

## **A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento**

*Debates e Perspectivas sobre a Ajuda ao Desenvolvimento...*

*...a propósito do IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda*

## **Ficha Técnica**

**Título:** A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento

**Edição:**

Plataforma Portuguesa das ONGD

Avenida Infante Santo, n.º 21, Piso Técnico Esquerdo

1350-177 Lisboa

[www.plataformaongd.pt](http://www.plataformaongd.pt)

**Design Capa:** Plataforma das ONGD

**Data de Edição:** Novembro de 2011

**Tiragem:** 500 exemplares

**ISBN:** 978-989-95715-4-9

**As opiniões expressas nesta publicação são da exclusiva responsabilidade dos autores e não exprimem posições oficiais nem vinculam a Plataforma Portuguesa das ONGD.**

**© Todos os direitos reservados. A reprodução total ou parcial, sob qualquer forma dos textos contidos neste livro carece de aprovação prévia e expressa do respectivo autor**

Financiado pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento no âmbito do Contrato Programa celebrado com a Plataforma Portuguesa das ONGD
---

## Acrónimos

AAA	Agenda de Acção de Acra
ACPPP	Africa Civil Society Platform on Principled Partnership
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CPD	Coerência das Políticas para o Desenvolvimento
EITI	Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas
ENRP	Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
FMI	Fundo Monetário Internacional
HIPC	Iniciativa de Apoio aos Países Altamente Endividados (Highly-Indebted Poor Countries)
HLF	Fórum de Alto Nível (High-Level Forum)
IATI	Iniciativa Internacional para a Transparência de Ajuda
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMP	Iniciativa Matérias-Primas
NEPAD	Nova Parceria Económica para o Desenvolvimento da África
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organização Não-Governamental
ONGD	Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PED	Países em Desenvolvimento
PMA	Países Menos Avançados
UA	União Africana
UE	União Europeia

## Índice

Introdução **1**

Contextualização da Agenda Internacional de Eficácia da Ajuda **3**  
*Nélia Ribeiro*

Uma agenda de desenvolvimento global pós-2015: Arquitectura e  
eficácia da ajuda em perspectiva **21**  
*Patrícia Magalhães Ferreira*

Quem define as políticas de desenvolvimento? Poder e influência na  
Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento **51**  
*Raquel Freitas*

Qualidade da Cooperação e do Desenvolvimento: Um desafio também  
às Organizações da Sociedade Civil **65**  
*Ana Filipa Oliveira e Fátima Proença*

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) como pilar do  
Desenvolvimento **85**  
*Instituto Marquês de Valle Flor*

A pretexto da Eficácia da Ajuda **95**  
*Manuela Ferreira*

*Para saber mais...* **102**

## Introdução

A realização, no final de 2011, do fórum de Busan sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento e a aproximação do horizonte de 2015 para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) levará a uma intensificação das discussões sobre os esforços nacionais e globais na concretização das metas definidas e reiteradas por todos os países doadores. Os próximos anos assistirão a um debate mais aceso, diversificado e participado, não apenas sobre os progressos na implementação dos princípios e metas acordadas internacionalmente, em termos de quantidade e qualidade da ajuda ao desenvolvimento, mas também sobre questões de fundo relativas às fontes de financiamento do desenvolvimento, à participação de doadores emergentes e de actores não-estatais, ou ao papel da ajuda ao desenvolvimento na resposta aos desafios globais.

A presente publicação pretende efectuar uma análise abrangente do que tem sido a agenda da eficácia da ajuda ao nível internacional, reflectindo sobre as suas realizações, dificuldades e desafios no contexto da arquitectura global do desenvolvimento.

Embora seja elaborada a propósito do IV Fórum de Alto-Nível sobre Eficácia da Ajuda, a publicação não está limitada a esse debate, pretendendo apresentar reflexões mais abrangentes que sejam relevantes no médio prazo. Assim, agregam-se algumas perspectivas diferenciadas, nomeadamente oficiais, académicas e da sociedade civil, de forma a constituir-se como instrumento útil para os vários actores portugueses interessados nesta matéria.



Imagem: Fundação Champagnat/ Jack González – [www.fundacaochampagnat.org](http://www.fundacaochampagnat.org)  
Casa das Crianças de Tires

# Contextualização da Agenda Internacional de Eficácia da Ajuda

Nélia Ribeiro

*Secretariado da Plataforma Portuguesa das ONGD*

## Os conceitos

A eficácia da ajuda pode ser definida como “a medida em que os objectivos das acções de desenvolvimento foram atingidos ou se espera que venham a ser atingidos, tendo em conta a importância relativa de cada um”. Também utilizada como “um julgamento acerca da medida em que uma intervenção atingiu ou se espera que venha a atingir os seus objectivos centrais de forma eficiente e sustentável e com um impacto institucional positivo”<sup>1</sup>, a eficácia da ajuda começou a ser questionada em inícios dos anos de 1990, após a constatação de que os resultados da ajuda ao desenvolvimento não estavam a ter o impacto desejado.

Estas dúvidas conduziram ao surgimento de um conjunto de considerações acerca do que é a ajuda ao desenvolvimento e em que medida esta se materializa em termos de resultados práticos.

O reconhecimento de que a ajuda ao desenvolvimento é, por si só, insuficiente para gerar impactos globais em termos de redução da pobreza e de que o desenvolvimento efectivo exige mais do que simplesmente ajuda institucional eficaz conduziu a um enfoque cada vez maior na “eficácia do desenvolvimento”. Esta diz respeito ao impacto das acções dos actores do desenvolvimento, incluindo a ajuda internacional, no melhoramento da vida das populações pobres e

---

<sup>1</sup> Definição da plataforma BetterAid.org.

marginalizadas, de forma a promover mudanças sustentáveis, dirigidas tanto às raízes profundas como os sintomas da pobreza, desigualdade e marginalização<sup>2</sup>.

## O processo

Considerados factores cada vez mais importantes para a redução dos custos da ajuda e para o melhoramento da eficácia da cooperação para o desenvolvimento, a coordenação e complementaridade entre todos os actores activos na área da cooperação foram dois aspectos que ganharam preponderância nos debates sobre eficácia da ajuda.

O relatório “*Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Role of Development Cooperation*”, publicado pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE)<sup>3</sup> em 1996, é considerado um dos primeiros marcos nos debates em torno da eficácia da ajuda, ao instituir conceitos básicos sobre eficácia da ajuda, enfatizando a importância das parcerias, e ao elencar alguns dos princípios internacionais de desenvolvimento que serviram de base à definição, anos mais tarde, dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

A Cimeira do Milénio da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, culminou com a assinatura, pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da ONU, da **Declaração do Milénio**<sup>4</sup>, que estabeleceu os oito Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Destes

---

<sup>2</sup> Definição da plataforma BetterAid.org.

<sup>3</sup> O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE é um fórum internacional de características singulares que reúne, há 50 anos, os principais doadores internacionais, contando actualmente com 24 membros e tendo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial como observadores. Este Comité tem um importante papel na definição e monitorização de padrões globais na área do desenvolvimento (para mais informações, consulte <http://www.oecd.org>).

<sup>4</sup> Declaração do Milénio disponível em <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>

objectivos, o oitavo previa exactamente a criação de uma parceria global para o desenvolvimento, em que, por um lado, os países em desenvolvimento (PED) assumissem o compromisso de encetar esforços para promover a boa governação e a transparência e desenvolver e implementar políticas com vista à consecução dos ODM; e, por outro, os países desenvolvidos se comprometessem a reestruturar a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e as políticas comerciais, colaborando, assim, nos esforços dos PED rumo ao alcance dos ODM.

A Cimeira de Monterrey, de 2002, simbolizou um novo passo rumo à definição de um compromisso internacional em relação às questões do volume (quantidade) e da eficácia (qualidade) da ajuda. Esta Cimeira lançou as bases para as reformas na ajuda, ao dar origem àquele que ficou conhecido como **Consenso de Monterrey**<sup>5</sup>, em que a comunidade internacional acordou quanto à necessidade de a APD ter mais impacto no desenvolvimento, ou seja, se tornar mais eficaz. Em Monterrey, ficou claro que a ajuda era apenas um dos elementos da equação do desenvolvimento, visto que, em última análise, o desenvolvimento depende da coordenação e da coerência de um conjunto variado e amplo de políticas, tanto de natureza interna como externa<sup>6</sup>.

Inclusivamente, esta Cimeira foi considerada determinante para a garantia de condições financeiras para o cumprimento dos ODM, ao dar um novo ímpeto ao discurso em torno do financiamento da ajuda e do desenvolvimento. A Cimeira reafirmou o objectivo dos países desenvolvidos afectarem 0,7% do seu Rendimento Nacional Bruto (RNB) à ajuda aos PED, tal como já tinha vindo a ser debatido no seio das Nações Unidas há várias décadas.

---

<sup>5</sup> Consenso de Monterrey disponível em <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

<sup>6</sup> *Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness*, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2008, p. 10, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/28/41807824.pdf>.

Foram várias as reuniões de alto nível que se seguiram a Monterrey, procurando não só abordar de forma mais específica vários aspectos relacionados com a eficácia da ajuda, como também definir uma série de compromissos adicionais e quadros de monitorização dos compromissos previamente acordados, tendo em vista o reforço do caminho rumo a uma reforma na ajuda ao desenvolvimento.

O primeiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (ou *High Level Forum on Aid Effectiveness* – HLF) teve lugar em 2003, em Roma. Este fórum centrou-se essencialmente nas questões da harmonização da ajuda, permitindo que os Estados doadores acordassem quanto à importância de incrementarem a coordenação entre si e de diminuïrem os custos de transacção para os receptores da ajuda.

A ***Declaração de Roma sobre a Harmonização da Ajuda***<sup>7</sup>, saída deste encontro entre as principais instituições de desenvolvimento, as instituições financeiras internacionais e os países em desenvolvimento, evidenciou uma dupla preocupação transversal a todo o Fórum de Alto Nível: que a prestação de ajuda ao desenvolvimento seja feita de maneira a que as prioridades dos países parceiros sejam respeitadas e que os países doadores revejam as suas práticas e agilizem e simplifiquem os seus procedimentos.

Em 2005, quando se realizou o segundo Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em Paris, os debates e iniciativas políticas dos anos anteriores, em torno da existência de um modelo de como a ajuda e o desenvolvimento devem ser entendidos e geridos, haviam chegado a uma série de conclusões, nomeadamente:

- i) tanto os países desenvolvidos como os em desenvolvimento devem cooperar mais e promover parcerias entre si, com papéis específicos e responsabilidades partilhadas;

---

<sup>7</sup> Declaração de Roma disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf>

- ii) os países em desenvolvimento devem assumir a liderança na definição de prioridades, na elaboração de estratégias e políticas e no reforço das suas instituições;
- iii) os cidadãos e a sociedade civil devem ser envolvidos no processo;
- iv) a ajuda deve ser entendida como apenas um dos factores que confluem para o desenvolvimento e não como a sua força motriz.

Tendo este ambiente como pano de fundo, a **Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento**<sup>8</sup> foi subscrita pelos países doadores e em desenvolvimento, que foram consensuais quanto à importância de incrementar a monitorização da eficácia da ajuda. Este documento reveste-se de uma importância singular para a eficácia da ajuda, ao definir um quadro orientador composto por cinco princípios e ao elencar 56 importantes compromissos de acção direccionados para o melhoramento da qualidade da ajuda e monitorizados através de 12 indicadores.

Pressupostos essenciais para melhorar a qualidade da ajuda, os cinco Princípios de Paris são:

<p><b>Apropriação (Ownership)</b></p>	<p>Pressupõe o reconhecimento de que é necessário que seja o país parceiro a definir a sua própria agenda do desenvolvimento, que por sua vez deve orientar a actividade dos doadores</p>
<p><b>Alinhamento</b></p>	<p>Entende que os países doadores devem articular os seus programas de cooperação com as estratégias e prioridades de desenvolvimento do país parceiro, utilizando as suas instituições e procedimentos para disponibilizarem a sua APD</p>

---

<sup>8</sup> Declaração de Paris disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>

<b>Harmonização</b>	Estipula que deve haver uma uniformização e simplificação dos procedimentos na concessão da APD, conduzindo, assim, a uma harmonização entre as políticas e os procedimentos dos doadores e transferindo algum do poder de decisão para as representações no terreno, que dispõem de uma perspectiva mais aprofundada das necessidades dos países. Implica também melhorar a coordenação no seio de cada doador, entre doadores e com os países parceiros e procura igualmente diminuir os custos decorrentes da concessão da ajuda.
<b>Gestão Centrada nos Resultados</b>	Prevê uma gestão e aplicação da ajuda com base nos resultados desejados, utilizando todos os dados relevantes disponíveis para melhorar o processo de decisão, de acordo com as estratégias de desenvolvimento nacionais e utilizando, sempre que possível, os sistemas de avaliação e monitorização dos países parceiros
<b>Responsabilidade Mútua (Accountability)</b>	Pressupõe que tanto os países doadores como os países receptores da ajuda têm de assumir responsabilidades quanto aos resultados da concretização dos programas de cooperação e também quanto à transparência e como a APD é aplicada.

A **Agenda de Acção de Acra (AAA)**<sup>9</sup> foi o documento saído do terceiro Fórum sobre Eficácia da Ajuda (2008) e veio reforçar a importância dos cinco princípios de Paris, após se constatar que os progressos feitos deste Roma, em 2003, se estavam a revelar insuficientes. Nomeadamente, concluiu-se que os três grandes desafios estavam na

---

<sup>9</sup> Agenda de Acção de Acra disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf>

necessidade do controlo pelos países em desenvolvimento como chave para o desenvolvimento, na necessidade de construção de parcerias mais eficazes e inclusivas e na obtenção de resultados de desenvolvimento, com prestação contas desses resultados.

Ao concluir que era necessário aprofundar os mecanismos e princípios definidos na Declaração de Paris, foram definidos três novos compromissos orientadores<sup>10</sup>, que passaram a ter implicações directas na forma como os Estados-membros da União Europeia implementam as suas políticas de cooperação:

**(i) Fortalecer o controlo do Desenvolvimento por parte dos países:**

- ampliando o diálogo sobre políticas de desenvolvimento no nível nacional
- favorecendo o fortalecimento, por parte dos países em desenvolvimento, da sua capacidade para liderar e gerir o desenvolvimento
- reforçando e utilizando os sistemas dos países em desenvolvimento do modo mais alargado possível

**(ii) Construir parcerias mais eficazes e inclusivas:**

- reduzindo a dispendiosa fragmentação da ajuda
- aumentando o valor do dinheiro da ajuda
- aprofundando o compromisso com organizações da sociedade civil
- adaptando as políticas de Ajuda para países em situação de fragilidade

**(iii) Alcançar resultados de desenvolvimento e prestar abertamente contas desses resultados:**

- concentrando-se na apresentação de resultados

---

<sup>10</sup> In blogue "*Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*": <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2010/12/de-paris-acra.html>

- sendo mais transparentes e abertos à prestação de contas dos resultados perante os públicos respectivos
- continuando a mudar a natureza dos condicionalismos para apoiar a apropriação pelos países em desenvolvimento
- aumentando a previsibilidade a médio prazo da ajuda.

