

EFICÁCIA DA AJUDA

UM RELATÓRIO SOBRE O
PROGRESSO REGISTADO
NA IMPLEMENTAÇÃO DA
DECLARAÇÃO DE PARIS

RESUMO EXECUTIVO



3rd

High
Level Forum
ON AID EFFECTIVENESS

SEPTEMBER 2-4, 2008 ACCRA GHANA



EFICÁCIA DA AJUDA

UM RELATÓRIO SOBRE O PROGRESSO REGISTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE PARIS

Prefácio

A Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda, adoptada em 2005 por mais 100 países e agências de ajuda, define os princípios e compromissos segundo os quais os dadores e governos parceiros tencionam assegurar que a ajuda seja tão eficaz quanto possível na contribuição para as Metas de Desenvolvimento do Milénio e outros objectivos acordados internacionalmente. Apoia-se nas lições aprendidas ao longo de muitos anos sobre o que funciona, comprometendo dadores e parceiros a adoptar os melhores princípios e práticas em gestão da ajuda e a evitar debilidades, algumas das quais têm persistido há décadas. A Declaração propriamente dita faz avançar uma grande quantidade de trabalho anterior, incluindo acordos alcançados em Monterrey (2002), Roma (2003) e Marrakech (2004) (OCDE e Banco Mundial, 2005).

Este relatório, preparado pelo Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (Working Party on Aid Effectiveness - WP-EFF) para o Terceiro Fórum de Alto Nível a realizar-se em Acra, em Setembro de 2008, destina-se a apoiar por meio de provas a *Accra Agenda for Action*. Cobre os compromissos ao abrigo dos cinco Princípios de Parceria relacionados com controlo, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilização mútua, juntamente com quatro assuntos de importância crítica: perspectivas sectoriais, o papel das organizações da sociedade civil, situações de fragilidade e conflito e a arquitectura da ajuda em mutação.

Este relatório apoia-se em muitas fontes, incluindo os Levantamentos de Monitorização da Declaração de Paris de 2006 e 2008 (OCDE), que se centram no conjunto de 12 indicadores de progresso e no Relatório de Avaliação de Síntese de 2008 (Wood *et al.*, 2008). Utiliza conclusões dos muitos fluxos de trabalho que estão a levar por diante os compromissos das parcerias no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (WP-EFF) e suas Joint Ventures, na Direcção de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE e numa série de outras organizações nacionais e internacionais, incluindo o Banco Mundial, o Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento, bancos regionais de desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional. Também faz uso das revisões pelos pares do DAC; auto-avaliações pelos parceiros e dadores; consultas regionais realizadas durante 2008 com parceiros na Ásia Oriental, Ocidental, Central e Austral, Pacífico, América Latina e Caraíbas, África e Médio Oriente, a título de preparação para o Fórum de Alto Nível de Acra; e o trabalho efectuado pelo Grupo de Contacto dos Países Parceiros.

Agradecimentos

Este relatório foi preparado pelo Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (WP-EFF), a parceria internacional de dadores e países parceiros que tem por anfitrião a OCDE/DAC.ⁱ O mandato do WP-EFF é de apoiar, facilitar e monitorizar a implementação da Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda. Presta orientação sobre políticas e boas práticas e é o elemento central da preparação do III Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF-3), que vai analisar o progresso registado na implementação da Declaração de Paris e se realizará em Acra, Gana, de 2 a 4 de Setembro de 2008.

O Grupo de Trabalho é co-presidido por Jan Cedergren (Suécia), Chris Hall (Banco Mundial) e J.B. Siriboe (Gana). Constituiu os subgrupos seguintes, tendo todos eles contribuído para este relatório: Joint Venture na Monitorização da Declaração de Paris, Joint Venture sobre Gestão dos Resultados de Desenvolvimento, Joint Venture em Gestão das Finanças Públicas, Joint Venture sobre Aquisições, Grupo Consultivo sobre Sociedade Civil e Eficácia da Ajuda e uma Equipa de Projectos de Saúde como um sector indicador.

O relatório foi minutado por Alex Duncan (Policy Practice) e Cecilie Wathne (Overseas Development Institute) sob a orientação de Stephanie Baile (OCDE). O Grupo de Trabalho agradece as contribuições especiais recebidas de muitas entidades de países parceiros e agências dadoras, bem como da Direcção de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE.ⁱⁱ

ⁱ. O Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda compreende assessores seniores de políticas de 23 países membros do DAC bem como representantes de 22 países em desenvolvimento e 11 organizações multilaterais.

