distribuição da renda, um quadro macroeconômico robusto, bem como ações públicas prioritárias relacionadas e um plano de financiamento viável?
6. Os PERP aumentam a clareza das opções de política nas áreas macroeconômica e orçamentária, apresentando metas e projeções realistas, uma análise dos custos e benefícios das opções de política alternativas e dos *trade-offs* entre elas, e um plano de ação adequado, com priorização das medidas?
7. Nas áreas de competência primária do FMI, os PERP proporcionam um quadro devidamente ligado à implementação, incluindo dispositivos de monitoramento e mecanismos de *feedback*? Tendo em vista o horizonte temporal mais longo em que se produzirão seus resultados, os PERP estão suficientemente ligados a instrumentos de formulação de política a prazo mais curto (especialmente o orçamento e o quadro de despesas a médio prazo), proporcionando assim uma estrutura para a concepção de um programa capaz de obter o apoio do PRGF?

Avaliação Conjunta dos Corpos Técnicos (JSA)

8. As JSA são expressas clara e francamente ao avaliar a adequação dos PERP para servir de base a concessão de crédito concessional pelo FMI? Ao se realizar essas avaliações, como são tratadas as contribuições de outras partes interessadas?
9. Que avaliação da utilidade das JSA fazem i) as autoridades nacionais, ii) o Conselho de Administração e iii) outras partes interessadas no PRGF? Em que medida as JSA funcionam, por si próprias, como meio de sinalização aos doadores?

Formulação e Conteúdo de Programas Apoiados pelo PRGF

10. Em que medida os programas apoiados pelo PRGF incorporam as principais características que visam diferenciá-los dos programas apoiados pelo ESAF? Em particular, em que medida esses programas são coerentes com os PERP, em termos do quadro macroeconômico, das metas e objetivos de política, da vinculação com os processos orçamentários e do apoio ao mesmos, da utilização de indicadores de monitoramento, etc.? A formulação dos programas sofre influência das PSIA?

11. A condicionalidade estrutural simplificada recebe a devida prioridade nos programas apoiados pelo PRGF, para refletir as ações julgadas críticas para o êxito da implementação da política econômica? A condicionalidade do Banco Mundial é levada em conta nesse processo? Como evoluiu o nível agregado de condicionalidade, e como se resolvem as divergências e duplicações existentes entre as pautas e prioridades das duas instituições?
12. As metas dos programas e das projeções nas quais eles se baseiam são realistas (e coerentes com as hipóteses admitidas pelo Banco Mundial)? São expressas em termos flexíveis o suficiente para permitir sua adaptação tempestiva em caso de choques imprevistos (sejam eles positivos ou negativos)?
13. Como se calcula a necessidade de financiamento externo nos programas apoiados pelo PRGF, e como se relacionam essas estimativas aos objetivos de longo prazo definidos nos PERP, inclusive quanto à sustentabilidade da dívida? Como se faz o *trade-off* entre a concretização dos planos de elevação dos gastos contidos nos PERP e a manutenção/consecução da estabilidade econômica visada nos programas apoiados pelo PRGF

C. Efeitos e resultados intermediários¹²

Efeitos Institucionais¹³

14. Nas áreas macroeconômicas e afins, os PERP estão contribuindo para melhorias substanciais na formulação e implementação das políticas internas? Por exemplo, estão contribuindo para melhorias nas bases analíticas (inclusive as relações entre políticas macroeconômicas e políticas estruturais a elas relacionadas e os resultados em matéria de redução da pobreza, instrumentos de monitoramento, etc.) dos debates de política e das decisões de política econômica? Especificamente, os mecanismos de monitoramento e avaliação previstos nos PERP são eficazes ao proporcionar informações como *feedback* para a formulação de políticas nessas áreas?
15. Os PERP estão ligados aos orçamentos e aos quadros de gestão das despesas públicas dos países em base permanente e institucionalizada, como parte integrante da formulação das políticas nacionais?
16. Os diferentes dispositivos interinstitucionais associados aos PERP conduziram a uma colaboração mais estreita e mais eficaz entre o FMI e o Banco Mundial (inclusive nos seus trabalhos analíticos e na definição de prioridades para as suas respectivas

¹² Para tratar das questões mencionadas sob esta epígrafe, a avaliação focalizará na evolução observada a partir do PERP definitivo e incluirá, quando couber, um reexame dos relatórios de andamento da execução do PERP e das modificações feitas ao PERP original.