Ainda com a Declaração de Paris a servir de enquadramento, 2010 viu novos passos serem dados no sentido de melhorar o impacto da ajuda ao desenvolvimento. Num evento de alto nível dedicado às questões da cooperação Sul-Sul e do desenvolvimento de capacidades, que reuniu mais de 130 representantes de países desenvolvidos e em desenvolvimento, organizações regionais e multilaterais, representantes da sociedade civil e parlamentares, foi assinada a **Declaração de Bogotá Rumo a Parcerias para o Desenvolvimento Eficazes e Inclusivas**<sup>11</sup>, comprometendo os signatários a reforçar a cooperação Sul-Sul, de modo a aprofundar a troca de conhecimentos e experiências e a ampliar a transparência. Esta foi também uma declaração sobre a qualidade da ajuda e a cooperação entre os países em desenvolvimento e de rendimento médio.

Centrando-se igualmente na qualidade e quantidade da ajuda, a **Declaração de Díli**<sup>12</sup> direccionou-se em particular aos países em situação de fragilidade, propondo que, para contrariar essa situação e fazer face aos conflitos, se deve apostar em processos de construção da paz (*peacebuilding*) e construção dos Estados (*statebuilding*) dirigidos pelos Estados em causa. Estas discussões têm-se centrado nas formas de aplicação e possibilidades de adaptação dos princípios da eficácia da ajuda em países frágeis e afectados por conflitos, no seguimento da

---

<sup>11</sup> Declaração de Bogotá disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/1/23/45497536.pdf>. Sobre o Fórum da Cooperação Sul-Sul realizado em Março de 2010, ver <http://www.southsouth.info/page/high-level-event-on-southsouth>

<sup>12</sup> Declaração de Díli disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821.pdf>

aprovação, em 2007, dos Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados e Situações de Fragilidade<sup>13</sup>.

## O papel da Sociedade Civil

Apesar das reuniões de Roma e Paris terem aprofundado o debate sobre a eficácia da ajuda, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) não se reviram completamente nos resultados e nas declarações finais nelas produzidas, criticando o facto dos países doadores reduzirem “a agenda de Paris a um mero processo técnico para a gestão e canalização da ajuda ao desenvolvimento”<sup>14</sup>.

Em 2008, no contexto do Fórum de Acra, a AAA veio finalmente alargar o debate sobre este tema às OSC, assumindo-as como um actor relevante para o sucesso dos objectivos estabelecidos. Procurando aprofundar o seu contributo para a discussão da eficácia da ajuda, a preparação da reunião de Acra levou à criação da Plataforma BetterAid<sup>15</sup>, da qual fazem actualmente parte mais de 700 organizações da sociedade civil.

Efectivamente, as OSC têm sublinhado a necessidade de concretizar os princípios definidos em todas estas reuniões tendo como referência os interesses e os direitos das populações mais desfavorecidas. Isto significa aplicar na cooperação bilateral e multilateral a necessidade de trabalho em parceria com a sociedade civil, cujo conhecimento sobre as necessidades dessas populações é mais abrangente.

---

<sup>13</sup> Os 10 princípios estão disponíveis em <http://www.oecd.org/dataoecd/37/60/42332900.pdf>. Foram realizados dois processos de monitorização destes princípios, em 2009 e 2011, sendo que o relatório global de 2009 pode ser consultado em <http://www.oecd.org/dataoecd/18/16/44651689.pdf>

<sup>14</sup> <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2010/12/eficacia-e-direitos.html>

<sup>15</sup> <http://www.betteraid.org/>

Sendo evidente que a AAA representou um avanço, ficou também claro que não resolveu nem abordou muitos problemas essenciais para que a eficácia da ajuda tenha efectivamente progressos importantes. Por exemplo, a questão da avaliação dos resultados continua indefinida, sem instrumentos que a concretizem, e não aborda suficientemente as questões da qualidade da ajuda, essencial para incluir aspectos como a governação, o comércio e crescimento económico ou as novas fontes de financiamento da ajuda.

Depois da Declaração de Paris e em preparação para o Fórum de Alto Nível de Acra, OSC de todos os continentes envolveram-se em processos de debate sobre conceitos, princípios e abordagens à eficácia da sua acção de desenvolvimento.

O ***Open Forum for CSO Development Effectiveness***<sup>16</sup> foi um desses processos, surgindo como uma iniciativa liderada por um conjunto alargado de OSC de todo o mundo e procurando levar a cabo uma reflexão alargada sobre a eficácia do trabalho da sociedade civil na cooperação para o desenvolvimento. Os objectivos do *Open Forum* passam pela definição e promoção do papel e eficácia das OSC no sector da cooperação para o desenvolvimento e pela criação de um espaço alargado de debate, de modo a que as OSC possam unir esforços para definição de uma visão comum sobre a eficácia do desenvolvimento.

Este processo, iniciado em 2009, teve na definição de um conjunto de princípios – os ***Princípios de Istambul***<sup>17</sup> – uma das suas principais concretizações. Sendo uma referência para o trabalho e práticas das OSC, tanto em contextos de conflito ou de paz, abrangendo áreas tão distintas como a monitorização de políticas públicas, emergências

---

<sup>16</sup> <http://www.cso-effectiveness.org/>

<sup>17</sup> Para saber mais sobre este assunto, consulte o blogue da Associação para a Cooperação entre os Povos, em <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2010/12/linhas-mestras-principios-de-istambul.html#more>.

humanitárias ou acções de desenvolvimento a longo prazo, os oito princípios de Istambul são:

- i) Respeitar e promover os Direitos Humanos e a Justiça Social;
- ii) Incorporar a igualdade e equidade de género, promovendo, em simultâneo, os direitos das mulheres e das raparigas;
- iii) Centrar-se no *empowerment* das pessoas, na apropriação e na participação democráticas;
- iv) Promover a sustentabilidade ambiental;
- v) Praticar a transparência e a prestação de contas;
- vi) Estabelecer alianças equitativas e solidárias;
- vii) Criar e partilhar conhecimento e comprometer-se com a aprendizagem mútua;
- viii) Comprometer-se com a criação de uma mudança sustentável e positiva.

#### **O IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda**

Exemplo de sucesso na superação da dependência de financiamentos estrangeiros e actualmente um importante doador internacional, a Coreia do Sul acolhe o IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF-4). O progresso global em termos de aumento do valor do dinheiro (*value for money*) da ajuda para o desenvolvimento e a assunção de novos compromissos internacionais para que a ajuda contribua efectivamente para reduzir a pobreza e alcançar os ODM até 2015, são os objectivos transversais a este encontro, que reúne ministros e representantes governamentais de países doadores e em desenvolvimento, organizações internacionais, organizações da sociedade civil e representantes do sector privado.

Em particular, são duas as principais questões marcam a agenda do HLF-4: i) avaliar até que ponto os compromissos e as metas definidos e assumidos internacionalmente na Declaração de Paris e na AAA foram alcançados; ii) procurar definir um novo enquadramento sobre a qualidade da ajuda que permita enfrentar os desafios do desenvolvimento e alcançar os ODM até 2015.

No geral, este Fórum é um momento de partilha de experiências e boas práticas no que concerne à implementação da Declaração de Paris e de identificação das áreas para as quais continua a ser necessário direccionar esforços adicionais. A avaliação dos novos desafios do desenvolvimento e a definição de um novo consenso sobre parcerias para o desenvolvimento global, que englobe a grande variedade de actores envolvidos na cooperação e no desenvolvimento, está também no topo da agenda de Busan e da eficácia da ajuda.

A posição da União Europeia<sup>18</sup> para este Fórum identifica a apropriação, a transparência e a previsibilidade da ajuda, o alinhamento, a responsabilização pelos resultados obtidos, a redução da fragmentação e proliferação da ajuda e os países em situação de fragilidade como os principais assuntos em torno dos quais se deve basear a reforma da arquitectura da ajuda ao desenvolvimento, alinhando-se com as prioridades estabelecidas pelos países parceiros.

Da parte africana, a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) tornou igualmente pública a posição concertada de membros da União Africana<sup>19</sup>, grupos da sociedade civil, grupos de desenvolvimento e parlamentares sobre a eficácia do desenvolvimento e a reforma da ajuda. Considerando que a ajuda preserva o seu papel de relevo no financiamento do desenvolvimento, a NEPAD sublinha os esforços feitos pelos Estados africanos para reduzirem a sua dependência de ajuda externa e enfatiza o papel de catalisador que a ajuda pode ter no desenvolvimento.

As prioridades elencadas pelo bloco africano estão organizadas em seis assuntos principais:

---

<sup>18</sup> Para um conhecimento mais detalhado da propostas de posição da União Europeia para o HLF-4, consulte-se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0541:FIN:EN:PDF>.

<sup>19</sup> Os líderes africanos deram a conhecer a sua posição comum, que pode ser vista em detalhe aqui: <http://www.nepad.org/fr/crosscuttingissues/news/2492/african-leaders-agree-common-position-aid-development>.

- i) A promoção e o reforço da agenda inacabada da eficácia do desenvolvimento, devendo ser assumidos novos compromissos, tanto por países doadores como pelos Estados africanos, sobretudo tendo em vista a utilização dos sistemas dos países beneficiários, a eliminação das condicionalidades à ajuda, as melhorias na transparência, na previsibilidade da ajuda e na responsabilização mútua;
- ii) A superação da dependência dos países africanos em relação à ajuda externa, através do desenvolvimento das suas capacidades (capacitação dos sectores público e privado);
- iii) A assunção das comunidades económicas regionais, do investimento e da cooperação como sendo essenciais para o alcance dos objectivos do desenvolvimento africano;
- iv) O incremento da cooperação Sul-Sul e a consequente partilha de conhecimentos e o desenvolvimento de laços de solidariedade entre os países africanos e economias emergentes;
- v) A redução da dependência da ajuda, estruturada no desenvolvimento de uma base financeira variada;
- vi) A identificação e criação de novas parcerias, que promovam uma cooperação para o desenvolvimento mais equitativa, inclusiva e sustentável.

## **Conquistas e desafios**

Desde 2005, ano em que foi assinada a Declaração de Paris, o comportamento tanto dos doadores como dos países receptores de ajuda tem registado algumas evoluções. Actualmente, existe um quadro internacional que delimita os princípios de actuação, o que só por si já é positivo. Pretende-se que os beneficiários da ajuda discutam as suas estratégias de desenvolvimento com os respectivos parlamentos e eleitorado (apropriação), que os doadores apoiem essas estratégias (alinhamento) e trabalhem no sentido de agilizar os seus esforços a nível nacional (harmonização). Pretende-se também que as políticas de desenvolvimento sejam direccionadas a objectivos específicos e seu o progresso monitorizado (gestão centrada nos resultados) e que os doadores e beneficiários da ajuda prestem contas conjuntamente pelo

alcance desses objectivos (responsabilidade mútua). Os progressos desde 2005 têm sido díspares, como referido no relatório oficial *“Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration”*<sup>20</sup> e sumarizados na tabela seguinte:

---

### **Eficácia da Ajuda 2005-2010: uma visão geral dos progressos**

---

#### **Progressos substanciais**

- Desde 2005, mais do que triplicou o número de países em desenvolvimento que têm em curso estratégias nacionais de desenvolvimento sólidas.
- Num quarto dos países em desenvolvimento inquiridos em 2005, existem actualmente enquadramentos direccionados para os resultados, que monitorizam os progressos em termos de prioridades de desenvolvimento nacionais. Cada vez mais estão disponíveis estatísticas relacionadas com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

---

#### **Progressos mistos ou moderados**

- Apesar de os actores não-estatais estarem mais envolvidos na delineação de estratégias de desenvolvimento nacionais em muitos países em desenvolvimento, em alguns Estados persistem os obstáculos à criação de um ambiente favorável para as actividades da sociedade civil.
- Os esforços para melhorar o apoio ao desenvolvimento de capacidades têm sido mistos. Por um lado, os doadores alcançaram o objectivo da cooperação técnica coordenada mas, por outro, a oferta continua a ditar frequentemente o apoio ao desenvolvimento de capacidades, em vez de dar resposta às necessidades dos países em desenvolvimento.

---

<sup>20</sup> Sumário Executivo do Relatório disponível em [http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/Executive\\_Summary-Progress\\_since\\_Paris.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/Executive_Summary-Progress_since_Paris.pdf)

- Mais de um terço dos países em desenvolvimento que participaram no inquérito de 2011 demonstrou melhorias na qualidade dos seus sistemas públicos de gestão financeira ao longo do período 2005-2010. Paralelamente, um quarto destes países registou retrocessos neste domínio.
- Actualmente, os doadores estão a utilizar os sistemas dos países em desenvolvimento mais do que em 2005, embora não cumprindo integralmente a perspectiva acordada em Paris. Especificamente, os doadores não estão a utilizar os sistemas dos países de forma mais acentuada e sistemática, onde estes sistemas se têm tornado mais fiáveis.
- Acima de tudo, os doadores não fizeram progressos no que se refere ao desligamento da ajuda no conjunto de países que participaram no inquérito de 2011.
- Há alguns exemplos promissores de esforços para melhorar a transparência da ajuda.

---

### **Progressos pouco significativos**

- A ajuda para o sector governamental não é sistematicamente incluída nos orçamentos e nas contas públicas dos países em desenvolvimento.
- Poucos progressos têm sido feitos entre os doadores no sentido de estes implementarem acordos ou procedimentos comuns ou de conduzirem missões e trabalhos de análise conjuntos.
- A ajuda está a tornar-se cada vez mais fragmentada, apesar da existência de algumas iniciativas que visam contrariar esta realidade.
- A previsibilidade da ajuda a médio-prazo continua a ser um desafio nos países em desenvolvimento, uma vez que a informação prestada pelos doadores aos governos dos países parceiros sobre o a ajuda futura a esses países continua a ser pontual e não a norma.
- A maioria dos países em desenvolvimento ainda não conseguiu implementar avaliações mútuas de desempenho (governo-doador) que beneficiem de uma participação abrangente.

---

Fonte: “Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration”, Setembro de 2011.

A agenda da eficácia da ajuda, apesar de tudo, tem recolhido um apoio crescente e cada vez mais forte, nomeadamente junto dos doadores internacionais, países em desenvolvimento, OSC, parlamentares, parcerias globais e doadores não-CAD. Tem sido possível dar passos significativos também rumo à concretização de alguns dos ODM, em especial nos que respeitam à redução da pobreza e da mortalidade infantil, do acesso à educação primária universal e no combate ao HIV/SIDA, tuberculose e malária, ainda que muitos países em algumas regiões do Mundo – como África – permaneçam longe de os alcançar.

Quanto aos desafios, um dos maiores prende-se com a necessidade de contrariar a tendência de um excesso de burocratização da eficácia da ajuda, traduzida numa série de encontros e de negociações que acabam por não ter resultados práticos. Deste modo, seria importante que Busan pudesse elaborar um enquadramento para a qualidade da ajuda tendo em mente já o período pós-2015, enquadramento esse que deveria passar não só pela identificação de aspectos cruciais para o alcance do desenvolvimento, como também pela respectiva monitorização e pela prestação de contas.

O desligamento da ajuda, a previsibilidade, a remoção de condicionalidades e a transparência são compromissos que devem sair reforçados no futuro, passando a ocupar um lugar central nas preocupações dos doadores. A utilização dos sistemas dos países receptores e a restrição às promessas em curso afiguram-se igualmente como condições fundamentais para que sejam ultrapassadas pelo menos parte das barreiras à eficácia da ajuda.

Para além disso, a questão da consciencialização dos eleitorados dos países doadores para as questões da eficácia da ajuda continua a ser um desafio preponderante. Só quando houver um diálogo aberto e inclusivo e os cidadãos dos países desenvolvidos aumentarem a sua consciencialização sobre o Desenvolvimento Global é que os decisores políticos poderão efectivamente prestar contas face aos contribuintes.