Dadores Bilaterais: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Países-Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Adicionalmente, países que não integram a OCDE-DAC são participantes regulares, incluindo a República Checa, Hungria, Coreia, México, Polónia, República Eslovaca e Turquia.

Dadores Multilaterais: Banco Mundial; bancos regionais de desenvolvimento (Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento com outras agências do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (OMS, UNESCO); Fundo Monetário Internacional; Parceria Estratégica com África; Fundo Global de Combate à SIDA, Tuberculose e Malária.

Países parceiros: Bangladesh, Bolívia, Camboja, Etiópia, Fiji, Gana, Honduras, Indonésia, Quirguistão, Mali, Marrocos, Moçambique, Nicarágua, Níger, Filipinas, Ruanda, Senegal, África do Sul, Tanzânia, Uganda, Vietname e Zâmbia. A somar os Camarões, Colômbia, Nigéria e Sri Lanka que são participantes recentes.

ⁱⁱ. O relatório fundamenta-se, em particular, nos contributos dos funcionários da OCDE envolvidos nas seguintes Redes DAC: Governação; Igualdade dos Géneros; Ambiente e Cooperação para o Desenvolvimento; Conflito, Paz e Desenvolvimento; Avaliação do Desenvolvimento; Equipa de Trabalho sobre Direitos Humanos; Grupo dos Estados Frágeis; Revisões pelos Pares; Grupo de Trabalho sobre Estatísticas; e os fluxos de trabalho sobre desenvolvimento de capacidade, desvinculação da ajuda, ajuda ao comércio, dadores não integrantes do DAC e arquitectura da ajuda.

Resumo Executivo

Este relatório é uma análise de meio do período do progresso registado no cumprimento dos compromissos no âmbito da Declaração de Paris de 2005, assumidos pelos parceiros e dadores. O relatório foi elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda para o Fórum de Alto Nível (HLF) de Setembro de 2008 em Acra. Apoiar-se em muitas fontes, incluindo o *Levantamento de Monitorização da Declaração de Paris de 2008 e Relatório de Avaliação de Síntese*. A Parte I destaca as principais lições e mensagens que podem ser accionadas, resultantes da análise do progresso até à data e os elos com *Accra Agenda for Action*. A Parte II, mais longa, apresenta as principais evidências e conclusões relacionadas com os cinco princípios da Declaração de Paris (controlo, alinhamento, harmonização, resultados de desenvolvimento e responsabilização mútua) e quatro questões adicionais que vão ser discutidas em Mesas Redondas no HLF de Acra (perspectivas sectoriais, sociedade civil e eficácia da ajuda, situações de fragilidade e conflito e a arquitectura da ajuda em mutação).

Que patamar devia ter sido alcançado no ponto médio, entre a assinatura da Declaração em 2005 e a sua data alvo de 2010? Por esta altura, devia haver progresso, no mínimo, no que toca ao desenvolvimento de uma clareza partilhada do propósito, ao ímpeto em novas formas de cooperação, aos começos de uma mudança de comportamento, a alguns resultados no terreno e sistemas sólidos de monitorização e avaliação. Nos anos imediatamente posteriores a 2005, deviam, pelo menos, ter sido criadas as condições prévias para uma aceleração sustentável. A prioridade para os anos que restam até 2010 será utilizá-las ao máximo para se conseguir um rápido progresso mensurável.

Parte I

A Parte I define oito mensagens principais do relatório sobre o progresso:

1. Está a registar-se um bom progresso em algumas áreas importantes, mas não em outras. Na medida em que os dados (às vezes parciais) nos permitem fazer um julgamento, vai ser frequentemente necessária uma aceleração, caso se pretenda cumprir as metas da Declaração de Paris até 2010.
2. O progresso varia com o parceiro e com o dador.
3. Há que ter sempre presente a motivação final da Declaração de Paris: é um instrumento chave para se produzirem melhores resultados de desenvolvimento; e só será integralmente eficaz na sua prossecução se forem levadas a cabo medidas reciprocamente complementares noutras áreas de políticas e se o seu conteúdo mais vasto (e em mutação) for compreendido.
4. O progresso acelerado relativamente à Declaração de Paris requer uma liderança política, mas a Declaração ainda não alcançou a ressonância política suficiente.
5. Se se pretender cumprir as metas da Declaração de Paris, os padrões de comportamento dos dadores e parceiros têm de mudar; mas tal só acontecerá se os incentivos subjacentes se alterarem.