¹³ Ao tratar de algumas destas questões, em particular da nº 16 e de partes da nº 18, o IEO também se baseará em grande medida na avaliação paralela realizada pelo OED.

operações junto aos países)? Como vem se desempenhando o Comitê Conjunto de Implementação (JIC) neste aspecto?

*Impacto sobre a Política Econômica e Índícios Preliminares sobre Resultados*¹⁴

17. Como o processo do PERP afetou a natureza e a amplitude do debate sobre políticas, tanto no país como entre o país e o FMI, e os resultados de política em questões-chave que se inserem na área de responsabilidade primária do FMI? Como afetou a implementação dos programas apoiados pelo PRGF? Por exemplo, que políticas foram modificadas como resultado da maior participação do país na orientação do processo?
18. O que se pode dizer da evolução dos parâmetros de composição das despesas em relação a grupos comparáveis apropriados, analisando tanto as dotações orçamentárias quanto os gastos efetivos? Qual é o impacto sobre a estrutura tributária, o processo orçamentário e os quadros de gestão dos gastos públicos? O que sugerem os indicadores intermediários usados para acompanhar o progresso no caminho para os ODM (concentrando a análise naqueles que mais interessem à função do FMI)?
19. Embora uma avaliação sistemática do impacto do PERP/PRGF sobre os objetivos finais ainda seja prematura, a avaliação coletará todas as evidências disponíveis sobre a evolução de vários resultados dos programas (p.ex., crescimento do PIB e principais indicadores macroeconômicos), em comparação, por exemplo, com programas anteriores apoiados pelo ESAF.

D. Questões relativas à arquitetura e à concepção das iniciativas do PERP/PRGF

A avaliação também tratará de diversas questões atinentes à arquitetura e à concepção da abordagem do PERP/PRGF, com vistas a analisar a pertinência e sustentabilidade dessa abordagem com respeito aos objetivos finais. Considerando a avaliação paralela realizada pelo OED, a meta não seria examinar todas as questões envolvendo a arquitetura global, mas tratar de questões específicas relativas ao papel do FMI:

20. Os documentos internos e de política pública proporcionam ao corpo técnico do FMI uma orientação suficientemente clara sobre : i) sua participação no processo do PERP? ii) a formulação de programas apoiados pelo PRGF? iii) a estreiteza e as modalidades de sua colaboração com o corpo técnico do Banco Mundial? Os dispositivos institucionais e os incentivos proporcionados ao corpo técnico são compatíveis com o cumprimento uniforme e eficaz das promessas contidas na abordagem do PERP/PRGF, no que tange ao FMI?
21. As expectativas das instituições financeiras internacionais em relação ao PERP são explicitadas com nitidez suficiente para que os PERP tanto possam apresentar um quadro de política estratégica operacional, quanto servir de veículo para a coordenação eficaz entre os doadores?
22. A função do processo da JSA e o papel do FMI nesse processo são apropriadas? Em especial, a necessidade de obter o endosso da JSA resulta numa forma de

auto-censura por parte dos países? Deve-se propor mudanças na JSA, para que elas incorporem em maior medida os pontos de vista de outras partes interessadas e não sejam tão vistas como “uma idéia de Washington”, mas continuem a proporcionar uma avaliação franca e aberta?