Imagem: Terras Dentro - Associação para o Desenvolvimento Integrado – <http://www.terrasdentro.pt/>



## Uma agenda de desenvolvimento global pós-2015: Arquitectura e eficácia da ajuda em perspectiva<sup>21</sup>

Patrícia Magalhães Ferreira

*Consultora e Investigadora do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI)*

*“Traditionally, the hand that gives is always above the hand that receives” - Soumana Sako, Former Prime Minister, Mali*

O IV Fórum de Alto-Nível sobre Eficácia da Ajuda reúne-se em Busan, na Coreia do Sul, não só para avaliar os progressos realizados neste domínio – como resultado da implementação das Declarações de Paris de 2005 e da Agenda de Acção de Acra de 2008 -, mas também para definir alguns compromissos que nortearão a cooperação para o desenvolvimento nos próximos anos ao nível global. No entanto, a reunião só teria um impacto global se reflectisse aqueles que são os principais desafios ao Desenvolvimento e as recentes evoluções na configuração da arquitectura mundial da ajuda ao desenvolvimento<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> O presente texto foi produzido no âmbito do Acordo de Cooperação IPAD-IEEI-ECDPM, vigente para o período 2010-2012.

<sup>22</sup> Este texto faz uma análise global e geral da ajuda ao desenvolvimento no contexto actual. Nesse sentido, a necessidade de síntese e a globalidade da análise encerra necessariamente generalizações. Impõe-se a ressalva de que nem alguns dos argumentos serão certamente aplicáveis a todos os doadores, nem a todos os países em desenvolvimento ou a todos os países africanos. Quando se refere “doadores”, pensa-se especialmente nas agências doadores multilaterais (incluindo a União Europeia, a ONU e o Banco Mundial) e em alguns grandes doadores bilaterais. A análise do contexto dos países em desenvolvimento ou “países parceiros” centra-se

## A arquitectura mundial da ajuda: novos doadores, novos conceitos

O panorama da cooperação para o desenvolvimento<sup>23</sup> está em mutação acelerada. Na última década, assistimos a uma evolução sem precedentes na complexificação de todo o sistema, incluindo um alargamento exponencial do número de actores envolvidos na “ajuda não-pública”, através da participação crescente de fundações privadas e outras entidades que por vezes ultrapassam até os orçamentos para a cooperação de alguns países desenvolvidos. A estas podemos juntar as ONG (de desenvolvimento, de ambiente, de direitos humanos, etc), movimentos cívicos *ad-hoc*, instituições de saúde, instituições desportivas, sindicatos, comunidades migrantes, e mesmo iniciativas de carácter individual que proliferam no sector. Perante este cenário, existem inúmeras contradições e divergências de posição no sector, para além de grupos de interesse que competem por poder, por posições e por financiamentos.

Do lado da ajuda pública, a fragmentação e pluralização têm sido também crescentes, como demonstram o facto de muitos ministérios e organismos públicos terem, no seio de cada país desenvolvido, as suas próprias actividades de cooperação para o desenvolvimento. Nos Estados Unidos, mais de 20 agências governamentais e departamentos do Estado estão envolvidos neste tipo de actividades, o que tem motivado esforços recentes de reforma e racionalização. Nas Nações Unidas, a iniciativa “*Deliver as One*” constitui o reconhecimento da expansão incontrolável de organismos e fundos para o desenvolvimento,

---

principalmente nos países menos avançados (PMA) e nos chamados “Estados frágeis”, com um enfoque específico em África.

<sup>23</sup> Os termos “cooperação para o desenvolvimento” e “ajuda ao desenvolvimento” são aqui utilizados de forma indiferenciada. Para uma evolução do conceito, ver p.ex. Afonso, M. e Fernandes, A. (2005), “abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento”, Instituto Marquês de Valle Flor e Oikos - Cooperação e Desenvolvimento, Lisboa

geridos por dezenas de agências com prioridades próprias, dinâmicas de actuação diversas e coordenação insuficiente.

Para além disso, a construção de uma nova geografia da ajuda internacional tem assentado, nos últimos anos, no reforço da cooperação entre países em desenvolvimento e na presença crescente de “novos” doadores - como a China, Índia, Brasil, Turquia, Arábia Saudita ou Coreia do Sul -, que oferecem fortes fontes alternativas de apoio aos países em desenvolvimento, em boa parte desiludidos com os resultados da ajuda dos chamados doadores “tradicionais”.

Apesar do montante global da ajuda ao desenvolvimento concedida pelos doadores que não são membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD-OCDE) ser ainda bastante inferior (11 mil milhões reportados em 2009, por comparação com cerca de 125 mil milhões no âmbito CAD<sup>24</sup>), acredita-se que este valor está bastante abaixo do real<sup>25</sup>. Para além disso, o crescimento da ajuda tem sido exponencial, sendo evidente o papel crescente que estes doadores desempenham no contexto nacional de vários países receptores, nomeadamente em África.

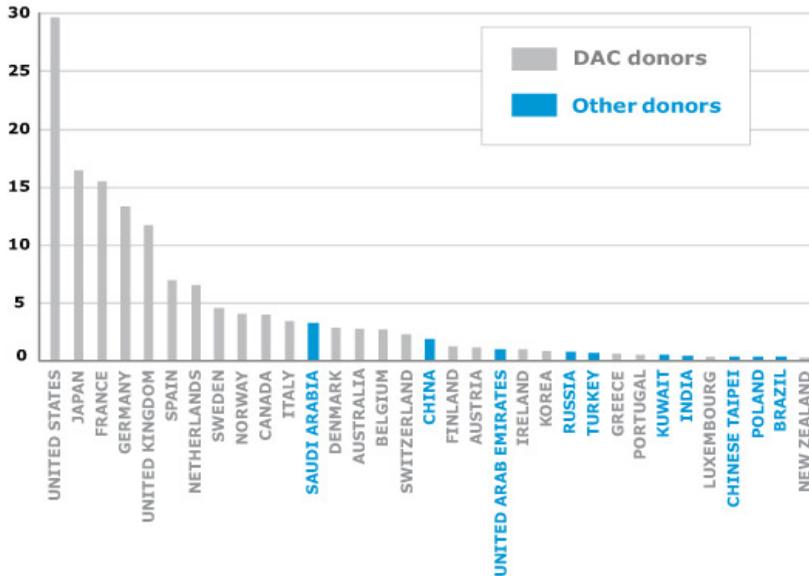
---

<sup>24</sup> OECD (2010), Perspectives on Global Development: Shifting Wealth. OECD: Paris.

<sup>25</sup> Jonathan Glennie, Who should lead the aid effectiveness

debate in the future? Speech at the first ODI Busan Debate, House of Commons, London, UK, July 2011. Disponível em <http://www.odi.org.uk/resources/download/5857.pdf>

Gráfico: Ajuda ao desenvolvimento reportada pelos doadores, 2009 (mil milhões de dólares)



Fonte: CAD-OCDE.

Estes doadores têm lógicas de actuação bastante diversas dos países que constituem o núcleo duro do chamado “Norte Desenvolvido”, o que se manifesta, por exemplo, em interpretações diferentes dos 5 princípios de eficácia da ajuda aprovados em Paris, em 2005 (conforme a tabela seguinte). No entanto, não devem ser encarados como um bloco homogêneo com posições comuns nesta matéria, já que as abordagens da ajuda e o nível de diálogo com o CAD são substancialmente diferentes. Dos que pretendem ter abordagens mais próximas, destaca-se a Coreia do Sul, considerada um caso de sucesso da ajuda ao

desenvolvimento e membro do CAD desde 2009<sup>26</sup>, a Turquia, que é observador do CAD, ou a Arábia Saudita, que concede grandes montantes de ajuda ao desenvolvimento e que integra o grupo de diálogo político entre o CAD e os países árabes. No extremo oposto, estão países como a China e o Brasil, com uma visão muito própria daquilo que deve ser a cooperação entre países em desenvolvimento e modelos de actuação que divergem das perspectivas mais tradicionais (p.ex. na questão da ajuda ligada versus não-ligada, em termos da multilateralização da ajuda versus abordagens predominantemente bilaterais, etc.)

*Tabela: Diferentes interpretações dos princípios da Declaração de Paris*<sup>27</sup>

Princípios da Declaração de Paris	Membros do CAD	Fornecedores da “Cooperação Sul-Sul”
Apropriação	As Estratégias Nacionais de Desenvolvimento apresentam as áreas prioritárias para os doadores e são decididas após discussões técnicas com os mesmos.	Ministros e Directores Gerais articulam projectos específicos através de diálogo político de alto nível. A ajuda é encarada como parte integrante das relações políticas e económicas forjadas entre países.
Alinhamento	Desencorajada a ajuda ligada. Usar e reforçar sempre que possível as	Ajuda ligada é possível e largamente usada. Projectos de curto prazo

---

<sup>26</sup> Ver p.ex. S. Korea becomes first former aid recipient to join OECD Development Assistance Committee, disponível em: [http://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_international/389918.html](http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/389918.html)

<sup>27</sup> Este quadro foi fornecido pela Dra. Ana Paula Fernandes, a quem agradeço o contributo.

	instituições e procedimentos nacionais.	e capacitação Institucional em geral para projectos de longo termo.
Harmonização	Utilizar acordos comuns para minimizar o fardo nos receptores de ajuda. É encorajada a multilateralização da ajuda.	Reduzir o fardo, reduzindo a burocracia. Utilização ocasional do sistema multilateral e apenas quando se julgue de interesse.
Gestão de resultados	Promover as melhores práticas internacionais. Utilizar o levantamento de necessidades realizado pelos países parceiros e apoiar o orçamento por resultados.	Concentrado em providenciar ajuda de forma rápida e a baixo custo. Utilizar as suas próprias experiências de desenvolvimento e conhecimento.
Responsabilidade Mútua	Tornar a ajuda transparente e manter cada um responsável pelos compromissos de Paris através de indicadores e objectivos.	Assegurar que a ajuda é mutuamente benéfica. Respeitar mutuamente as soberanias e evita a condicionalidade política.

Fonte: Park K.2011 : New development partners and a global development partnership in Catalyzing Development, Kharas H, Jung W, Makino K (eds). Brookings Institution Press: Washington, DC.

Importa salientar, que, para a arquitectura mundial da ajuda, estas mudanças constituem uma mudança de paradigma, desde logo por duas razões fundamentais: nem os dados do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE) reflectem já o quadro real em termos quantitativos (uma vez que os fluxos destes países não estão incluídos), nem as concepções e princípios vigentes estão adequados para responderem a uma realidade de países que são simultaneamente doadores e receptores de ajuda. Por exemplo, a presença da China no sector da ajuda gera contradições: por um lado, é subscritora da

Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda numa lógica de beneficiário, enquanto por outro lado, o CAD pretende fomentar o diálogo com este actor emergente para que seja possível no futuro a inclusão dos montantes concedidos pela China na contabilização da ajuda internacional.

Com efeito, aquilo que denominamos de relações Sul-Sul e Norte-Sul são conceitos cada vez mais desadequados à realidade, com alguns países do chamado “Sul” a adquirirem um poder económico e uma projecção de influência muito superior a alguns países do chamado “Norte” (nomeadamente pequenos doadores). Estas alterações globais dos equilíbrios de poder entre doadores e beneficiários, e a própria diluição desta distinção em alguns casos, levantam também questões sobre quem lidera, e quem deve liderar no futuro, a agenda de eficácia da ajuda.

A cooperação entre países em desenvolvimento, incluindo naturalmente defeitos e virtudes, terá, ainda, algo que os países desenvolvidos não conseguirão atingir pelo menos nas próximas gerações: a ausência do complexo colonizador-colonizado. A percepção de inexistência de uma hierarquização ou do espectro do paternalismo que ainda grassa em muitos aspectos do relacionamento entre doadores do chamado “Norte” e do “Sul” é algo que funciona a favor das potências emergentes no seu relacionamento com África. Para além disso, a abordagem do Ocidente está inevitavelmente enfraquecida por décadas de posições contraditórias e de discrepâncias entre a retórica e a prática. Por exemplo, parecerá certamente estranho a um africano a posição de relutância ocidental face ao facto de a China escolher não interferir nos assuntos internos dos Estados - e assim acabar por ser conivente com regimes ditatoriais -, quando a tão apregoada solidariedade e transparência ocidentais não impediram que essas potências apoiassem o surgimento e manutenção de muitos líderes africanos corruptos e déspotas no poder (nomeadamente no decurso da Guerra Fria), ou que subjugassem os princípios políticos a interesses económicos no relacionamento com vários regimes.

A emergência dos países “doadores-receptores” coloca questões importantes ao nível das abordagens da cooperação, já que estes tendem a associar interesses comerciais e desenvolvimento e várias modalidades de financiamento<sup>28</sup>. Apostam, assim, numa gama variada de modalidades financeiras alternativas e instrumentos que desafiam as definições compartimentadas de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). A maior parte da actuação internacional tenta, ainda, encaixar-se em definições estanques e formatadas que delimitam as fronteiras dos modelos aplicados, como por exemplo “conflito” versus “pós-conflito”, “ajuda humanitária” versus “ajuda ao desenvolvimento”, “ajuda ligada” versus “ajuda não-ligada”, “segurança” versus “desenvolvimento”. Um dos problemas é que o contexto actual não se coaduna com algumas destas distinções rígidas: os países podem estar numa crise prolongada que prefigura uma situação de “nem guerra, nem paz”, a segurança e desenvolvimento assumem-se cada vez mais como duas faces da mesma moeda, e as fronteiras entre ajuda ligada e não-ligada tendem a esbater-se em alguns novos instrumentos de financiamento do desenvolvimento. Depois de décadas de esforço para reduzir a ajuda ligada, vários países desenvolvidos ficam certamente chocados ao ouvirem alguns países africanos exprimirem a posição de que preferem ajuda ligada desde que ela seja rápida, pragmática e com efeitos visíveis no desenvolvimento do país. Será isto negativo, ou apenas o reflexo de novos paradigmas de desenvolvimento que ainda não obtiveram respostas na formulação teórica e nas respostas operacionais?

## **Uma agenda de desenvolvimento pós-2015**

Os desafios ao desenvolvimento são cada vez mais globais e interdependentes, incluindo questões como as alterações climáticas, a segurança, a governação global, o comércio, as migrações, a sustentabilidade energética, ou a segurança alimentar, entre outros.

---

<sup>28</sup> Por exemplo, os créditos à exportação não são abrangidos pela definição de APD mas desempenham um papel cada vez maior nas relações entre África e vários países em desenvolvimento.

Nesse sentido, a definição de uma nova agenda de desenvolvimento global pós-2015 terá de ter em conta, entre outros, três aspectos que aqui se salientam.

O *primeiro* tem a ver com a agenda dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) definida em 2000, sabendo nós que não serão atingidos na maior parte dos países mais pobres até 2015 e que muitos dos progressos de desenvolvimento mundial têm sido impulsionados pelos crescimento de países como a China e a Índia nos últimos anos.

Não obstante os ODM serem fundamentais pelo facto de constituírem a principal agenda de desenvolvimento partilhada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e a sua importância ser inegável como fio condutor do desenvolvimento e das estratégias de cooperação, é preciso reconhecer que são igualmente insuficientes face à multidimensionalidade dos desafios actuais do desenvolvimento, incluindo questões relativas à segurança, aos direitos humanos ou à governação. Em que medida estas questões poderão ser integradas numa agenda partilhada e mais abrangente – ou se existe algum interesse comum em avançar nesse sentido – é algo questionável. A literatura sobre bens globais comuns é um exemplo de como o paradigma de desenvolvimento poderá avançar, mas essas opções parecem, por enquanto, esbarrar em alguns interesses estabelecidos.