6. A eficácia da ajuda requer a participação de grupos mais vastos, para além de governos e dadores oficiais.
7. Está a aprender-se bastante com a experiência da aplicação da Declaração. Se bem que os seus princípios estejam, em grande parte, a ser validados (incluindo a importância central de controlo pelo país parceiro), também estão a ser revelados os seus limites e estão a ser destacados os novos dilemas e tarefas.
8. O enfoque da Declaração de Paris na medição do progresso justifica-se tanto pelo que foi feito para reforçar a procura de evidências como pela utilidade das informações geradas. Contudo, ainda há muito a fazer para melhorar os sistemas de monitorização e avaliação.

A Parte I estabelece medidas prioritárias para os parceiros, para os dadores e para os parceiros e dadores em conjunto, caso se pretenda alcançar a aceleração necessária. São um complemento à *Accra Agenda for Action*. Em resumo, elas são:

Os Parceiros precisam de:

- reforçar o controlo nacional das estratégias de desenvolvimento;
- aumentar a responsabilização interna perante os cidadãos e parlamentos e envolverem, de uma forma mais construtiva, o sector privado na eficácia da ajuda;
- adaptar a Declaração de Paris aos diferentes contextos nacionais e regionais;
- intensificar a liderança no que toca ao reforço dos sistemas nacionais em todas as áreas.

Os Dadores precisam de:

- desenvolver estratégias de comunicações e de educação pública destinadas ao reforço do apoio político à Declaração de Paris;
- delegar mais autoridade nos escritórios dos países e embaixadas;
- avançar no sentido da utilização de sistemas nacionais reforçados dos parceiros;
- criar aptidões nos funcionários da agência dadora para responderem aos desafios da gestão da ajuda.

Os parceiros e dadores precisam de:

- oferecer liderança política de alto nível para dinamizar as reformas destinadas à eficácia da ajuda de modo a se alcançar as metas de 2010;
- estabelecer formas de diálogo, mais inclusivas e sistemáticas, com todas as partes interessadas, incluindo os prestadores de assistência ao desenvolvimento fora do DAC e principais fundações;
- alterar os incentivos que moldam o comportamento no interior dos governos parceiros e agências dadoras;
- avançar com a harmonização, mas no contexto de alinhamento com os sistemas nacionais e não separadamente;
- galvanizar o ímpeto que preside à implementação dos dois princípios mais novos da Declaração de Paris (gerir com vista a resultados de desenvolvimento e responsabilização mútua);
- tornar a gestão da ajuda coerente com as acções governamentais em áreas tais como comércio, finanças, migração e ambiente;
- endereçar as preocupações relacionadas com alguns aspectos da monitorização do progresso com a Declaração.

Parte II

Controlo

A Declaração de Paris baseia-se no reconhecimento de que o desenvolvimento será bem-sucedido e sustentado e a ajuda inteiramente eficaz, apenas se o país parceiro assumir o comando na determinação das metas e prioridades do seu próprio desenvolvimento e definir a agenda do modo como vão ser alcançadas. O controlo é, visivelmente, o mais político dos cinco compromissos da Declaração de Paris: o reforço do controlo dos parceiros representa uma mudança de poder no relacionamento da ajuda, ao mesmo tempo que sublinha a necessidade de responsabilização mútua.

Há provas de que foram reforçadas estratégias de desenvolvimento nacionais a partir de 2005 e que o princípio de controlo pelo país ganhou maior proeminência e aceitação. No entanto, ao mesmo tempo que o controlo aumentou, também é frequente manter uma base estreita entre os países parceiros. Há uma debilidade generalizada no que toca a pôr a funcionar as estratégias nacionais (em particular, em associar a visão com orçamentos e medidas operacionais), e em reforçar a orientação no sentido de resultados. Embora existam sinais de progresso relativamente ao cumprimento dos compromissos da Declaração de Paris em matéria de controlo, esse progresso é irregular entre parceiros e dadores. Se as tendências actuais se mantiverem, as metas de 2010 não serão inteiramente cumpridas. Muitos parceiros e dadores pedem uma definição mais clara e a medição do controlo, talhadas às condições locais.