23. Que medidas o FMI poderia/deveria tomar, dentro de seu mandato e de sua área de especialização (p.ex., como parte de seu papel mais amplo de supervisão), para vincular os objetivos do PERP a políticas nas economias avançadas que melhorariam o ambiente econômico externo com que se deparam os países que participam do processo do PERP?
24. O que sugere a avaliação a respeito de qual deve ser o papel do FMI, a longo prazo — e especialmente do PRGF — em relação ao processo do PERP: i) em países que não têm necessidade imediata de balanço de pagamentos e ii) em países com necessidades evidentes de balanço de pagamentos a curto prazo, mas nos quais a estratégia de redução da pobreza ou sua implementação é julgada inadequada? Nesses casos, o que sugere a avaliação sobre estratégias apropriadas em relação ao envolvimento do FMI, e que funções deveria o FMI exercer nesses casos, com base em sua vantagem comparativa?

III. ABORDAGEM METODOLÓGICA PROPOSTA

Para que o IEO se concentre em suas próprias áreas de especialização e evite duplicar o trabalho já executado por outros, enquanto permite que seus próprios julgamentos sejam instruídos por análises externas, propõe-se a seguinte abordagem em três frentes:

- A contribuição original do IEO se concentraria nas áreas em que possui vantagem comparativa, ou seja: as operações do FMI nos países pertinentes (p.ex.: insumos do FMI ao processo do PERP, programas apoiados pelo PRGF, supervisão e atividades de assistência técnica) e os processos internos do FMI.
- Aspectos de interesse mútuo do FMI e do Banco Mundial serão examinados em cooperação com o OED.¹⁴ O IEO e o OED realizarão parte do trabalho de avaliação em conjunto (ver mais adiante) e também compartilharão as conclusões de qualquer trabalho independente. No entanto, cada uma das unidades de avaliação reterá sua própria autonomia ao julgar as questões em pauta.

¹⁴ Seriam analisados, entre outros aspectos, as JSA, questões relativas à cooperação entre o Banco e o FMI, a condicionalidade agregada e as bases analíticas dos elementos macroeconômicos e elementos estruturais relacionados dos PERP.

- Muitas das questões de interesse mútuo relacionadas ao processo do PERP já foram estudadas por diversas instituições de pesquisa e desenvolvimento, tanto nos próprios países de baixa renda quanto nos países doadores, inclusive por meio de estudos de casos. Embora o julgamento final da avaliação continuará sendo de responsabilidade exclusiva do IEO, esse material será analisado sistematicamente e, quando apropriado, utilizado pelo IEO para instruir suas próprias análises. O levantamento dessa literatura fará parte da avaliação do IEO.¹⁵ **Convida-se os autores desses estudos analíticos ou de avaliação relacionados às questões discutidas acima a trazer seus trabalhos ao conhecimento do IEO.**

Com respeito à contribuição original do IEO, a avaliação se baseará numa abordagem tripla que consistirá de: i) estudos de casos detalhados; ii) análises comparativas da amostra completa de países com PERP definitivo; iii) análises de controle. Os estudos de casos contribuirão para proporcionar respostas a todas as questões; as análises multinacionais ou institucionais serão empreendidas para testar a medida em que as constatações dos estudos de casos podem ser generalizadas e para obter mais evidências com respeito a cada conjunto de questões. A matriz apresentada no Anexo II contém um mapa sintético das principais tarefas e das metodologias previstas.