O *segundo* aspecto refere-se à alteração profunda na geografia mundial da pobreza. Há duas décadas, mais de 90% da população pobre vivia em países classificados como países menos avançados (PMA). Mas, actualmente, calcula-se que a maior fatia da população abaixo do limiar da pobreza<sup>29</sup> – cerca de 72% - não viva nos países mais pobres mas sim em países de rendimento médio e estáveis<sup>30</sup>. Isto deriva do crescimento

---

<sup>29</sup> Considera-se como população baixo do limiar da pobreza aquela que vive com menos de 1,25 dólares/dia per capita.

<sup>30</sup> Quase dois terços da população pobre do Mundo vivem em 5 países de rendimento médio: Paquistão, Índia, China, Nigéria e Indonésia. Sobre as alterações na geografia da pobreza global, ver Sumner, A. (2010) *“Global Poverty and the New*

económico acelerado de vários países muito populosos, particularmente na Ásia, em que a avaliação como países de rendimento médio não exprime as desigualdades internas e a persistência da pobreza em largas camadas da população. Mais, se os países classificados como menos avançados eram 61 em 2003, hoje eles são 48, tendo as Nações Unidas anunciado a intenção de graduar 24 destes países para a categoria de rendimento médio até 2020.

Estas alterações levantam questões importantes sobre os modelos actuais de ajuda ao desenvolvimento, onde o rendimento nacional *per capita* e as consequentes classificações dos países são componentes importantes na definição dos volumes e da composição da ajuda<sup>31</sup>. Com efeito, o sistema de ajuda ao desenvolvimento habituou-se a agir numa lógica de países mais pobres e não de populações mais pobres. Como conciliar isto com o objectivo de redução da pobreza global, face à nova realidade? O objectivo deve ser reduzir drasticamente a pobreza, ou reduzir o número de países pobres? Devemos ajudar países que têm mais recursos financeiros e que estão acima dos limites internacionais de pobreza, apenas porque têm maiores desigualdades? E isso produzirá efeitos directos sobre a população pobre?

O *terceiro* aspecto diz respeito aos compromissos globais da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e ao seu contributo efectivo para o desenvolvimento dos países. O mundo desenvolvido, com excepção de alguns países nórdicos e de outros (poucos) que transformaram a ajuda

---

*Bottom Billion*". IDS Working Paper. IDS, Sussex, UK; ou Kanbur, R. and Sumner, A. (2011): "*Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty*", Cornell University, New York (disponível em <http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=38BC8645-EF50-2765-67E11936F9DDE35C>); ou "*Why give aid to middle-income countries?*", 2011, PovertyMatters Blog, The Guardian (disponível em <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/feb/23/aid-to-middle-income-countries>).

<sup>31</sup> Um exemplo claro é a forma de afectação de ajuda pela IDA, do Banco Mundial. Mas também alguns doadores bilaterais, como o DFID no Reino Unido, utilizam critérios de afectação da ajuda segundo esta classificação.

ao desenvolvimento num objectivo estratégico de política externa, não atingirá a meta dos 0,7% de APD a que se propôs até 2015.

Este objectivo quantitativo, que já tinha sido proclamado de forma recorrente nas décadas de 1970, 1980 e 1990, teve pela primeira vez, na primeira metade da última década, algumas condições para ser atingido, com o crescimento económico mundial, o impulso das várias cimeiras mundiais (desde a Cimeira do Milénio de 2000, até ao Consenso de Monterrey de 2002 e aos compromissos de Gleneagles em 2005) e uma mobilização sem precedentes de uma diversidade de actores da sociedade civil. No entanto, a crise económica nos países desenvolvidos esmoreceu estes esforços, reforçou o enfoque nos problemas internos e veio a reflectir-se em vários fluxos financeiros, incluindo a APD e o IDE.

O enfoque na quantidade da ajuda acaba por ter pouco significado se não foi discutida e questionada a forma como essa ajuda é aplicada, a que se destina e quais as suas prioridades. Vários estudos – e os próprios países receptores de ajuda – afirmam que a percentagem real de ajuda que efectivamente chega às populações a que se destinam é diminuta, se comparada com outros gastos como custos de transacção, recursos humanos expatriados, custos administrativos e de funcionamento, consultorias e estudos, etc. Qual o impacto real de não atingirmos os 0,7%? Qual o papel dos objectivos quantitativos da APD no contexto da promoção do desenvolvimento? Esta obsessão quantitativa alimenta a ideia de que mais dinheiro significa mais desenvolvimento, quando sabemos que não existe nenhuma relação causal directa entre um país desenvolvido atingir os 0,7% do PIB em APD e a resolução dos problemas de pobreza num país em desenvolvimento. É mais fácil avaliar números do que os efeitos qualitativos da ajuda ao desenvolvimento, assim como é mais fácil colocar o enfoque na obtenção de rápidos resultados quantitativos do que investir em esforços para que os países receptores encontrem um rumo próprio de desenvolvimento.

Neste contexto, a nova agenda global do desenvolvimento assenta num maior reconhecimento de que a ajuda ao desenvolvimento é incapaz,

por si só, de responder às causas multidimensionais da pobreza e a todos os desafios do desenvolvimento.

Por um lado, é preciso ter em conta outros fluxos externos de financiamento do desenvolvimento, como o investimento directo, o comércio ou as remessas dos emigrantes, que representam recursos valiosos para os países em desenvolvimento, aos quais acresce o papel fundamental das políticas internas destes países. Não quer isto dizer que se devam incluir estes e outro tipo de fluxos no conceito de APD, mas antes que eles devem ser reconhecidos e monitorizados no seu contributo para o desenvolvimento dos países.

Por outro lado, a APD também terá poucos efeitos positivos se existirem outras políticas com efeitos negativos e contraditórios ao próprio objectivo de desenvolvimento. Quer isto dizer que as políticas comercial, agrícola, de pescas, de migração, de segurança e outras implementadas pelos países desenvolvidos têm impactos consideráveis nos países em desenvolvimento e poderão, se reformuladas nesse sentido, contribuir decisivamente para os esforços de desenvolvimento global. Por exemplo, calcula-se que as barreiras comerciais custem a África, anualmente, cerca de 500 mil milhões de dólares, o que é cerca de dez vezes o montante de ajuda atribuído ao continente<sup>32</sup>.

Assim, a pressão exercida pelos actores do desenvolvimento junto dos países desenvolvidos (e respectivas organizações regionais, como a UE) deverá, cada vez mais, incidir não apenas na questão da quantidade da APD, mas na necessidade de mudanças no sistema económico global, de alterações aos paradigmas de governação mundial e na reformulação de outras políticas com efeitos globais.

---

<sup>32</sup> Segundo os dados da OCDE, o montante líquido de APD para o continente africano foi de 49.081 mil milhões de dólares em 2009.

## O contexto africano

A apresentação do contexto africano actual divide-se normalmente em duas perspectivas antagónicas. Podemos dizer que a África Subsaariana é a região do mundo que está mais atrasada no progresso relativamente aos ODM, que os índices de pobreza e desenvolvimento humano são preocupantes em muitos países africanos, que os conflitos violentos são ainda uma realidade em vários países, que é a região com mais Estados classificados como “frágeis”, que a sua participação no comércio mundial é diminuta, que apenas 20% das redes rodoviárias de África estão pavimentadas, ou que os padrões de corrupção e de transparência democrática estão ainda bastante aquém dos considerados satisfatórios pela comunidade internacional<sup>33</sup>.

Podemos também dizer que o continente africano teve um crescimento médio anual de 5,3% ao longo da última década, que a África Subsaariana teve o progresso mais rápido de todas as regiões em termos de nível de desenvolvimento humano<sup>34</sup>, que o investimento directo estrangeiro cresceu de 9 mil milhões em 2000 para 62 mil milhões em 2008, que os volumes comerciais de África com os seus parceiros emergentes duplicaram numa década, ou que África é o mercado de telemóveis em mais rápido crescimento do mundo<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> De acordo com o Índice da Percepção de Corrupção 2010, da Transparência Internacional, 34 dos 47 países africanos analisados apresentam fenómenos de corrupção muito preocupantes (menos de 3 pontos numa escala de 10) e apenas o Botsuana, as Maurícias e Cabo Verde obtiveram resultados acima de 5.

<sup>34</sup> O seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) regional aumentou em 23% entre 2000 e 2010, seguida pela Ásia do Sul, onde o aumento foi de 17% no mesmo período.

<sup>35</sup> Os dados aqui apresentados foram retirados de “*Perspectivas Económicas em África*”, Banco Africano de Desenvolvimento e OCDE, 2011; de “*African Development Report 2010*”, Banco Africano de Desenvolvimento; e de “*It’s time for Africa: the Africa Attractiveness Survey 2011*”, Ernst & Young 2011.

Ambas as perspectivas são verdadeiras e incorporam as contradições e diversidade dos processos de desenvolvimento, bem como padrões desiguais de distribuição da riqueza e disparidades regionais.

O crescimento africano verificou-se principalmente em sectores com fracas ligações ao resto da economia, pelo que a expansão económica teve poucos reflexos em termos de criação de emprego ou de redução das desigualdades. O continente é altamente vulnerável às alterações climáticas e à volatilidade dos preços, como demonstra a actual crise alimentar. A capacidade de mobilização de recursos internos é ainda pequena em comparação com outras regiões<sup>36</sup> e os valores angariados continuam concentrados em poucos países de rendimento médio no seio do continente. O IDE continua a concentrar-se nas indústrias extractivas e num número restrito de países. Mas as imagens de pobreza extrema que muitos órgãos de comunicação ocidentais continuam a veicular mascaram, de certa forma, as oportunidades que a evolução económica recente do continente evidencia<sup>37</sup>.

Neste contexto, os parceiros externos tradicionais de África ainda são responsáveis pela maior proporção do comércio (62%), dos investimentos (80%) e da APD (90%). Mas o cenário está a alterar-se rapidamente. Desde 2005, a China ultrapassou o Reino Unido, a França e mais recentemente os Estados Unidos (em 2009), tornando-se no

---

<sup>36</sup> As receitas fiscais representavam apenas, em média, 15% do PIB dos países africanos em 2008. Isto deriva não apenas de questões relacionadas com as características históricas e incapacidade dos Estados africanos, mas também do facto de a mobilização de receitas internas ter sido negligenciada durante muito tempo, apesar da sua utilidade numa perspectiva de longo-prazo. As potencialidades da fiscalidade como mecanismo de financiamento do desenvolvimento em África têm vindo a ser analisado em publicações recentes. Um exemplo é a publicação do AFRODAD (2011), *“What has tax got to do with Development: A Critical look at Mozambique’s and Zimbabwe’s tax systems”*, disponível em <http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=4601>

<sup>37</sup> Algumas publicações que salientam essas oportunidades: *Africa's Pulse* (World Bank), *Emerging Africa* (Center for Global Development), *Lions on the move: the progress and potential of African economies* (McKinsey Global Institute).

principal parceiro comercial de África; a percentagem do comércio de África com os países emergentes passou de 23% para 39% durante a última década. O chamado «Consenso de Pequim», baseado na não-interferência nos assuntos internos dos Estados e na procura de benefícios económicos mútuos, tem encontrado boa receptividade junto das elites africanas, sejam elas democráticas ou não, apresentando-se assim como uma alternativa ao «Consenso de Washington» preconizado pelo Banco Mundial, FMI e doadores ocidentais<sup>38</sup>.

A crise internacional parece ter vindo acelerar a mudança na configuração do poder económico e da riqueza global, podendo significar uma alteração também dos motores do crescimento nos países africanos<sup>39</sup>. Nos últimos anos, tem-se verificado uma diversificação dos fluxos de financiamento externo para África - incluindo a APD, créditos à exportação, créditos mistos ("*blended funds*"), financiamentos climáticos, fundos globais, etc. – que criam oportunidades económicas sem precedentes. A análise dos vários fluxos revela que o envolvimento de parceiros tradicionais e emergentes em África é, em grande medida, complementar, quer em termos de produtos comercializados, quer no

---

<sup>38</sup> Para uma análise das relações China-África, ver Ferreira, Patricia Magalhães (2008): "*Motivações e Impactos da China em África*", Lumiar Brief 4, IEEI, Lisboa, disponível em [http://www.ieei.pt/files/China\\_Africa\\_brief4.pdf](http://www.ieei.pt/files/China_Africa_brief4.pdf); Berthélemy, J.-C. (2009); *Impact of China's engagement on the sectoral allocation of resources and aid effectiveness in Africa*, Paper prepared for African Economic Conference 2009: Fostering Development in an Era of Financial and Economic Crises, United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), 11–13 November 2009 <http://www.uneca.org/aec2009/papers/AEC2009BackgroundPaper.pdf>; e Brautigam, D. (2011); *Chinese Development Aid in Africa: What, where, why, and how much?* [http://epress.anu.edu.au/china\\_update2011/pdf/ch13.pdf](http://epress.anu.edu.au/china_update2011/pdf/ch13.pdf)

<sup>39</sup> Para uma análise mais detalhada sobre as mudanças actuais e futuras nos equilíbrios globais do poder económico, ver p.ex., "*Global Development Horizons 2011—Multipolarity: The New Global Economy*", World Bank, 2011 (disponível em [http://siteresources.worldbank.org/INTGDH/Resources/GDH\\_CompleteReport2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGDH/Resources/GDH_CompleteReport2011.pdf)), ou "*Top 10 largest economies in 2020*", Euromonitor Internacional, 2011 (disponível em <http://blog.euromonitor.com/2010/07/special-report-top-10-largest-economies-in-2020.html>).

campo das tecnologias e inovação, quer na distribuição geográfica dos mercados, quer ainda nas modalidades de financiamento e sectores da cooperação<sup>40</sup>. O principal desafio está exactamente na capacidade e vontade de canalizar estes fluxos para objectivos de redução da pobreza.

A diversificação de parcerias, fluxos e alianças tem também permitido à generalidade dos países obter um maior espaço para prosseguirem os seus próprios modelos e prioridades de desenvolvimento, «não colocando todos os ovos no mesmo cesto», ou seja, negociando com diversos parceiros segundo os seus próprios interesses e aproveitando a competição para obter benefícios. O poder negocial de África está também ligado ao ressurgimento da sua importância geo-estratégica na configuração da segurança global, já que a luta contra o terrorismo e as ameaças transnacionais à segurança, bem como o reconhecimento da interligação entre segurança e desenvolvimento (na base das respostas aos chamados “Estados frágeis”) vieram colocar vários países e regiões africanas nas agendas de segurança global.

A alteração no desempenho económico de África na última década, combinada com ascensão dos parceiros emergentes veio, por fim, originar uma alteração na forma como o continente é encarado, levando a uma nova percepção das oportunidades que encerra e das potencialidades que possui. No entanto, para certos círculos no Ocidente, ainda é difícil ultrapassar a imagem do continente fonte de conflitos e de problemas, origem de imigrantes ilegais e refugiados políticos, destino para satisfação dos instintos filantrópicos e paternalistas<sup>41</sup>. A divergência é, antes de mais, de percepção: enquanto os investidores e doadores dos países emergentes encaram África como um parceiro crítico para impulsionar e sustentar o seu próprio crescimento, os investidores e doadores ocidentais tendem a encarar o continente como um mercado potencial no futuro, que ainda precisa de

---

<sup>40</sup> “*Perspectivas Económicas em África*”, Banco Africano de Desenvolvimento e OCDE, 2011

<sup>41</sup> Francesco Rampa, Recognising the new role of Africa. Development Blog, 30/09/2011. <http://www.dagliano.unimi.it/20110930/new-role-of-africa/>

se desenvolver e consolidar. Qual o papel da ajuda ao desenvolvimento neste contexto?