Surgiram várias lições sobre reforço do controlo pelos países. A Declaração de Paris instigou uma metodologia progressivamente mais ampla ao conceito de controlo pelos países, o que levou a agenda da governação para novos caminhos. Estes envolvem, geralmente, um apoio maior ao desenvolvimento de capacidade (incluindo capacidade para exercer liderança), mas também se expandem à sociedade civil, governos locais e sector privado. O entendimento do controlo pelos países, que actualmente se caracteriza por uma maior consciência política, conduziu à maior utilização da análise da economia política e governação. Há uma convergência crescente entre parceiros e dadores em torno de algumas prioridades (direitos humanos, igualdade de géneros e direitos das mulheres e boa governação) que são amplamente aceites como possuindo mérito intrínseco e onde a Declaração de Paris pode promover a eficácia. O controlo pelos países apresenta dificuldades particulares em situações de fragilidade e conflito; e podem existir dilemas para os parceiros mais dependentes da ajuda quando procuram criar estratégias de desenvolvimento com metas e prioridades que sejam simultaneamente controladas pelo país e endossadas pelo dador.

Alinhamento

Para que a ajuda seja eficaz, os parceiros têm de desenvolver estratégias de desenvolvimento nacional credíveis e os dadores precisam de apoiar e utilizar sistemas nacionais reforçados. Os compromissos recíprocos envolvidos representam uma extensa agenda para parceiros e dadores; estão em curso esforços significativos para que se tornem uma realidade. Se bem que, em termos muito gerais, existam progressos consideráveis em várias áreas, será no entanto necessária uma aceleração para se poderem alcançar as metas de 2010. Em especial, os dadores têm de elevar os seus esforços destinados a apoiar os sistemas dos países e fazer uso deles (reconhecendo que a sua utilização pode ajudar a reforçá-los).

Comparativamente a 2005, os dadores estão a basear, cada vez mais, as suas actividades em estratégias para o desenvolvimento nacional e sectorial dos parceiros, orçamentos e planos de despesas de médio prazo. Apesar de alguns sinais de que as novas abordagens à

condicionalidade estão alinhadas com as estratégias dos parceiros, as perspectivas dos parceiros e dosadores estão, muitas vezes, algo afastadas. Existem também esforços para criar capacidade no governo central e local e ainda na sociedade civil. No entanto, estes esforços precisam de ser melhor coordenados. As evidências relativas à redução do número de Unidades de Implementação de Projecto paralelas são mistas e pouco claras.

No domínio da gestão das finanças públicas (GFP), o uso dos sistemas nacionais parece estar a aumentar de uma forma gradual e selectiva. Embora muitosadores pretendam investir e utilizar os sistemas de GFP dos parceiros, esta utilização não é compreensiva nem sistemática e precisa de ir mais longe. Diferentes fontes de evidências sobre o grau em que os orçamentos dos parceiros captam os fluxos de ajuda apontam para algum progresso que, no entanto, é desigual entre os países. A maior previsibilidade a um ano ou a médio prazo da ajuda bilateral tem sido lenta, com os organismos multilaterais a apresentarem, geralmente, um melhor desempenho. Os resultados positivos na área da previsibilidade e uso dos sistemas dos países parecem estar associados ao apoio orçamental, com base em observações feitas em 14 países africanos e 20adores que prestam apoio orçamental.

Na área das aquisições, tem havido uma melhoria gradual e selectiva no uso de sistemas do país. Em alguns países, os governos parceiros tiveram êxito no desenvolvimento dos seus próprios sistemas de aquisições, graças à experiência de implementação de projectos financiados poradores. Contudo, mais tem de ser feito, para se alcançar as metas de 2010. Quanto ao reforço da capacidade estatística, tem havido sinais de melhorias na maioria dos casos em que se seguiram os princípios da Declaração de Paris; há uma tendência para encontrar os melhores resultados onde o governo parceiro está, ele próprio, centrado nos resultados. A publicação, em 2006, do DAC intitulada *Good Practice Guidelines* (Normas de Boas Práticas) representou um marco no reforço dos sistemas nacionais para fins de Avaliações Estratégicas Ambientais e que está, agora, a ser utilizada por muitos países e agências. Até à data, poucos países parceiros possuem estratégias e sistemas para gestão da ajuda bem articulados, embora alguns estejam a tomar providências no sentido de rectificar este problema, com apoio dosadores. Houve progresso considerável no que toca à desvinculação da ajuda. De facto, quase toda a ajuda que devia ser desvinculada, de acordo com a Recomendação do DAC de 2001, está integralmente desvinculada, aumentou o volume de ajuda aos países menos desenvolvidos (PMD) assim como a quota dos PMD no total da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e não se registou uma viragem para as actividades não cobertas pela Recomendação. Em Maio de 2008, os membros do DAC acordaram expandir a cobertura das recomendações a oito países pobres muito endividados (HIPC/PPME) que não são PMD. No entanto, muitos parceiros gostariam de ver um progresso adicional no sentido da ajuda não condicionada.