Os **estudos de casos** tanto envolverão trabalhos internos (como exames da documentação pertinente do FMI, publicada ou inédita, assim como análises das evidências da avaliação externa) como trabalhos de campo. Tentar-se-á colher as opiniões de todas as partes interessadas pertinentes (autoridades nacionais, inclusive ministérios de execução e parlamentos, sociedade civil, doadores e corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial) por meio de uma combinação de entrevistas e inquéritos ou levantamentos. Será dada especial ênfase à análise de mudanças na natureza do debate de política, acompanhando-se algumas questões críticas de política em cada país e avaliando como o seu tratamento evoluiu no âmbito da iniciativa PERP/PRGF. O IEO empreenderá seis estudos de casos, escolhidos de modo a refletir experiências regionais e desempenho econômico diversos e oferecer uma combinação de PERP e programas apoiados pelo PRGF recentes e já estabelecidos, bem como países HIPC e não-HIPC. Especificamente, pretende-se utilizar os seguintes países como estudos de casos:¹⁶

¹⁵ A avaliação também se baseará em grande medida nas contribuições e comentários externos colhidos à época da avaliação do PERP pelos corpos técnicos do Banco/Fundo (ver IMF and World Bank, 2002a e 2002b).

¹⁶ Prevê-se realizar conjuntamente com o OED os estudos de casos assinalados com asterisco. Além desses seis “novos” estudos de casos, a avaliação também utilizará as conclusões dos estudos de casos do Paquistão e de Senegal, realizados pelo IEO no contexto da sua recém-concluída avaliação do Uso Prolongado de Recursos do FMI.

- i) Tanzânia*
- ii) Nicarágua*
- iii) Moçambique*
- iv) Tadjiquistão
- v) Vietnã
- vi) Guiné*

Os estudos de casos incluiriam viagens aos países e consultas às partes interessadas locais, que ocorreriam até julho de 2003. O cronograma para as visitas aos países será anunciado antecipadamente no *site* do IEO e comunicado a um amplo leque de partes interessadas.

O IEO solicita a apresentação, a qualquer momento, de comentários externos sobre as experiências obtidas com o PERP/PRGF pelos países que são objeto dos estudos de casos.¹⁷

Análises comparativas serão realizadas para a amostra completa dos países que tinham um PERP definitivo em dezembro de 2002. Seu primordial será testar, numa escala mais ampla, a relevância das conclusões dos estudos de casos e, possivelmente, trazer à baila outras mensagens de significância geral. Essas análises serão baseadas em exames sistemáticos dos relatórios do corpo técnico do FMI sobre a supervisão e os programas de financiamento, bem como nas bases de dados do FMI sobre formulação/implementação e resultados econômicos de programas e em inquéritos efetuados junto às autoridades dos países, os doadores e a outras partes interessadas (inclusive as redes da sociedade civil que tomaram parte no processo participativo do PERP). Na realização dessas análises, a época em que foram formulados os diversos PERP e acordos do PRGF será levada em consideração, para que se possa identificar os eventuais “efeitos de aprendizagem”.

Também se pretende realizar **análises de controle**, basicamente de duas espécies: primeiro, análises estatísticas de bases amplas sobre a amostra completa de países habilitados a participar do PRGF, a fim de comparar o desempenho de países com e sem programas apoiados pelo PRGF, países com e sem PERP, e países com programas apoiados pelo ESAF ou pelo PRGF.¹⁸ Segundo, pretende-se, em princípio, realizar uma análise interna de um

¹⁷ O cronograma proposto para as visitas aos países também será comunicado aos grupos da sociedade civil que participaram do processo do PERP em cada país, de modo a permitir-lhes tempo suficiente para a preparação de comentários. Vale notar, porém, que comentários podem ser apresentados a qualquer momento durante a avaliação.

¹⁸ Além dos problemas metodológicos normalmente associados com a natureza endógena da participação no processo do PRGF/PERP, deve-se reconhecer também que, na prática, a transição de programas apoiados pelo ESAF para programas apoiados pelo PRGF não foi instantânea, mas sim gradual. Muitos dos primeiros programas apoiados pelo PRGF eram programas do ESAF aos quais se deu o novo nome, sendo-lhes gradualmente incorporados elementos específicos à nova abordagem.

pequeno número de países habilitados a participar do PRGF que optaram por não participar do processo do PERP, de modo a assinalar quaisquer diferenças no processo de formulação de política e nas escolhas e resultados efetivos de política em relação aos países com um PERP. Qualquer grupo de controle tão limitado quanto esse apresenta problemas óbvios de tendenciosidade na seleção da amostra, mas é possível que se salientem algumas mensagens qualitativas úteis.