### **A ineficácia da agenda de eficácia da ajuda**

O reconhecimento de que a eficácia na utilização dos fluxos de ajuda ao desenvolvimento e os seus resultados devem ser tão ou mais importantes do que os objectivos quantitativos está expresso na Declaração de Paris de 2005 e em todos os esforços que têm vindo a ser desenvolvidos ao nível da União Europeia e dos países da OCDE para melhorar a qualidade da ajuda.

A *apropriação* dos processos de desenvolvimento pelos próprios países, o *alinhamento* da cooperação com as prioridades e sistemas desses países, a *harmonização* entre doadores, uma *gestão virada para os resultados* e a promoção de mecanismos de *transparência e responsabilização mútua* (entre doadores e países parceiros) foram reconhecidos então como os principais princípios para melhorar a eficácia da ajuda. No entanto, os progressos têm sido lentos e díspares. Os factores são variados e vão desde à falta de reconhecimento sobre o carácter político de muitos destes compromissos, à assunção desta agenda de eficácia como um fim em si mesmo (e não como um meio para um melhor desenvolvimento).

#### **a) Apropriação?**

Em muitos países africanos, não existem as capacidades necessárias para assegurar a liderança de todo o processo, com base num rumo e visão do desenvolvimento definidos pelo próprio país. Verificamos então um cenário em que o próprio processo de apropriação é “*donor-driven*”, ou seja, os doadores lideram a concepção de estratégias, políticas e projectos, tentando depois criar nos beneficiários o sentido de apropriação dessas mesmas estratégias, políticas e projectos que foram propostos. A responsabilidade não está, naturalmente, apenas do lado dos doadores. É essencial que os países desenvolvam a sua própria visão

estratégica do rumo que pretendem seguir, já que essa constitui a base de toda a liderança.

a) *Alinhamento?*

As estratégias dos doadores alinham actualmente, no geral, com as prioridades estabelecidas pelos países parceiros, naquilo que são as suas estratégias de desenvolvimento e de redução da pobreza. Mas, frequentemente, essas estratégias são “*shopping lists*” de acções, agendas técnico-burocráticas concebidas formalmente “para doador ver” ou listagens infindáveis de prioridades que derivam das enormes necessidades dos países africanos, pelo que praticamente quaisquer acções dos doadores poderiam estar aí incluídas. Junte-se a isto a frequente incapacidade do país recusar ajuda em face das necessidades existentes, e verificamos que o alinhamento pode ser formalmente real mas pouco efectivo na prática. Pode referir-se um exemplo na área da saúde, onde em alguns países os fundos destinados à prevenção do HIV-SIDA são muito superiores aos montantes disponibilizados para combater outras doenças endémicas ou para reforçar as capacidades dos sistemas nacionais de saúde<sup>42</sup>. Neste caso, mesmo que a prevenção do HIV-SIDA figurem nas estratégias nacionais a par com outras prioridades de saúde, a disponibilização de fundos consideráveis apenas para esse fim deriva das escolhas e prioridades dos doadores.

Outro aspecto tem a ver com a utilização dos sistemas nacionais dos países parceiros, algo a que os doadores tendem a resistir por questões de capacidade e de consequente celeridade na implementação dos

---

<sup>42</sup> Mesmo no seio da questão HIV-SIDA, tem havido discrepâncias entre aquilo que é a perspectiva dos doadores e as reais necessidades. Por exemplo, em vários países africanos, os fundos destinados a campanhas de sensibilização e prevenção (algumas delas centradas na abstinência e com poucos efeitos na prática, como é o caso de vários fundos disponibilizados pelos EUA) têm sido muito superiores aos fundos para o tratamento da doença e promoção do acesso a medicamentos mais baratos. Recentemente, países como o Uganda conseguiram resultados positivos nesta área, pela adopção de estratégias inspiradas nas políticas de tratamento seguidas noutros países em desenvolvimento, como o Brasil.

projectos. No entanto, nada demonstrou, até agora, que a utilização de sistemas dos doadores torne a implementação mais célere, como comprovam os inúmeros casos de atrasos, burocracias e prolongamentos no tempo que decorre entre a concepção e implementação de alguns projectos pelos doadores. Pelo contrário, muito tem sido demonstrado sobre como a proliferação de sistemas paralelos prejudica o desenvolvimento dos próprios sistemas nacionais, contribui para fenómenos de fuga de cérebros e, em última análise, para uma menor apropriação do processo de desenvolvimento.

Neste sentido, é necessário referir a preferência expressa por muitos países africanos relativamente à modalidade de ajuda orçamental, já que não constitui apenas um instrumento de ajuda, mas antes um incentivo ao próprio país, um endosso político da sua própria visão do desenvolvimento e um voto de confiança nas suas estruturas de implementação. Não obstante os benefícios evidentes da ajuda orçamental no apoio às estratégias e sistemas dos próprios países, é preciso acautelar também as contradições deste tipo de ajuda. Por um lado, arrisca-se a ser um instrumento de perpetuação da dependência da ajuda, caso não exista uma estratégia bem definida de aumento gradual das fontes internas de financiamento do orçamento. Por outro lado, pode gerar questões de soberania face ao ascendente que confere aos doadores e o seu papel em termos de condicionalidades políticas, dado as consequências da eventual suspensão dessa ajuda. Os problemas de diálogo político entre os doadores e o Governo Moçambicano no início de 2010, ou a possibilidade de suspensão da ajuda orçamental por parte da UE à Guiné-Bissau em 2011 (com base nas consultas realizadas ao abrigo do artigo 96º do Acordo de Cotonou) são disso exemplo.

### *c) Harmonização entre doadores?*

O principal problema da implementação da Declaração de Paris tem sido o de assumir a sua agenda como um processo técnico e burocrático, quando estas metas têm um carácter eminentemente político e estratégico. Em nenhum princípio isto se reflecte tanto como no da harmonização entre doadores, já que as questões da divisão do trabalho,

da formulação de projectos e estratégias conjuntas, da coordenação e complementaridade, mexem com objectivos de política externa, de visibilidade e de equilíbrios de poder entre os próprios doadores. Mexem também com objectivos dos próprios países parceiros, já que estes apostam muitas vezes na diversificação de parceiros não necessariamente coordenados entre si, não encarando a harmonização de doadores como algo necessariamente benéfico para os seus interesses.

Para que sejam eficazes, os acordos de harmonização entre doadores nunca poderão, portanto, ser definidos apenas entre esses doadores, mas antes em diálogo com o país parceiro. No entanto, é preciso referir que muitos países não têm a capacidade para liderar esse processo e que o ónus da coordenação recai necessariamente sobre os doadores. Os casos de falhas de coordenação são inúmeros e incluem exemplos como: a inoperacionalidade e proliferação de sistemas de sinalização de trânsito (nomeadamente semáforos) por terem sido doados por diferentes países, a diversidade de fardas e equipamento das forças policiais por terem sido disponibilizadas por doadores diferentes, a duplicação de programas de formação e de desenvolvimento de capacidades implementados por vários doadores, etc.

A descoordenação é ainda mais grave num contexto de fragmentação da ajuda, ou seja, de proliferação de projectos e programas que se amontoam perante a dificuldade administrativa de gerir todas estas acções ao nível local. Em 2005, o trabalho desenvolvido no âmbito do Fórum de Paris revelou que alguns países beneficiários de ajuda tinham mais de 800 acções financiadas por doadores a terem início anualmente, recebiam mais de 1000 missões externas e preparavam mais de 2000 relatórios de progresso; no entanto, seis anos depois, o Malawi continua a reportar mais de 400 projectos geridos pela sua plataforma governamental de gestão da ajuda<sup>43</sup>. E o cenário repete-se em países

---

<sup>43</sup> Diogo Angemi e Luciano Ciravegna, The Future of Aid, Development Blog, 31/03/2011. <http://www.dagliano.unimi.it/20110331/the-future-of-aid/>

que são considerados “*aid darlings*”, como a Tanzânia, o Uganda ou Moçambique, entre outros.

Para além disso, a falta de harmonização ou coordenação não se reflecte apenas no contexto nacional dos países beneficiários, mas igualmente no âmbito do debate sobre estas matérias ao nível macro: o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas reuniu-se em Maio de 2011 para discutir a eficácia da ajuda, num processo completamente separado dos debates liderados pela OCDE que culminam este ano em Busan. E este é apenas um exemplo de descoordenação entre burocracias globais, que se replica noutras áreas de interesse comum como a *peacebuilding*, as alterações climáticas ou as migrações.

#### *d) Gestão virada para os resultados?*

A ênfase nos resultados é naturalmente positiva, quando a realidade demonstra discussões infundáveis sobre questões de processo entre doadores e destes com os governos dos países parceiros. No entanto, é preciso ter em conta questões qualitativas e não apenas quantitativas. Por outras palavras, tão importante como verificar se dado país cumpriu os indicadores definidos nas matrizes de desempenho, é analisar se a trajectória é positiva ou negativa, se é convergente ou divergente. Da mesma forma, tão importante como assinalar que foram formadas “x” pessoas, é saber se essa formação teve utilidade para essas pessoas e quais os seus efeitos reais.

Por outro lado, o enfoque nos resultados pode estar ligado, por vezes, a uma obsessão com o desempenho e a uma atitude intransigente de busca da perfeição. “Se queremos instituições e gestão perfeitas, é melhor darmos o dinheiro da ajuda à Suécia, que certamente será bem aplicado”, ouviu-se recentemente dizer numa conferência. A afirmação, sendo caricata, retrata aquilo em que hoje impregna algumas decisões de cooperação no mundo desenvolvido: a concentração da ajuda naqueles que consideramos ter melhor performance, descurando

aqueles que, tendo menores capacidades e maiores necessidades, mais precisariam de ajuda.

*e) Mecanismos de transparência e responsabilização mútua?*

Até agora, este tem sido um diálogo fechado entre os gestores da ajuda do desenvolvimento de ambos os lados - doadores e países parceiros -, com pouco ou nenhum enfoque na *accountability* perante os seus cidadãos. Para além disso, continua naturalmente a existir um desequilíbrio considerável entre aquilo que é exigido aos países parceiros (pelos doadores) e a avaliação que é feita aos próprios doadores (pelos países parceiros).

Há uma contradição inerente ao facto de, por um lado, reconhecermos a falta de capacidades de um país em termos de recursos institucionais, financeiros e humanos, e por outro lado sobrecarregarmos esse país de procedimentos pesados (e diversos consoante o doador), exigências de *reporting* desproporcionadas, missões consecutivas e simultâneas de vários doadores e consultores ao terreno (às vezes numa média anual de mais de uma por dia), dezenas de grupos de trabalho no quadro da ajuda orçamental onde se espera que os funcionários do país liderem o processo, etc. A responsabilização é algo que funciona mais num sentido do que noutro, já que a existência de avaliações da acção dos doadores por parte do próprio país é ainda algo pouco comum, limitado pelas capacidades locais e pela natural ascendência do parceiro que disponibiliza a ajuda financeira sobre aquele que a recebe. O exemplo do Ruanda, que recusou o apoio orçamental de um doador por o não considerar fiável e previsível (depois de esse doador ter suspenso no ano anterior a ajuda por razões políticas e pretender depois retomá-la) pode ser um indicador de como este cenário poderá mudar no futuro.

Isto conduz-nos à questão da transparência dos fluxos de ajuda, onde ainda há um longo caminho a percorrer. Muitos doadores são incapazes de programar os montantes financeiros da ajuda numa base plurianual e num quadro temporal de médio prazo, o que prejudica naturalmente quaisquer planos nacionais e reformas que o país queira programar e

implementar. Muita da ajuda segue vias paralelas e não está incluída nos orçamentos dos países, tornando difícil o conhecimento sobre os fluxos reais e a sua própria coordenação. Este fenómeno é potenciado pela falta de capacidades e coordenação interna dos próprios sistemas nacionais, já que é frequente o Ministério das Finanças de um dado país não ter conhecimento do montante total que outro Ministério de uma área sectorial recebe da parte de todos os doadores.

Ser transparente implica abdicar de algo para mostrarmos a outros, significa deixar de ter o controlo sobre fluxos de informação que também são fluxos de poder, e nesse sentido também a transparência é algo profundamente político e não apenas técnico, tanto do lado dos doadores como no seio dos países africanos. Se grande parte da ajuda está a seguir vias paralelas e *“off-budget”* e se vários doadores ainda se mostram reticentes em revelar todos os fundos disponibilizados (e qual a percentagem desses fundos é que realmente chega ao país beneficiário), é necessário que nos interroguemos quais as razões para que isso aconteça e quais são os incentivos que existem para que os doadores sejam realmente transparentes e previsíveis na ajuda que concedem.

### **O fim da dependência da ajuda?**

Na realidade, a ajuda realmente eficaz é aquela que promove uma redução da dependência da ajuda, para que o objectivo final seja exactamente o país deixar de precisar dessa ajuda. No entanto, no geral, o sistema mundial da ajuda ao desenvolvimento transformou-se exactamente no contrário, num sistema que se reproduz a si próprio, que prefere discutir processos em vez de resultados, que beneficia poucos em detrimento de largos sectores das sociedades, e que, em suma, contribui exactamente para o que deveria evitar: a dependência da ajuda.

O ónus não está, de forma alguma, apenas do lado dos doadores. Também em África existem elites que se reproduzem com base nos fluxos da ajuda ao desenvolvimento, que desenvolveram um discurso

específico para agradar aos doadores e que reportam mais a esses doadores do que ao seu próprio povo. Alguns países considerados “bons alunos” não são necessariamente os que obtiveram melhores resultados de desenvolvimento nas últimas décadas, mas antes os que alinharam com as prioridades, formas de actuação e requisitos dos doadores.

A reprodução da dependência e a atitude de auto-incapacitação está presente também em alguns sectores das populações africanas, em resultado de décadas de assistência e de projectos de ajuda que não tiveram em linha de conta a importância de apoiar os esforços das pessoas no desenvolvimento das suas capacidades. A perpetuação da dependência não só não promove o desenvolvimento, como prejudica a iniciativa própria. E é preciso reconhecer que parte da ajuda concedida ao longo das últimas décadas esteve centrada no objecto e não no sujeito, ou seja, focalizou-se mais em determinados projectos ou programas do que nas pessoas a que estes se dirigiam<sup>44</sup>.

Algum país se desenvolveu unicamente como fruto da ajuda ao desenvolvimento? A resposta é naturalmente negativa. Cabo Verde foi um dos poucos países em África que transitaram de uma classificação de país menos avançado (PMA) para país de rendimento médio<sup>45</sup>, muito fruto da visão estratégica que foi assumida pelas elites cabo-verdianas para o seu país desde a independência. Isto incluiu, por vezes, a recusa de ajuda ao desenvolvimento e a defesa das suas prioridades face aos doadores. Por exemplo, logo após a independência, o governo cabo-verdiano recusou a distribuição gratuita de ajuda alimentar externa por

---

<sup>44</sup> Existem várias publicações recentes que analisam os efeitos perniciosos da ajuda ao desenvolvimento. Uma das mais ferozes críticas à ajuda encontra-se em MOYO, Dambisa (2009), *Dead Aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa*, Allen Lane. Outros exemplos incluem GLENNIE, Jonathan (2008), *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa (African Arguments)*, Zed Books; BOLTON, Giles (2008), *Aid and Other Dirty Business: How Good Intentions Have Failed the World's Poor*, Ebury Press; ou CALDERISI, Robert (2006), *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*, Palgrave Macmillian.