Harmonização

A ajuda pode ser mais eficaz se osadores adoptarem procedimentos comuns para harmonizar a prestação da ajuda, incluindo o uso de metodologias comuns, reduzindo a fragmentação e racionalizando a divisão de tarefas. Há evidências de um aumento modesto no uso de metodologias baseadas no programa (ABP), embora seja necessário um esforço mais profundo. Há que ter presente que a meta da Declaração de Paris não é eliminar todo o financiamento para os projectos mas, antes, utilizar a combinação óptima de instrumentos para a situação individual de cada país. Com o objectivo de partilhar a análise, osadores começaram a trabalhar em conjunto na redução do número de missões ao terreno e análises de diagnóstico separadas e em duplicado.

A fragmentação excessiva da ajuda reduz a sua eficácia e sobrecarrega os seus destinatários em muitos países e sectores, mas é possível reduzir o número deadores sem

reduzir significativamente o volume dos fluxos da ajuda. A divisão de tarefas é uma dimensão crítica, embora sensível, da agenda de Paris, associada à vantagem comparativa, especialização e cooperação delegada. Embora difícil, muitosadores procuram, cada vez mais, uma melhor distribuição de tarefas com terceiros e lançaram uma série de actividades para a levarem a cabo. Muito do progresso registou-se sob a forma de criação de maior consenso (como por exemplo através do Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas de 2007 da UE). Uma equipa de trabalho também desenvolveu princípios de boa prática sobre a divisão de tarefas dentro do país. A missão é aplicá-los com mais insistência para reduzir o número de dadores activos em sectores congestionados, mantendo (ou aumentando), ao mesmo tempo, o volume global de financiamento. É provável que, para tal, sejam necessários mais acordos de cooperação, parcerias silenciosas e cooperação delegada.

Há uma série de factores que contribuem para o sucesso da agenda de harmonização, designadamente: consciencialização e vontade política, tanto a nível de país parceiro como do dador; confiança recíproca; objectivos claramente definidos e talhados em função das circunstâncias do país; acordos sobre prioridades e resultados; capacidade do governo para liderar, coordenar e gerir a ajuda; políticas nacionais operacionais sobre divisão de tarefas; coordenação formal e plataformas de diálogo; boa informação sobre as actividades do dador; e acordo quanto ao modo como a vantagem cooperativa será medida.

Gerir com vista a resultados de desenvolvimento

A Declaração de Paris é parte de um crescente impulso no sentido da obtenção de resultados que é apoiada por numerosas iniciativas internacionais. Contudo, pôr em prática o princípio da gestão com vista a resultados de desenvolvimento (MfDR), tem profundas implicações políticas e técnicas, ultrapassando a raia da gestão da ajuda. Pressupõe uma gama de reformas internas, desenvolvimento dos recursos humanos, construção de capacidade nacional, reforço da avaliação, aumento dos elos entre resultados e processo de planeamento e orçamento e, acima de tudo, uma maior liderança e responsabilização.

Em parte, como resultado de um início tardio e das dificuldades inerentes da MfDR, uma condição necessária para se alcançar progresso tem sido a tomada de consciência e a troca de informação sobre melhores práticas. O progresso em termos dos próprios compromissos com uma MfDR tem sido pouco encorajador. Em determinados países e sectores foi atingido um progresso considerável. Um certo número de países está também a trabalhar para melhorar as suas estruturas de monitorização. Existe, no entanto, um número relativamente pequeno de países que têm estratégias de qualidade orientadas para resultados e, apenas alguns dadores contam com estas estruturas nacionais de resultados e de monitorização. Há uma necessidade de uma clareza mais definitiva, construção acelerada de estruturas de monitorização e de um maior acordo quanto ao modo de reforçar os sistemas.