As modalidades de cooperação entre o IEO e o OED nas suas respectivas avaliações serão norteadas pelos seguintes princípios básicos: i) cada instituição produzirá seu próprio relatório de avaliação, elaborado conforme seus próprios procedimentos, e esses relatórios serão apresentados aos respectivos Conselhos de Administração; e ii) os insumos às avaliações serão organizados de forma a evitar a duplicidade de exigências aos países membros (p.ex., com respeito aos estudos de casos dos países). A expectativa é que os estudos conjuntos de casos envolverão, entre outros aspectos, missões conjuntas aos países e uma pesquisa conjunta às partes interessadas, bem como relatórios sobre países específicos.

O cronograma da avaliação prevê a apresentação do relatório final ao Conselho de Administração do FMI no primeiro trimestre de 2004.

<<<<◇>>>>

Bibliografia

Action Aid, 2002, *Inclusive Circles Lost in Exclusive Cycles*, Contribution to the First Global Poverty Reduction Strategies Comprehensive Review, mimeografia, janeiro.

Bevan, David e Christopher Adam, 2001, *Poverty Reduction Strategies and the Macroeconomic Policy Framework*. Mimeografia, Department of Economics, University of Oxford, janeiro.

Bretton Woods Project and World Vision, 2002, *Blinding With Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*, Londres, setembro.

Campbell, Bonnie e Bruno Losch, 2002, *Les Pauvres, Bénéficiaires ou otages des Stratégies de Réduction de la Pauvreté?* Politique Africaine, outubro.

Catholic Relief Services, 2001, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Initiative Based upon the Experiences and Comments of CRS Partners in Bolivia, Honduras, Zambia and Cameroon*, Baltimore; Catholic Relief Services World Headquarters, dezembro.

Christian Aid, 2002, *Quality Participation in Poverty Reduction Strategies: Experiences From Malawi, Bolivia and Rwanda*.

Christian Aid, 2001, *Ignoring the experts: Poor People's Exclusion From Poverty Reduction Strategies*, outubro.

Cling, Jean-Pierre, *et al.*, 2002, *The PRSP Initiative: Old Wine in New Bottles?* Artigo apresentado na conferência ABCDE na Europa, 2002.

European Network on Debt and Development (EURODAD), 2001, *Many Dollars, Any Change? Part I: The Changing Nature of Development Cooperation: Building Ownership*, Bruxelas, outubro.

_____, 2001b, *Many Dollars, Any Change? Part II: Have Structural Adjustment Policies Failed the Poor?*, Bruxelas, outubro.

Gupta, Sanjeev *et al.*, 2002, *Is the PRGF Living Up to Expectations? An Assessment of Program Design*. IMF Occasional Paper No. 216 (Washington: International Monetary Fund).

Hubbard, M. 2001, *Attacking Poverty, a Strategic Dilemma for the World Bank*. *Journal of International Development*, vol. 13, p. 293-298.

International Monetary Fund, 1997, *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries* ["Dez Anos de ESAF: Ajustamento Econômico e Reforma em Países de Baixa Renda", tradução BLS 199802804, documento nº 238180].

_____, 1998 a, *External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts*.

_____, 1998 b, *Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies*.

_____, 1999 a, *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries. Studies by the Staff of the International Monetary Fund*. (org. por Bredenkamp, H. e Schadler)

_____, 1999 b, *Poverty Reduction and Growth Facility: Operational Issues* [“Programa de Redução da Pobreza e Crescimento — Aspectos Operacionais”, tradução LS 200000857, documento nº 283580].