<sup>45</sup> Cabo Verde em 2007, Botsuana em 1994 e Maldivas em 2010.

considerar que isso reforçava o espírito de dependência das populações e defendeu antes perante a comunidade internacional a realização de lucros com essa ajuda, tendo depois utilizado as contrapartidas realizadas para implementar políticas económicas. Não quer isto dizer que a ajuda não tenha sido fundamental, ao longo das últimas décadas, para fomentar o desenvolvimento de Cabo Verde (mais do que em muitos países africanos); quer antes dizer que a implementação de uma visão estratégica própria é essencial, mesmo que isso não coincida com algumas solicitações externas.

Mais recentemente, a ONU retirou Angola da lista dos Países Menos Avançados (PMA)<sup>46</sup>. Não obstante as grandes desigualdades internas, a existência de níveis de pobreza elevadíssimos na generalidade da população e a realização de um crescimento pouco sustentável por estar assente nas receitas petrolíferas, Angola é um país que soube definir uma visão interna clara do seu desenvolvimento depois da guerra, que assumiu a reconstrução pós-conflito e que fez as suas escolhas estratégicas e de parceiros externos consoante as prioridades estabelecidas pelo governo. Muitas vezes, a comunidade doadora, que na retórica afirma promover a apropriação e liderança dos processos de desenvolvimento pelos próprios países, reage negativamente quando se depara com uma situação em que isso se verifica na prática.

Outro aspecto tem a ver com a interacção da ajuda com outros interesses, sectores e actores. A ajuda ao desenvolvimento concedida pelos países desenvolvidos sofre hoje de uma contradição básica, derivada da relutância em assumir as reais motivações da cooperação para o desenvolvimento. As razões ligadas à solidariedade global, à ajuda aos mais pobres e vulneráveis, são certamente objectivos nobres, mas não constituem muitas vezes o motor principal das dinâmicas de relacionamento entre Estados. Se assim fosse, a ajuda estaria concentrada nos países e nas populações mais pobres, segundo critérios de necessidade e de solidariedade. Por exemplo, nos casos dos Estados

---

<sup>46</sup> “ONU retira Angola da lista dos países mais pobres”. Jornal SOL, 9 de Junho de 2011.

denominados de frágeis ou afectados por conflitos, verifica-se que a maior parte dos fundos tende a concentrar-se num número muito restrito de países – com claro interesse geo-estratégico – enquanto outros permanecem “órfãos da ajuda” ou crises esquecidas<sup>47</sup>.

O facto de os fluxos de ajuda ao desenvolvimento reflectirem preocupações de segurança, interesses geo-estratégicos e económicos, razões de política externa e outros não é um dado necessariamente negativo. O que é negativo é a não assunção desses interesses e a falta de transparência sobre a sua existência. Daí que muitos países africanos revelem preferir a abordagem pragmática de doadores emergentes como a China, ao invés dos interesses não declarados e mascarados sob a capa de solidariedade paternalista de alguns doadores ocidentais. Neste sentido, o enfoque nos benefícios mútuos não desvirtua os objectivos da ajuda ao desenvolvimento, mas antes revela transparência sobre aquilo que é a real definição de cooperação – algo que exige o compromisso entre duas partes e que funciona com dois sentidos.

Relacionado com isto, está o facto de a ajuda ao desenvolvimento ter, ao longo das últimas décadas, realizado um processo de auto-exclusão e “guetização” face a outros fluxos, actores e sectores que contribuem decisivamente para o desenvolvimento global. Por outras palavras, o mundo da cooperação fechou-se sobre si próprio, discutindo processos e resultados apenas entre (e para) os actores da ajuda ao desenvolvimento, tornando-se acessível apenas os que compreendem as lógicas e a linguagem (o “desenvolvimentês”), sem grande interacção com outros sectores, como o mundo empresarial, o sector privado, o comércio e o investimento. Muitos países africanos acusam os doadores ocidentais de não disponibilizarem fundos para a criação de infra-

---

<sup>47</sup> Em 2009, 51% da ajuda ao desenvolvimento a países frágeis esteve concentrada em 6 países (num total de 41), sendo os principais destinatários o Afeganistão, a Etiópia e o Iraque. OECD (2010); “*Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2010*”, Annual Report, OECD, Paris.

[http://www.oecd.org/document/13/0,3746,en\\_2649\\_33693550\\_45789965\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_33693550_45789965_1_1_1_1,00.html)

estruturas, para o sector produtivo ou para a criação de emprego. E isto não acontece devido exactamente à perspectiva dominante de que a ajuda ao desenvolvimento deve ser algo separado, imparcial e assente apenas na visão assistencialista da solidariedade.

No entanto, os próprios países africanos revelam já a capacidade de exprimirem as suas posições sobre aquilo que consideram ser a verdadeira eficácia da ajuda ao desenvolvimento. No Consenso de Tunis<sup>48</sup>, elaborado como agenda africana para o Fórum de Alto Nível de Busan no final de 2011, é referido claramente que a ajuda ao desenvolvimento é apenas um contributo entre outros fluxos externos e que esta se deve centrar em propiciar aos países as condições para aproveitarem e desenvolverem as suas próprias capacidades e recursos internos. É, assim, afirmado que “o futuro de África depende da sua capacidade para financiar o desenvolvimento de uma diversidade de fontes”. Neste contexto, é feito um apelo à comunidade internacional para repensar a forma como a ajuda é programada e para centrar o seu apoio em investimentos que impulsionem o crescimento económico e promovam fontes alternativas de financiamento do desenvolvimento.

## Conclusões

O panorama dos países em desenvolvimento está a mudar rapidamente e os paradigmas tradicionais da ajuda ao desenvolvimento revelam-se desadequados para responder a muitos dos desafios multidimensionais que se colocam aos processos de desenvolvimento. Verifica-se actualmente uma profusão de fluxos externos para África - incluindo a APD, empréstimos, créditos mistos, financiamentos climáticos, fundos privados, etc. – e o desafio está exactamente na capacidade e vontade de canalizar estes fluxos para objectivos de redução da pobreza e de desenvolvimento.

---

<sup>48</sup> “*The Tunis Consensus: Targeting Effective Development. From aid effectiveness to development effectiveness*”. African Development Bank, African Union and NEPAD, November 2010.

Neste contexto, a comunidade doadora do Ocidente terá de reequacionar conceitos e formas de actuação. Nomeadamente, terá de encontrar um maior equilíbrio entre financiar os países que têm melhor desempenho e aqueles que têm maiores necessidades. Terá de saber entrar em sectores que são fundamentais para o desenvolvimento dos países, como as infra-estruturas, os sectores produtivos e a criação de emprego, em parceria com outros actores (nomeadamente com o sector privado). Terá de investir mais em práticas de ajuda ao desenvolvimento que favoreçam uma real diminuição da dependência dos países face a essa mesma ajuda. Terá de assumir claramente os seus interesses – geopolíticos, económicos, comerciais e outros – e trabalhar na base de um maior pragmatismo que permita construir relações de confiança entre os parceiros. Em suma, a ajuda terá de sair da “guetização” a que se votou e da perspectiva tradicional assistencialista, construindo parcerias globais mais estratégicas e mais abertas a compactos de desenvolvimento em cada país ou região, os quais envolvem necessariamente outros fundos e outros actores (como os países de rendimento médio e os doadores emergentes).

Do lado dos países africanos, mesmo não tendo as necessárias capacidades financeiras e humanas, é essencial possuir uma visão estratégica do seu processo de desenvolvimento, já que esta constitui a base de qualquer poder negocial e de qualquer liderança. Essa visão não pode constituir uma agenda político-burocrática definida com base na *accountability* perante os doadores, mas antes estar ancorada nos interesses da população e em prioridades claras de desenvolvimento.

A adopção de uma abordagem própria claramente definida é tanto mais importante num contexto de complexificação do sistema de ajuda internacional, que se reflecte numa proliferação de intervenientes e de perspectivas. As divergências de posição estão patentes, por exemplo, entre os que encaram o Estado como actor central do desenvolvimento e os que salientam o dinamismo e capacidade inovadora do sector privado, entre os que defendem a ajuda centrada nos mais pobres e aqueles que vêm maiores benefícios em investir em agentes de mudança e de reforma da sociedade, entre os que defendem a

prevalência da ajuda orçamental e aqueles que colocam o acento tónico noutros instrumentos como a assistência técnica, ou entre os que defendem maiores condicionalidades e os que as reprovam. Estes são apenas alguns exemplos que demonstram a existência de uma panóplia de opções, normalmente resultando em mensagens contraditórias dos vários actores externos para os países receptores da ajuda.

A definição de um rumo por parte dos países africanos terá de implicar, no médio e longo prazo, a adopção de estratégias em que a ajuda seja utilizada com o fim de sair dessa mesma ajuda, ou seja, de um roteiro para aumento de outros recursos (nomeadamente internos) com vista à redução da dependência. A ajuda ao desenvolvimento continua a ser importante e faz sentido, particularmente num contexto em que pode actuar como catalisadora do investimento privado, da transferência de tecnologia e conhecimento, de parcerias público-privadas, da criação de emprego, da competitividade e produtividade, etc. Mas é preciso estudar e apostar também noutras vias e instrumentos para equilibrar os orçamentos internos com menor recurso à ajuda ao desenvolvimento. Alguns autores referem a emissão de títulos do tesouro para melhor acesso aos mercados internacionais de capitais, a promoção do investimento externo, o impulsionamento das exportações através de mercados emergentes, a facilitação e utilização das remessas dos emigrantes, a implementação de esquemas de micro-financiamento, ou a aposta no aumento das receitas fiscais, entre outros, como apostas possíveis.

Isto implica a coragem política de fazer escolhas internas e poderá não corresponder aos planos e exigências dos doadores em determinadas ocasiões, mas é, certamente, a forma mais eficaz de construir verdadeiras parcerias estratégicas para o desenvolvimento, em torno de visões e agendas definidas e lideradas pelos próprios países.



Imagem: Associação de Defesa do Património de Mértola ADPM – <http://www.adpm.pt>  
Projecto Monapo Rumo ao Desenvolvimento, Moçambique - Centro de Recursos

# Quem define as políticas de desenvolvimento? Poder e influência na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento

Raquel Freitas

*Investigadora no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES)  
do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)*

## Introdução

O relacionamento entre doadores, tradicionalmente países desenvolvidos, e países parceiros ou em desenvolvimento, encontra-se desde há décadas afectado pelo problema da condicionalidade da ajuda ao desenvolvimento. Isto significa que tradicionalmente os doadores, designadamente o Banco Mundial, optavam por estabelecer um elaborado esquema de condições para que a ajuda fosse desembolsada, as quais estavam associadas à implementação de determinadas reformas ao nível macroeconómico. Isto levou a críticas, que identificavam como uma das principais causas da ineficácia da ajuda ao desenvolvimento, precisamente o facto de os países parceiros não serem donos das suas políticas e não estarem por isso suficientemente empenhados na sua implementação.

A ideia de que devem ser os beneficiários da ajuda a definir a aplicação da mesma começou então a surgir como estruturante de uma nova relação entre doadores e países parceiros, assente no que se tornou o princípio da apropriação nacional das políticas de desenvolvimento. Este princípio assenta no pressuposto de que o controlo e liderança dos processos de decisão por parte dos países em desenvolvimento levarão a melhores resultados ao nível da implementação dos recursos disponibilizados pelos doadores. Inerente a este princípio está também a ideia de que uma maior participação nos processos de decisão, não só

dos doadores mas sobretudo dos interlocutores internos para além dos governos centrais e locais, designadamente ONG, sector privado, instituições de investigação, sindicatos, contribuem para uma maior apropriação dos conteúdos e objectivos das políticas, mas também uma maior responsabilidade na sua implementação. Esta noção da importância de assegurar uma participação alargada no processo de decisão aplica-se não só à formulação das políticas de desenvolvimento mas também no caso dos programas e projectos que de forma mais próxima dos cidadãos aplicam os financiamentos provenientes da ajuda ao desenvolvimento. A ideia de apropriação abre também uma janela de oportunidade em que há maior interacção, consulta, aprendizagem de metodologias de trabalho e negociação, permitindo melhorar a forma como os vários interlocutores trabalham em conjunto.

No entanto como veremos neste artigo, participação nos processos não implica influência efectiva na decisão final, e a ajuda ao desenvolvimento sofre ainda de um predomínio dos interesses dos doadores, que têm em muitos casos uma capacidade muito forte de determinar as decisões tomadas.

Em geral, tem-se vindo a concluir que a ideia de apropriação constitui um princípio fundamental da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, mas que a sua aplicação assenta em pressupostos que em parte não se verificam, como por exemplo o pressuposto sobre a capacidade do governo parceiro definir e implementar as suas políticas. O princípio acaba assim por funcionar mais como um legitimador do discurso sobre um novo relacionamento entre doadores e parceiros, sobretudo quando confrontado pelas políticas de outros doadores emergentes que na prática conferem muito mais autonomia para os países parceiros gerirem os financiamentos, ou em que noutros casos explicitam de forma menos comprometida a medida em que a ajuda ao desenvolvimento serve os interesses de ambos os lados. A verificação destas dimensões de poder e influência é muito difícil porque está submersa em dinâmicas políticas que não são medidas nos mecanismos de acompanhamento técnico que monitorizam a agenda sobre a eficácia da ajuda. Uma das dimensões políticas mais importantes destes

processos prende-se com a questão da boa governação e qualidade da democracia, que em muitos dos países beneficiários de ajuda ao desenvolvimento são altamente questionáveis e implicam uma maior necessidade de acompanhamento por parte dos doadores, com um concomitante défice ao nível da apropriação nacional ou democrática.

### **A ideia de apropriação: pressupostos e expectativas**

Segundo a Declaração de Paris, o princípio de apropriação nacional das políticas de desenvolvimento (*ownership*) consiste na possibilidade de os países parceiros exercerem “liderança efectiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e assegurarem a coordenação das acções de desenvolvimento”.<sup>49</sup> Daqui resulta o único indicador do princípio de apropriação reconhecido na Declaração de Paris: existência de uma estratégia operacional de desenvolvimento, isto é, uma Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP).<sup>50</sup>

Na revisão da Declaração de Paris que decorreu em Accra em 2008 reforçou-se a linguagem relativa ao princípio de apropriação nacional, com a expressão “controlo do desenvolvimento por parte dos países”.<sup>51</sup> Alargou-se também a especificação do conceito, designadamente no que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades de liderança e gestão do desenvolvimento e do envolvimento dos parlamentos, dos governos centrais e locais, da sociedade civil, e sector privado bem como comunicação social e instituições de investigação nos processos de decisão. Esta evolução traduz a ideia de “apropriação democrática” e do reforço alargado dos sistemas participativos dos países em desenvolvimento.

---

<sup>49</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>

<sup>50</sup> A sigla ENRP (Estratégia Nacional de Redução da Pobreza) é aqui utilizada como tradução dos PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers), conforme designados pelo Banco Mundial.