Há duas questões que explicam em grande medida os desafios que se levantam ao avanço da MfDR: a necessidade de se desenvolverem capacidades críticas para responder à complexidade inerente das tarefas e os incentivos e desincentivos com que se defrontam os diversos intervenientes. A gestão com vista a resultados de desenvolvimento em países parceiros é, frequentemente, débil, dada a falta de capacidade para planear, orçamentar e explicar os resultados de políticas e programas. Quase todos os dadores estão a apoiar alguma forma de criação de capacidade, o que é bastante positivo. Além do mais, alguns países parceiros tomaram medidas para melhorar os seus sistemas. Alterar os incentivos pode influenciar os gestores e responsáveis a produzirem as reformas necessárias. No entanto, as mudanças necessárias de comportamento não acontecerão automaticamente pois há uma série

de custos iniciais e de longo prazo (institucionais, financeiros e políticos) associados com a alteração da conduta dos próprios dadores e parceiros.

Responsabilização mútua

A Declaração de Paris insta os dadores e parceiros a serem mutuamente responsáveis pelos resultados de desenvolvimento. As acções individuais e conjuntas podem criar e reforçar as agendas partilhadas através da criação de confiança, mudança de incentivos no sentido dos resultados, inclusão de valores comuns, aprofundamento de responsabilidades e reforço de parcerias.

O progresso no domínio da responsabilização mútua tem sido lento, quando aferido pelo número de países parceiros que efectuam avaliações mútuas do progresso na implementação dos compromissos acordados e na eficácia da ajuda. Em parte, isto pode explicar-se pelo facto de a responsabilização mútua ser um princípio relativamente novo e que exige capacidade. No entanto, apesar da natureza subdesenvolvida do sistema de responsabilização mútua, como um todo, estão actualmente à mão mais peças da solução do que normalmente se assume e uma série de mecanismos contribuem para a satisfação deste compromisso. Num certo número de países, por exemplo, dadores e beneficiários acordaram agendas de eficácia da ajuda localizadas, algumas com uma forte predominância de elementos de responsabilização mútua.

É importante que os dadores e parceiros se assegurem que as relações de responsabilização mútua se complementam e que não são um atropelo à responsabilização nacional entre governos e cidadãos. Para os governos parceiros, isto significa, no mínimo, manter os parlamentos e sociedade civil envolvidos e informados sobre o comprometimento com os dadores. Para os dadores, exige que uma abertura sobre os seus fluxos de ajuda que tenham por objectivo apoiar os mecanismos locais de responsabilização. Significa também uma melhor explicação aos seus próprios mecanismos internos de responsabilização (incluindo parlamentos) da importância da responsabilização mútua. Informações pontuais, transparentes e exaustivas sobre os fluxos de ajuda são essenciais para o reforço da responsabilização mútua a nível de país, mas nem sempre ocorre progresso neste sentido.

O enfoque do princípio da responsabilização mútua incide nos resultados a nível de país, mas os mecanismos internacionais podem complementar as medidas a nível nacional mediante o reforço dos incentivos e do ímpeto político para acelerar o passo das reformas. Estes mecanismos internacionais têm um papel particular no reforço da responsabilização, pois os países dependentes da ajuda têm, com frequência, dificuldade em fazê-lo directamente. Ao longo dos últimos anos, desenvolveram-se alguns destes mecanismos, incluindo informações independentes sobre o desempenho dos países e dos dadores, fóruns de debate, análises pelos pares e acordos segundo os quais os dadores e parceiros fiscalizam o desempenho do outro.

Perspectivas sectoriais

A aplicação dos princípios da Declaração de Paris a nível sectorial é de importância crítica para se maximizar o impacto da ajuda e alcançar os objectivos de desenvolvimento. Estão a ser feitos esforços especiais, sobretudo na saúde, educação, agricultura, infra-estruturas e ajuda ao comércio.

O sector da saúde é um dos grandes destinatários da ajuda, incluindo de fontes de financiamento inovadoras. Embora continuem a existir lacunas de financiamento, os recursos podem ser utilizados mais eficazmente com vista a aumentar a qualidade da ajuda num sector

complexo e fragmentado. Iniciativas de grande monta destinam-se à proliferação de melhores resultados da saúde. Se bem que tenha de ser prestada maior atenção para se melhorar a situação da saúde dos mais pobres, o sector apresenta, contudo, vários exemplos de progresso continuado: um interesse renovado no reforço do sistema de saúde; melhor harmonização e alinhamento da ajuda em planos liderados pelo país; maior enfoque nos resultados e melhoria das informações, bem como uma arquitectura da ajuda mais coerente; e resposta às questões transversais da igualdade de géneros e direitos humanos. A aplicação das lições aprendidas não só irá ajudar a incrementar a qualidade da saúde, como também fornecer orientação a outros sectores e à agenda, em termos mais vastos, relativa à eficácia da ajuda.