_____, 2000, *Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility Supported Programs*.

_____, 2001, *IMF Lending to Poor Countries: How does the PRGF Differ From the ESAF?*

_____, 2002 a, *Review of the Key Features of the Poverty Reduction and Growth Facility — Staff Analyses*, fevereiro.

_____, 2002 b, *Review of the Poverty Reduction and Growth Facility: Issues and Options*, fevereiro.

International Monetary Fund and World Bank, 1999 a, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative — Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction*.

_____, 1999 b, *Poverty Reduction Strategy Papers — Operational Issues*, dezembro, [“Planos Estratégicos de Redução da Pobreza — Aspectos Operacionais”, tradução LS 200000853, documento nº 286141].

_____, 2000, *Progress Report on Poverty Reduction Strategy Reports*.

_____, 2001, *Poverty Reduction Strategy Papers — Progress in Implementation*, abril.

_____, 2002 a, *External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach, Volume 1 — Bilateral Agencies and Multilateral Institutions*, fevereiro.

_____, 2002 b, *External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach, Volume 2 — Civil Society and Individual Contributions*, fevereiro.

_____, 2002 c, *Synopsis of External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach*, fevereiro.

_____, 2002 d, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*, fevereiro.

_____, 2002 e, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs*, fevereiro.

Klasen S., 2001, *In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?*, Background Paper to SPA Task Team: Growth and Equity, Eschborn: GTZ.

Maxwell S., 2001, Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete: the treatment of redistribution in the New Poverty Agenda, *Journal of International Development*, vol. 13, p. 331-341.

Mosley, P., 2001, Attacking Poverty and the Post-Washington Consensus, *Journal of International Development*, vol. 13, p. 307-313.

Oxfam International, 2001, *Are PRSPs Working?* Contribution to the World Bank/IMF PRSP review process. Washington, DC.

Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), 2002, *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2002, *Economic Development in Africa. From Adjustment to Poverty Reduction; What Is New?* Nova Iorque e Genebra: United Nations.

United States General Accounting Office (GAO), 2001, *Few Changes Evident In Design of New Lending Program for Poor Countries*, Report No. GAO-01-581, Washington, DC.

White, H. (1999), *Dollars, Dialogue and Development*, Estocolomo, SIDA Evaluation Report.

World Bank, 1999. *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*.

Situação dos países habilitados para o PRGF em relação ao PERP e ao PRGF, dezembro de 2002