<sup>51</sup> <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/AAA%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf>

No entanto, esta evolução não se traduziu numa alteração dos indicadores de operacionalização através dos quais a Declaração de Paris é monitorizada. Embora a questão dos indicadores possa parecer um problema meramente técnico, ela reveste-se de grande importância porque é com base neles que o progresso efectivo é avaliado. Neste caso apenas algumas dimensões da definição de apropriação nacional acordada pelos países em Paris e Accra são monitorizadas formalmente nos mecanismos de acompanhamento previstos e que são os responsáveis por fornecer lições para as sucessivas revisões do processo de Paris.<sup>52</sup>

A Declaração de Paris aplica o conceito de apropriação ao nível macro, ou seja ao nível da formulação de políticas nacionais de desenvolvimento, daí que se afigure aconselhável a utilização do qualificativo “nacional”. No entanto, para além da formulação de políticas nacionais de desenvolvimento, a ideia de apropriação também se aplica à definição de programas e projectos a nível sectorial ou local. Isto faz parte do espírito de Paris mas mais uma vez não se reflecte na forma de avaliação da agenda internacional para a eficácia da ajuda.

Sobretudo no que diz respeito à definição e implementação de programas e projectos, podemos dizer que a ideia de apropriação está fortemente ligada à ideia de participação dos interessados e beneficiários ao longo de todo o ciclo de programação, com a expectativa de que tal melhorará a capacidade de implementação do programa ou projecto e de que assegurará a sustentabilidade do mesmo. Como veremos mais à frente, o problema que se tem encontrado ao nível da ideia de participação prende-se com o pressuposto em que assenta, segundo o qual a organização de momentos de consulta popular ou à sociedade civil por si só implica influência efectiva nos processos de decisão, facto que frequentemente

---

<sup>52</sup> Foram realizadas três rondas de monitorização, em 2006, 2008 e 2011. Para informação completa, ver [http://www.oecd.org/document/44/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_43385196\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/44/0,3746,en_2649_3236398_43385196_1_1_1_1_00.html)

não corresponde à realidade. A participação efectiva, na linguagem do Banco Mundial, *participação significativa*, é algo que nem sempre é garantido e que raramente é avaliado, mas que explica em muitos casos a ineficácia da forma como são utilizados os recursos da ajuda ao desenvolvimento.

Uma outra expectativa em que assenta a ideia de apropriação, sobretudo no contexto da Declaração de Paris, é o de que a apropriação nacional das políticas garante que o governo e as entidades responsáveis pela implementação das mesmas cumpram efectivamente aquilo a que se comprometem. A verificar-se este pressuposto haverá uma melhoria da eficácia da ajuda. No entanto tem havido críticas a esse pressuposto uma vez que não é claro que os objectivos definidos nessas estratégias sejam os mais eficazes, e está comprovado que em grande parte elas continuam a ser determinadas por influências externas que não correspondem necessariamente às posições dos governos dos países parceiros.

Estas influências externas, designadamente por parte dos doadores, são ainda reminiscências do período de ajustamento estrutural e das políticas de condicionalidade. Ao nível do discurso pretende-se substituir a lógica de condicionalidade com a lógica de apropriação nacional, a qual deverá permitir ultrapassar as resistências dos países parceiros às orientações exteriores e deverá garantir o empenho dos governos em implementar as políticas acordadas com os doadores. Os países deverão sentir-se donos das suas políticas.

Ligado a este movimento no sentido da eliminação da condicionalidade da ajuda está o desenvolvimento de um outro instrumento que se espera contribua para o aumento da apropriação nacional, que é o apoio directo ao orçamento do Estado por parte dos doadores. No entanto isto tem implicado na maioria dos casos um aumento da interferência dos doadores na própria definição das políticas, com o argumento de que é necessário um maior escrutínio por parte dos doadores relativamente a financiamentos que depois não vão poder controlar.

Alguns outros limites frequentemente apontados ao princípio da apropriação nacional são as dificuldades ao nível da capacidade técnica, de análise e diagnóstico por parte dos funcionários das administrações dos países parceiros; falta de liderança e unidade no interior do governo que permita uma coordenação efectiva das políticas de desenvolvimento; dificuldade de adaptação das burocracias dos doadores a metodologias mais participativas; dificuldade em medir apropriação nacional.

### **Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza (ENRP)**

As ENRP são documentos programáticos de médio prazo, geralmente 4 anos, originalmente exigidos pelo Banco Mundial aos países beneficiários da ajuda no âmbito da iniciativa de apoio aos países altamente endividados (HIPC). Neles são definidas as prioridades a nível de reformas macroeconómicas e reformas no sector social.

Estas estratégias foram integradas no âmbito da Declaração de Paris como o indicador de apropriação nacional, no pressuposto de que elas são genuinamente o resultado de um processo de deliberação nacional. No entanto as críticas que têm sido apresentadas apontam no sentido de estas estratégias serem nalguns casos fortemente influenciadas quer pelo próprio Banco Mundial quer pelos outros doadores, perdendo assim a sua componente de apropriação nacional.

Outra crítica apresentada prende-se com o processo de formulação destes documentos, o qual obedece a um conjunto altamente pormenorizado de linhas orientadoras, fornecido pelo Banco Mundial no chamado Guião das ENRP.<sup>53</sup> Muitos observadores têm referido que as ENRP acabam por ser apenas um elenco de intenções sem grande priorização e o próprio peso político destes documentos tem sido posto em causa.

---

<sup>53</sup> World Bank (2001), *PRSP Sourcebook*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20175742~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>

Apesar dos limites que apresentam, estas estratégias constituem uma oportunidade de colocar as questões sociais na agenda política e são também uma oportunidade importante de colocar em torno da mesa os vários actores interessados, designadamente doadores, governos e sociedade civil.

O processo inicia-se com uma análise de diagnóstico sobre a situação da pobreza absoluta no país, seguindo-se a identificação de objectivos de redução da pobreza e a definição da estratégia para a redução da pobreza e crescimento, que deve incluir políticas macroeconómicas e estruturais; governação; políticas e programas sectoriais; e uma matriz de custos e financiamento.

A necessidade de ser o governo do país parceiro a exercer a liderança sobre aquilo que é um complexo processo político com a aparência de ser apenas um processo técnico, representa um desafio para os ministérios responsáveis pela coordenação, que normalmente são os ministérios do planeamento/finanças, a cargo dos quais está a liderança do processo, mas também é um desafio para os ministérios sectoriais.

A existência de capacidades técnicas adequadas é essencial não só para realizar a análise de diagnóstico sobre a pobreza e convertê-la em propostas de priorização política mas também para as actividades de coordenação inter-ministerial e negociação com uma pluralidade de parceiros com perspectivas diferentes sobre a realidade. Embora a situação varie consideravelmente de país para país, infelizmente numa boa parte dos países essas capacidades são limitadas, até porque muitas vezes os próprios doadores têm práticas nocivas para os países parceiros por contratarem para os seus programas os funcionários locais mais qualificados, com salários com os quais os governos locais não podem competir. Trata-se na prática de uma forma de minar a apropriação nacional.

Por outro lado, muitas das actividades de diagnóstico e de preparação dos próprios projectos de ENRP são desenvolvidas por funcionários

internacionais através das assistências técnicas pagas pelos países doadores, e que nalguns casos são claramente veículos transmissores das visões dos doadores. Como sabemos, o papel de definição de agenda nos processos políticos é fundamental e a influência estabelece-se logo a partir dos primeiros projectos de documento apresentados. Encontramo-nos mais uma vez perante uma forma de minar a apropriação nacional.

Um dos requisitos de validade das ENRP é que as suas prioridades sejam operacionalizadas através de instrumentos orçamentais plurianuais, os chamados quadros de despesa a médio prazo.<sup>54</sup> Este será talvez o indicador mais fiável da real apropriação nacional, entendida no sentido da intenção do governo de facto implementar as opções identificadas como prioritárias nas ENRP, uma vez que as traduz em alocações financeiras num quadro de recursos limitados. No entanto de acordo com as avaliações levadas a cabo até agora, tem sido precisamente neste ponto que o princípio da apropriação nacional tem sido mais difícil de concretizar.

As ENRP estão a ser adoptadas por um grande número de países em desenvolvimento, bem para além do grupo dos países altamente endividados, em parte pelo efeito da Declaração de Paris e em parte porque estas estratégias fornecem a orientação pela qual os países em desenvolvimento podem esperar que os doadores alinhem a sua ajuda, um outro dos princípios da Declaração de Paris. No entanto, o seu peso político a nível interno e a sua legitimidade têm sido questionados, sobretudo por serem documentos paralelos ao programa de governo e não integrados no orçamento de Estado e por nalguns casos não envolverem nos processos de decisão os parlamentos nacionais.

---

<sup>54</sup> Tradução para Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

## **Apropriação e participação nos processos de decisão**

A questão da participação da sociedade civil e parlamentos na formulação das políticas é um eixo fundamental do que se entende por apropriação nacional, embora ela não seja um indicador previsto na Declaração de Paris.

O papel do parlamento nacional na formulação das ENRP foi sublinhado na reunião de Acra. Efectivamente, a fonte de autoridade para a discussão sobre política de desenvolvimento do país deveria idealmente ser o parlamento e não ser transferida para um fórum de entidades cuja representatividade democrática pode ser questionada, não só no que diz respeito aos doadores, como no que diz respeito aos elementos do espectro da sociedade civil, muitas vezes ONG financiadas pelos doadores. Infelizmente nalgumas situações os parlamentos nacionais nem são consultados relativamente às ENRP, limitando-se a tomar conhecimento do documento.

Participação no processo de decisão não implica apenas presença em reuniões formais mas envolvimento activo na identificação de opções e influência efectiva nas decisões tomadas. Em todos os níveis de decisão, seja relativamente a políticas, programas ou projectos, esta acaba por ser uma questão sensível porque envolve dinâmicas de poder e de vontade política, colocando em confronto interesses e nalguns casos bases ideológicas distintas.

A questão da representatividade dos interlocutores que participam nos processos, seja de formulação de políticas, de programas ou de projectos reveste-se de uma grande importância por ter implicações sobre a legitimidade e sustentabilidade dos processos.

A participação da sociedade civil na formulação de programas sectoriais constitui uma clara mais-valia, designadamente porque são as ONG que muitas vezes implementam no terreno os programas enquanto parceiros do governo. O espírito de apropriação e envolvimento dos interessados

desde a fase de programação ajuda não só a melhorar a eficácia dos programas como a criar capacidades locais e ainda a estabelecer relacionamentos de trabalho conjunto entre os ministérios sectoriais e os seus parceiros.

O mesmo se verifica ao nível dos projectos mais concretos, muitos deles implementados através de organizações de base e com impactos muito directos sobre as condições de vida das populações. Aqui a ideia de apropriação avança muito claramente até aos próprios beneficiários locais, que devem participar na identificação dos objectivos e impactos esperados dos projectos e senti-los como deles para colaborarem na sua implementação e depois usufruírem plenamente dos benefícios que trazem.

Em síntese, a questão da apropriação a todos os níveis prende-se fortemente com a qualidade dos instrumentos de participação, os quais muitas vezes são descurados e utilizados sobretudo como selo de aprovação, em vez de constituírem reais mecanismos de melhoria das actividades e assim da eficácia da ajuda.

### **Boa governação e democracia**

O instrumento de ajuda designado de apoio directo ao orçamento, referido anteriormente como um dos instrumentos que se esperava virem a contribuir para uma maior apropriação, bem como para a redução da condicionalidade do Banco Mundial, teve como contrapartida um aumento do enfoque por parte dos doadores nas questões de boa governação e a criação de matrizes e parâmetros para aferir questões como a transparência dos governos parceiros, prestação de contas, etc. Embora a existência de mecanismos de fiscalização da acção do Estado seja importante, esses mecanismos devem também ser resultado de um processo interno, uma vez que entram por áreas tipicamente da ordem interna do Estado soberano como o Estado de direito, organização de eleições e outras medidas que colocam algumas dúvidas quanto à legitimidade de serem os doadores a ditar orientações.

Por outro lado, é um facto que a legitimidade democrática dos governos no poder pode, sobretudo no caso dos Estados frágeis, ser posta em causa. Nestes casos é frequente, por exemplo, que o Estado não tenha como prioridade a preocupação com as questões sociais e redução da pobreza, sendo os outros interlocutores, em particular os doadores que têm influência determinante, a ter que pressionar no sentido da priorização das políticas sociais e não de políticas que beneficiam as elites no poder. Por esse motivo foi desenvolvido um processo específico sobre a aplicabilidade dos princípios da Declaração de Paris a Estados frágeis e afectados por conflitos, onde o princípio da apropriação nacional é de alguma forma relaxada, passando a depender da possibilidade de se chegar a consensos e da capacidade para implementar compromissos e permitindo assim um maior enfoque na prevenção de conflito e acção diplomática.<sup>55</sup>

No entanto, por vezes os doadores não têm o sentido da proporcionalidade e caem na tendência para a micro-gestão das políticas, apresentando exigências relativamente a todas as áreas, e obrigando os ministérios a inúmeras reuniões e relatórios que sobrecarregam os funcionários e limitam a possibilidade de dedicarem tempo à real formulação e implementação de políticas.

A qualidade da democracia prende-se também com a questão da taxação, que tem sido levantada ultimamente: o facto de nos anos de ajustamento estrutural e também presentemente com as políticas macroeconómicas, ter sido imposta uma forte contenção da despesa do Estado, implicou uma dependência da ajuda internacional para o investimento no sector social. Por outro lado, numa grande parte dos países em desenvolvimento não há ganhos significativos de redistribuição da riqueza produzida e a taxação dos rendimentos não é uma realidade, pelo que os governos muitas vezes se desresponsabilizam das suas funções sociais com alguma facilidade. O papel negativo da ajuda ao desenvolvimento na desresponsabilização

---

<sup>55</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/15/1/41149294.pdf>

dos governos é um dos temas em cima da mesa para a próxima reunião de revisão da Declaração de Paris.

Da mesma forma a prestação de contas e transparência por parte dos governos dos países parceiros encontra-se algo limitada, fazendo-se muitas vezes mais junto dos doadores do que dos interlocutores internos e da população que os elege.

### **Desafios para o futuro**

Um dos desafios mais importantes no futuro próximo é a questão da liderança do próprio processo global sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, conhecido como a agenda de Paris. Tem havido várias posições críticas ao facto de o processo ser actualmente conduzido através de um grupo de trabalho que tem a sua base no Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, o qual é considerado um clube de doadores e que limita a capacidade de influência e espaço político dos países parceiros. Na prática isto representa um limite à apropriação do processo global por parte destes últimos. Fala-se presentemente em atribuir a liderança do processo às Nações Unidas, que seria um fórum mais independente e representativo.<sup>56</sup>

Outra das questões com impactos importantes para o princípio da apropriação é a mudança de enfoque centrado na preocupação com a eficácia da ajuda, para uma preocupação com a eficácia do desenvolvimento. Isto significa que a tónica deverá ser colocada não apenas nos instrumentos técnicos de ajuda ao desenvolvimento, mas na verificação efectiva de resultados dos mesmos. Isto responde ao problema de que muitos dos princípios e mecanismos destinados a melhorar a eficácia da ajuda inseridos na agenda de Paris se centravam em pressupostos sobre os efeitos que teriam esses mecanismos, desde que fossem implementados conforme previsto. Esta transposição seria relativamente automática, com uma aplicação *top-down*, do contexto

---

<sup>56</sup><http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/may/23/un-oecd-aid-effectiveness?INTCMP=ILCNETTXT3487>

global para o contexto local. No entanto verifica-se que é necessária uma contextualização das várias dinâmicas em jogo para que esses mecanismos produzam os efeitos desejados, o que implica também a consideração de dinâmicas que são menos técnicas e mais políticas. O princípio da apropriação é um dos principais garantes da contextualização dos mecanismos globais, que devem ser adaptados àquilo que é efectivamente sentido como necessidade por parte dos países que recebem a ajuda.