Estão em curso esforços consideráveis no seio do sector da educação de muitos países parceiros em cumprimento dos princípios da Declaração de Paris. Dois dos estudos principais encomendados para avaliar a implementação da Declaração de Paris no sector da educação ainda não estão concluídos, o que torna difícil avaliar o progresso registado até à data. Os resultados disponíveis sugerem níveis de progresso que variam enormemente entre os países. Adicionalmente, a capacidade para formulação de políticas, planeamento e prestação de serviços é muitas vezes insuficiente para reforçar o controlo pelo país e a credibilidade dos sistemas nacionais. Estão a ser feitos esforços consideráveis para aumentar o apoio dos dadores aos sistemas nacionais e respectivo alinhamento, mas ainda é necessário apelar à canalização de mais fundos através dos governos dos países. É preciso também racionalizar os papéis dos dadores: em muitos países parceiros, ainda há demasiados dadores activos no sector. Está em vigor uma ferramenta internacional de gestão com vista a resultados, mas os sistemas de monitorização dos países apresentam, com frequência, muitas debilidades. Estão em curso acções para identificar ferramentas de financiamento adequadas aos propósitos específicos e destinadas a restaurar a educação em situações de fragilidade e conflito, onde os sistemas dos países tenham ruído total ou parcialmente.

A actual crise alimentar destacou o facto de a agricultura e o desenvolvimento rural representarem a maior oportunidade para ultrapassar a fome e a pobreza e solucionar questões transversais. No entanto, é difícil aplicar os princípios da Declaração de Paris, face à diversidade de sistemas de produção agrícola e de formas de subsistência que exigem soluções heterogéneas e específicas ao contexto bem como à ausência de intervenientes representativos. Se bem que o apoio orçamental, PBAs e abordagens comuns a todo o sector (SWAps) sejam instrumentos importantes para o alinhamento e responsabilização mútua, os projectos também são úteis, incluindo em áreas onde o estado tenha um papel limitado.

A dimensão e a complexidade de alguns projectos de infra-estruturas resulta em desafios únicos em termos de constrangimentos da capacidade do país parceiro e de gestão com vista a resultados. Os princípios da Declaração de Paris são completamente relevantes para as infra-estruturas (por exemplo, a harmonização está bastante avançada), mas os princípios têm de ser adaptados a características particulares do sector (por exemplo, a necessidade de mobilizar recursos para uma implementação de larga escala).

A ajuda destinada ao comércio constitui um enquadramento para responder aos constrangimentos do lado da procura que limitam a capacidade de muitos países parceiros para beneficiarem do comércio internacional. Uma análise de 2007 concluiu que tem sido reforçado o diálogo em torno do comércio, que os dadores estão a harmonizar os procedimentos e a alinhar o seu apoio e que os dadores e países parceiros estão cada vez mais empenhados na monitorização e avaliação conjunta.

Sociedade civil e eficácia da ajuda

Para além de dispensarem serviços e financiarem o desenvolvimento, as organizações da sociedade civil (OSC) são fundamentais para a boa governação e prestação de contas junto dos cidadãos. As OSC tiveram uma participação limitada nos processos preparatórios dos primeiro e segundo Fórum de Alto Nível em Roma e em Paris, mas o maior reconhecimento dos múltiplos elos entre as OSC e a agenda da eficácia da ajuda conduziram ao estabelecimento do Grupo Consultivo sobre a Sociedade Civil e a Eficácia da Ajuda e à participação das OSC como actores fundamentais no Fórum de Alto Nível de 2008.

Estão a ser envidados esforços conjuntos no sentido de três resultados:

- Reconhecimento e voz: Um melhor reconhecimento e entendimento dos papéis das OSC como agentes do desenvolvimento e parte da arquitectura da ajuda internacional e envolvimento das OSC em discussões gerais sobre a eficácia da ajuda.
- Fortalecimento da agenda internacional da eficácia da ajuda: Um entendimento melhorado da aplicabilidade e limitações da Declaração de Paris para a solução das questões de eficácia da ajuda de importância para as OSC, incluindo sobre o modo como as OSC podem contribuir melhor para a eficácia da ajuda.
- Lições de boa prática: Um melhor entendimento das boas práticas relativamente à sociedade civil e eficácia da ajuda pelas próprias Organizações da Sociedade Civil, pelos dadores e pelos governos dos países em desenvolvimento.