	Data do PERP 1/	Data de aprovação do PRGF 3/	Situação do PRGF 3/	Situação da Iniciativa HIPC 4/
A – Países com PERP definitivo 5/ (21)				
Albânia	Jun 2002	Jun 2002	Aprovação do Conselho	NH
Bolívia	Jun 2001	Set 1998	Irregular	PC
Burkina Faso	Jul 2000	Set 1999	Quinta avaliação concluída	PC
Etiópia	Set 2002	Mar 2001	Terceira avaliação concluída	PD
Gâmbia	Jul 2002	Jul 2002	Aprovação do Conselho	PD
Guiana	Set 2002	Set 2002	Aprovação do Conselho	PD
Guiné	Jul 2002	Mai 2001	Primeira avaliação concluída	PD
Honduras	Out 2001	Mar 1999	Terceira avaliação concluída	PD
Iêmen	Jul 2002	SMP		NH
Malawi	Ago 2002	Dez 2000	Irregular	PD
Mauritânia	Jan 2001	Jul 1999	Quinta avaliação concluída	PC
Moçambique	Set 2001	Jun 1999	Quarta avaliação concluída	PC
Nicarágua	Set 2001	Mar 1998	Irregular	PD
Níger	Fev 2002	Dez 2000	Terceira avaliação concluída	PD
Ruanda	Jul 2002	Jul 2002	Aprovação do Conselho	PD
Senegal	Out-dez 2002	Abr 1998	Concluído	PD
Tadjiquistão	Out-dez 2002	Dez 2002	Aprovação do Conselho	NH
Tanzânia	Dez 2000	Mar 2000	Quarta avaliação concluída	PC
Uganda	Mai 2000	Nov 1997	Concluído	PC
Vietnã	Jun 2002	Abr 2001	Segunda avaliação concluída	NH
Zâmbia	Mai 2002	Mar 1999	Quarta avaliação concluída	PD
B – Países com PERP pendente 6/ (29)				
Armênia	Jan-mar 2003	Mai 2001	Segunda avaliação concluída	NH
Azerbaijão	Jan-mar 2003	Jul 2001	Primeira avaliação concluída	NH
Benin	Jan-mar 2003	Jul 2000	Terceira avaliação concluída	PD
Bósnia-Herzegovina	Abr-jun 2003	SBA		NH
Cabo Verde	Abr-jun 2003	Abr 2002	Aprovação do Conselho	NH
Camarões	Jan-mar 2003	Dez 2000	Segunda avaliação concluída	PD
Camboja*	Jan-mar 2003	Out 1999	Quinta avaliação concluída	NH
Comores	Jul-set 2003	SMP		H
Congo, Rep. Dem.	Não especificada	Jun 2002	Aprovação do Conselho	H
Côte d'Ivoire	Jan-mar 2003	Mar 2002	Aprovação do Conselho	H
Djibuti	Abr-jun 2003	Out 1999	Segunda avaliação concluída	NH
Dominica	Abr-jun 2003	SBA		NH
Gana	Jan-mar 2003	Mai 1999	Quarta avaliação concluída	PD
Geórgia	Jan-mar 2003	Jan 2001	Segunda avaliação concluída	NH
Guiné-Bissau	Jan-mar 2003	Dez 2000	Irregular	PD
Haiti	Jul-set 2003	Não participa do PRGF		NH
Laos, Rep. Dem. Pop.	Jan-mar 2003	Abr 2001	Segunda avaliação concluída	NH
Lesoto	Jan-mar 2003	Mar 2001	Segunda avaliação concluída	NH
Macedônia, ex-rep. iug.	Não especificada	Dez 2000	Irregular	NH
Madagáscar	Jan-mar 2003	Mar 2001	Primeira avaliação concluída	PD
Mali	Jan-mar 2003	Ago 1999	Quarta avaliação concluída	PD
Moldávia	Jan-mar 2003	Dez 2000	Primeira avaliação concluída	NH

	Data do PERP 1/	Data de aprovação do PRGF 3/	Situação do PRGF 3/	Situação da Iniciativa HIPC 4/
Mongólia	Jan-mar 2003	Set 2001	Irregular	NH
Nepal	Jan-mar 2003	Não participa do PRGF		NH
Paquistão	Jan-mar 2003	Dez 2001	Segunda avaliação concluída	NH
Quênia	Jan-mar 2003	Ago 2000	Irregular	NH
Rep. Centro-Africana	Jul-set 2003	Não participa do PRGF		H
Rep. Quirguiz*	Jan-mar 2003	Dez 2001	Primeira avaliação concluída	NH
S. Tomé e Príncipe	Jan-mar 2003	Abr 2000	Irregular	PD
Serra Leoa	Não especificada	Set 2001	Primeira avaliação concluída	PD
Sri Lanka	Jan-mar 2003	SBA		NH
Tchade	Jan-mar 2003	Jan 2000	Terceira avaliação concluída	PD
C – Países que ainda não alcançaram o estágio do PERP provisório (25)				
Afganistão				NH
Angola				NH
Bangladesh	Jan-mar 2003			NH
Burundi	Abr-jun 2003			H
Butão				NH
Congo, República do				H
Eritrêia				NH
Grenada				NH
Ilhas Salomão				NH
Índia 2/				NH
Kiribati				NH
Libéria				H
Maldivas				NH
Myanmar				H
Nigéria	Jan-mar 2003			NH
Samoa				NH
Santa Lúcia				NH
São Vicente e Granadinas				NH
Somália				H
Sudão				H
Timor-Leste	Abr-jun 2003			NH
Togo	Jan-mar 2003			H
Tonga				NH
Vanuatu				NH
Zimbábue				NH
1/ Para os países do Grupo A, data efetiva da consideração no Conselho de Administração do FMI; para os países do Grupo B, data prevista da consideração no Conselho; para os países do Grupo C, data prevista de endosso do PERP-P.				
2/ A Índia está habilitada para o PRGF, mas as autoridades indicaram que não pretendem utilizar recursos no âmbito desse programa.				
3/ SBA: acordo <i>stand-by</i> SMP: programa monitorado pelo Fundo				
Irregular: indica que o programa não é avaliado há pelo menos 12 meses.				
4/ PC: ponto de conclusão alcançado PD: ponto de decisão alcançado				
NH: não habilitado a receber alívio da dívida no âmbito da Iniciativa HIPC				
H: habilitado mas ainda sujeito a consideração				
5/ As linhas sombreadas indicam países escolhidos para os estudos de casos da avaliação do IEO.				
6/ Os países indicados com asterisco completaram o PERP até 31.12.2002 e o transmitiram ao FMI, mas a sua apreciação no Conselho de Administração estava pendente a essa data.				