Situações de fragilidade e conflito

As situações de fragilidade e de conflito levantam desafios específicos ao desenvolvimento e utilização eficaz da ajuda. Nestas situações, os princípios da Declaração de Paris precisam de ser complementados com os princípios do DAC para “bom envolvimento internacional em estados e situações de fragilidade” e adaptados a contextos específicos. É essencial que se adoptem abordagens abrangentes.

A nível de políticas, registou-se um progresso considerável durante os últimos três anos. Os membros do DAC adoptaram os princípios para envolvimento internacional em estados e situações frágeis e a União Europeia, Banco Mundial e outros endossaram estes princípios. São várias as declarações de políticas que reconhecem o desafio da construção da paz e da construção de estados, a importância da solução política, negociações com a elite e uma reconciliação de base alargada e, em alguns casos, pode ainda levar gerações para se conseguir um progresso significativo. Reconhecendo este facto, foram estabelecidos mecanismos e estratégias abrangentes, juntamente com ferramentas tais como alinhamento sombra e parcial. Também foram desenvolvidas várias ferramentas analíticas, tais como avaliações das necessidades dos países em conflito ou em fase de pós conflito e análise da governação e da economia política. Estas ferramentas lançaram as bases para o desenvolvimento de estratégias e políticas dos dadores sobre situações de conflito e de fragilidade e para inovações a nível de organização, como por exemplo, o estabelecimento de unidades exclusivamente de políticas nas suas sedes.

A base de evidências para se avaliar o progresso a nível operacional do país é exígua mas está claro que os resultados são mistos, na melhor das hipóteses. Contrastando com os importantes avanços feitos a nível de políticas, a implementação permanece um sério obstáculo, e o progresso na coordenação interna e externa entre os parceiros de desenvolvimento ainda não produziu nenhum impacto de desenvolvimento notável. De um modo geral, os governos dos países da OCDE têm sido, em geral, avessos a riscos;

responderam a muitas situações de conflito e fragilidade muito lentamente, com demasiada ineficiência e de uma forma descoordenada. A monitorização dos princípios do DAC para o envolvimento em estados e situações frágeis tem potencialidade para melhorar o comportamento dos dadores.

Implicações da arquitectura de ajuda em fase de mudança

Para além dos tradicionais dadores bilaterais e multilaterais, existe uma diversidade cada vez maior de agentes envolvidos no financiamento do desenvolvimento, incluindo economias emergentes, fundações privadas, fundos temáticos globais, organizações da sociedade civil e o sector privado. Estes contribuem não apenas com financiamento adicional mas também com experiências, conhecimento especializado e metodologias que estão a elevar as probabilidades de um desenvolvimento bem-sucedido.

Os provedores de assistência ao desenvolvimento fora do DAC são cada vez mais reconhecidos por trazerem parcerias inovadoras (incluindo cooperação Sul-Sul e triangular) e experiências com potencial para enriquecerem a reflexão global quanto ao modo de melhorar a eficácia da cooperação no desenvolvimento. Se bem que não exista ainda um entendimento compreensivo quanto à forma como a Declaração de Paris é interpretada e aplicada pelos diferentes agentes, existe um consenso generalizado de que os princípios da eficácia da ajuda são importantes para todos e que os dadores DAC e “não DAC” podem beneficiar grandemente de um maior conhecimento das experiências e abordagens de cada um. É necessário um maior esforço para criar parcerias mais sólidas e inclusivas com todos os parceiros de desenvolvimento, com base nas estratégias e prioridades dos países parceiros.

Os fundos de programas globais podem complementar eficazmente os programas multilaterais e bilaterais de países com vista a alcançar objectivos de desenvolvimento específicos e estão presentemente em curso esforços para melhor integrar a sua assistência a nível de país. No entanto, à medida que surgem novos desafios globais, parceiros e dadores deviam ponderar cuidadosamente antes de criarem canais separados; deve dar-se prioridade à canalização destes novos fundos através dos mecanismos existentes e não à criação de outros novos, o que iria aumentar o risco de fragmentação, a nível do país. Deve também manter-se equilíbrio entre o financiamento para mecanismos alvejados e para aqueles de alcance mais vasto que pretendem criar a capacidade dos sistemas, como um todo.