Tarefa (revisão de ...)	Metodologia *					
	Estudos de casos	Análise de bases de dados	Revisão das normas de política **	Revisão dos relatórios do corpo técnico sobre países	Inquéritos (I) / entrevistas (E)	Revisão da literatura
Insumos e processos do FMI						
- Insumos e contribuições do FMI para o processo	X	X ^{1/}	X		X	
- Assessoramento do FMI em políticas	X		X			
- Mecanismos institucionais do FMI	X	X ^{1/}	X		X	
- Percepção externa da contribuição do FMI	X				X	
Avaliações Conjuntas dos Corpos Técnicos						
- Coerência com as diretrizes	X			X		
- Valor agregado e pertinência dos JSA	X				X	X
PERP						
- Coerência do conteúdo com os “padrões”	X			X		X
- Natureza “inspirada por Washington”	X			X	X	X
- Valor operacional para a formulação nacional de políticas	X			X	X	X
Programas apoiados pelo PRGF						
- Observância das “7” características principais”	X	X ^{2/}		X	X	X
- Realismo da concepção dos programas	X	X ^{2/3/}		X		
- Eficácia da colaboração FMI-BM	X	X ^{2/}		X		
Resultados e Impactos dos PERP/PRGF						
- Implementação dos programas	X	X ^{2/}				
- Modificação das políticas econômicas	X	X ^{3/}				X
- Modificação do desempenho macroeconômico	X	X ^{3/}		X		X
- Mudanças institucionais (incl. monitoramento/ <i>feedback</i>)	X			X	X	X

* A metodologia dos estudos de casos incluirá entrevistas com as partes interessadas de países específicos, entrevistas com funcionários do FMI e do Banco Mundial, exame de materiais inéditos do FMI e análises de bancos de dados. Outros elementos desta matriz de metodologia se referem às técnicas *principais* que serão aplicadas à amostra mais completa de países. As técnicas não assinaladas também poderão ser usadas; a esta altura, porém, não se prevê que produzam resultados relevantes.

** Inclusive de documentos e notas de orientação ao corpo técnico do FMI, publicados ou não.

1/ Principalmente a base de dados do sistema de acompanhamento orçamentário.

2/ Principalmente a base de dados “Monitoramento dos Acordos do FMI” (MONA) e outras produzidas pelo Departamento de Elaboração e Exame de Políticas (PDR) com fins específicos.

3/ Principalmente a base de dados “Perspectivas da Economia Mundial” (WEO) e outras bases semelhantes que contêm dados macroeconômicos.