Neste sentido, foram desenvolvidas, no âmbito da preparação para a reunião de Busan, propostas de estabelecimento de parcerias eficazes para promover uma apropriação democrática e efectiva participação dos diferentes interlocutores nos processos, designadamente a sociedade civil.<sup>57</sup> Outra questão vista como importante para promover maior capacidade de liderança por parte dos parceiros é a formação e capacitação baseada em necessidades, bem como o desligamento da assistência técnica. Também se discute a forma de melhorar a medição da apropriação, designadamente a participação dos cidadãos e o ambiente no qual operam os actores não-estatais.

Finalmente, deve ser sublinhada a influência que poderá ter a perspectiva dos novos doadores sobre a questão da apropriação, como a China, Brasil ou Índia, ou mesmo outro tipo de doador como as Fundações e Corporações. Por razões diversas estes outros doadores têm posições que não são inteiramente coincidentes com a concepção de apropriação adoptada no âmbito da Declaração de Paris, mas têm um papel cada vez mais influente não só pelo peso do seu relacionamento bilateral com os países em desenvolvimento mas também pelo impacto que têm ao torná-los menos dependentes da ajuda tradicional.

---

<sup>57</sup> [http://www.alliance2015.org/fileadmin/Texte\\_Pdfs/Text\\_Documents/2-pager\\_Busan\\_june\\_2011.pdf](http://www.alliance2015.org/fileadmin/Texte_Pdfs/Text_Documents/2-pager_Busan_june_2011.pdf)



Imagem: Paulo Nuno Vicente/ACEP – Associação para a Cooperação entre os Povos - <http://www.acep.pt>

## Qualidade da Cooperação e do Desenvolvimento: Um desafio também às Organizações da Sociedade Civil

Ana Filipa Oliveira e Fátima Proença  
*Associação para a Cooperação entre os Povos (ACEP)*

A reforma da arquitectura da Ajuda ao Desenvolvimento, enquanto factor de melhoria dos seus impactos, tornou-se uma discussão central no início do século XXI, num processo iniciado em Roma em 2003 e aprofundado em Paris, em 2005, no 2.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda.

O encontro de Paris reconheceu pela primeira vez as Organizações da Sociedade Civil (OSC) como potenciais participantes na identificação das prioridades e na monitorização dos programas de Desenvolvimento. Porém, falhou ao não reconhecer em pleno as OSC como actores de Desenvolvimento, não tendo em conta as suas prioridades, preocupações ou programas. Ou seja, a perspectiva de Desenvolvimento das OSC ficou, em grande parte, à margem do processo liderado pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Neste contexto, e paralelamente à agenda delineada pelos Doadores – governos e organizações internacionais –, a Sociedade Civil de ambos os hemisférios começou a reunir esforços e a organizar o debate sobre a sua visão para o envolvimento no processo de Eficácia da Ajuda. Em 2007, foi criada a plataforma Better Aid (de que a ACEP faz parte), que começou a desenvolver programas de *advocacy* em torno dos temas da qualidade da Ajuda ao Desenvolvimento.

Em simultâneo, e com o apoio de diversos países doadores, foi criado o Grupo Consultivo sobre Sociedade Civil e Eficácia da Ajuda (*Advisory*

*Group on Civil Society and Aid Effectiveness*<sup>58</sup>), um grupo *multi-stakeholder* que estabelece uma ligação formal entre OSC e os países membros OCDE, definindo-se como “facilitador” da participação da Sociedade Civil em Fóruns de Alto Nível posteriores<sup>59</sup>.

Uma das características distintivas do 3.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda que teve lugar em Acra (2008), Gana, foi precisamente o grau de importância atribuído à Sociedade Civil. Comparativamente aos Fóruns anteriores, Acra representou um momento de viragem, enquanto processo mais inclusivo, abrangendo significativamente a participação das OSC – que para ele se prepararam –, culminando num fórum próprio sobre a Eficácia da Ajuda, onde foram decididas as questões chave a propor ao Fórum de Alto Nível.

Mais de 80 representantes de OSC participaram na reunião oficial, atribuindo um alto nível de prioridade ao debate sobre a transparência dos fluxos de Ajuda ao Desenvolvimento dos países doadores e tendo um papel decisivo na sua inclusão no documento final – a Agenda para a Acção de Acra (AAA). Contudo, o grande sinal de mudança em Acra, para a relação com as OSC, foi o reconhecimento oficial do seu papel como actor de Desenvolvimento, explanado no parágrafo 20 da AAA<sup>60</sup>:

***20. Aprofundaremos o nosso compromisso com as OSC, enquanto actores de Desenvolvimento a título próprio, cujos esforços complementam os dos governos e do sector privado. Partilhamos um interesse em garantir que os contributos das***

---

<sup>58</sup> Mais informações sobre este processo disponíveis em <http://www.cso-effectiveness.org/-advisory-group-on-civil-society,021-.html?lang=en>

<sup>59</sup> Sobre esta questão, consultar o documento de referência: *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness – Synthesis of Findings and Recommendations*, CAD/OCDE, Agosto 2008, disponível em

<sup>60</sup> *Agenda para a Acção de Acra*, disponível para consulta em <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Portuguese.pdf>

*OSC para o Desenvolvimento atinjam o seu pleno potencial. Com este objectivo:*

*a) Convidamos as OSC a reflectir sobre o modo como podem aplicar os princípios de Paris sobre eficácia da ajuda, de um ponto de vista das OSC.*

*b) Acolhemos com agrado as propostas das OSC para nos empenharmos conjuntamente num processo envolvendo múltiplos intervenientes, liderado pelas OSC, que promova a eficácia das OSC no Desenvolvimento. Como parte desse processo, procuraremos: i) melhorar a coordenação dos esforços das OSC com programas governamentais, ii) incrementar a responsabilização com vista a resultados das OSC, e iii) melhorar a informação sobre as actividades das OSC.*

*c) Trabalharemos com as OSC de modo a criar um ambiente favorável, que potencie os seus contributos para o Desenvolvimento.*

Apesar do espaço conquistado pelas OSC no processo de Eficácia da Ajuda desde Paris, as suas preocupações não estão ainda suficientemente integradas nos documentos oficiais, nomeadamente no que diz respeito à abordagem do desenvolvimento baseada nos Direitos Humanos e à introdução de uma agenda de apropriação democrática.

A primeira grande questão suscitada logo no início do processo pelas OSC – Eficácia da Ajuda versus Eficácia do Desenvolvimento – parece meramente conceptual. Contudo, a passagem da abordagem da agenda da Ajuda para uma agenda de Eficácia do Desenvolvimento representa a abrangência de um leque muito mais diversificado de áreas – de que a Ajuda ao Desenvolvimento é parte integrante mas não é elemento único –, tornando-se uma visão holística, capaz de garantir a integração coerente de todos os elementos, em todas as esferas de actividades em que as OSC estão empenhadas (Proença, 2010). Ou seja, a Eficácia do Desenvolvimento parte do argumento de que o Desenvolvimento *efectivo* exige mais do que simplesmente uma Ajuda eficaz. E este debate em português precisa aliás de atender à conotação “contabilística” da ideia de Eficácia, que arrisca a suscitar abordagens

limitadas à obtenção de resultados quantitativos, pelo que, entre nós, não é uma mera questão de semântica acentuar o termo *efectivo*, como alternativo ao termo *eficaz*.

Durante os quatro dias do 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Busan (Coreia do Sul), todos os actores de Desenvolvimento a nível mundial – desde do sector público, sector privado, sociedade civil – são chamados a contribuir para a elaboração de uma acção concertada para a Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento. É a primeira vez que a Sociedade Civil participa, numa base de igualdade, com outros actores anteriormente reconhecidos. Busan é, portanto, considerado um ponto de chegada e “o início de uma nova era” (Tujan, 2011).

De acordo com as conclusões do processo de debate interno à Sociedade Civil, é fundamental o progresso em quatro áreas distintas, mas interdependentes, no processo de reforma da Ajuda ao Desenvolvimento, nomeadamente:

- 1. Na avaliação completa e no aprofundamento dos compromissos de Paris e Acra;*
- 2. No reforço da Eficácia do Desenvolvimento através de uma abordagem baseada nos Direitos Humanos;*
- 3. No apoio às OSC como actores independentes de Desenvolvimento de pleno direito, e no compromisso da promoção de um ambiente favorável ao seu trabalho a nível global;*
- 4. Na promoção de uma arquitetura de Cooperação para o Desenvolvimento justa e igualitária.*

(Better Aid, 2011)

### **Da apropriação nacional à apropriação democrática**

Na revisão dos compromissos assumidos anteriormente em Paris e Acra, existe uma questão que tem sido alvo de críticas ao longo dos últimos anos – a questão da apropriação nacional. Considerado um dos princípios-chave da Declaração de Paris para a Eficácia da Ajuda, a apropriação nacional diz respeito à prioridade dada à efectiva liderança

por parte dos chamados países beneficiários dos programas e reformas necessárias ao Desenvolvimento. Porém, esta é uma visão limitada, pois que limita a apropriação apenas por parte dos governos nacionais dos Países em Desenvolvimento e em diálogo com as instituições ou países doadores. A *Better Aid* defende que a apropriação deve ser, acima de tudo, democrática, tanto em extensão como em profundidade, ou seja: ela deve ir desde a definição das políticas de Desenvolvimento ao seu planeamento e implementação no terreno, e incluir o esforço conjunto de todos os actores envolvidos no processo de Desenvolvimento:

*“As vozes dos cidadãos, bem como as suas preocupações e direitos – de mulheres e homens, rapazes e raparigas – devem ser a base de planeamento e acção do Desenvolvimento nacional. A apropriação democrática requer instituições de governação fortes para a participação e prestação de contas, com especial atenção para os direitos das populações afectadas e vulneráveis. Os doadores e governos devem por isso assegurar a protecção dos direitos cívicos e políticos, através de processos abertos e inclusivos para o envolvimento e accountability das OSC, governos locais, parlamentares, um sector de media livres e o sector privado”*

(Better Aid, 2011)

Resumidamente, a apropriação democrática coloca de forma mais clara as pessoas no centro da Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento, ao assegurar a participação dos cidadãos dos Países em Desenvolvimento e não só dos seus governos. Também nesta questão Acra constitui um *upgrade* à visão limitada da Declaração de Paris, ao recomendar o envolvimento de todos os *stakeholders* no aprofundamento da apropriação local e democrática, isto é, de uma apropriação mais inclusiva. Vários autores são unânimes em considerar que o envolvimento das OSC e das suas acções de *lobbying* foram fundamentais para a evolução gradual do conceito de apropriação desde Paris. Neste processo, as OSC procuram dar agora o seu contributo em Busan apelando à “democratização da agenda a Eficácia da Ajuda” (Tujan, 2011).

A democratização da agenda de Ajuda ao Desenvolvimento significa que os resultados dos programas e políticas de Desenvolvimento devem ser sentidos a nível local, indo ao encontro das prioridades e necessidades reais das populações. É neste ponto que as OSC podem desempenhar um papel crucial no processo de Desenvolvimento, pela sua proximidade aos problemas, ou seja, pela sua capacidade de comunicar e chegar às populações mais pobres e pelo seu carácter inovador e catalisador no processo de transformação social.

### **O ambiente (des) favorável**

Com o reconhecimento das OSC como actores de Desenvolvimento em Acra, os governos comprometeram-se a proporcionar-lhes um ambiente favorável, em conformidade com compromissos internacionais, como por exemplo a Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos (1998). Porém, desde Acra que “o progresso de melhoramento do ambiente favorável para as OSC tem sido escasso e a implementação dos compromissos internacionais sobre o ambiente favorável tem sido lenta na melhor das hipóteses” (Concord, 2011).

Diversos relatórios produzidos por plataformas internacionais de Sociedade Civil e pelas próprias OSC denunciam que, desde Acra, o ambiente está menos favorável para as OSC em muitos países. É o caso do Act Alliance<sup>61</sup> que analisou o espaço político das OSC em África nos últimos três anos, chegando à conclusão que, num número crescente de países, a Sociedade Civil não está incluída na política de planeamento, implementação e monitorização dos Governos e doadores tal como está

---

<sup>61</sup> Sobre o espaço político das OSC africanas, a Act Alliance produziu dois estudos: *Changing political spaces of Civil Society Organisations*, 2011, disponível em <http://www.acep.pt/portals/0/BlogueMelhorCoop/ChangingPoliticalSpaces.pdf> e *Political Space of Civil Society Organisations in Africa: Civil Society, Aid Effectiveness and Enabling Environment. The Cases of Burkina Faso, Ghana and Zambia*, 2010. Estudo realizado em parceria com a AACC – All African Conference of Churches e a EED – Protestant Development Service, disponível em [http://www.acep.pt/portals/0/BlogueMelhorCoop/CSOAfrica\\_PoliticalSpace.pdf](http://www.acep.pt/portals/0/BlogueMelhorCoop/CSOAfrica_PoliticalSpace.pdf)

previsto na AAA. Pelo contrário, em diversos países a Sociedade Civil é alvo de estigmatização, criminalização e restrições a nível administrativo e legislativo, além ser vítima de intimidação.

Já a ACPPP – Africa Civil Society Platform on Principled Partnership, no relatório “Democracy, AID and Disenabling Environment: Motivation and Impact of Disenabling Environment on Development work in Africa” (2011)<sup>62</sup> defende que as OSC africanas estão a enfrentar uma das maiores crises dos últimos 50 anos do continente.

De acordo com a organização, os compromissos assumidos internacionalmente como a Declaração de Paris ou os Princípios das OSC sobre a Eficácia do Desenvolvimento não são suficientes para lidar com a “onda de legislação” contra a Sociedade Civil africana. Antes pelo contrário, têm tido um efeito perverso na relação dos Estados africanos com a Sociedade Civil no que toca à necessidade de alinhamento com as políticas governamentais:

*“Ao concentrarem-se na Declaração de Paris, não prestando atenção à AAA, os doadores colocam, cada vez mais, as OSC na linha de fogo dos Governos, servindo de justificação para o controlo das OSC” (...) (Os Governos) interpretam o (princípio) de Alinhamento como uma obrigação de estar de acordo com a Agenda do Governo; a questão da Apropriação como Apropriação pelo Governo e o de Prestação de Contas Mútua como obrigação das ONG de prestarem toda a Informação aos Governos”.*

(ACPPP, 2011: 6)

Todos os estudos<sup>63</sup> que serviram de base para a elaboração deste documento apontam para a existência de medidas cada vez mais

---

<sup>62</sup> Disponível em [http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/disenabling\\_environment-2.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/disenabling_environment-2.pdf)

<sup>63</sup> O relatório foi elaborado com base em 17 estudos conduzidos entre 2008 e 2011, em mais de 30 países africanos e servirá como documento de trabalho para

sofisticadas para dificultar a movimentação da Sociedade Civil em muitos países africanos, mas algumas das medidas podem ser encontradas também em alguns membros da OCDE. Verificam-se obstáculos legais e administrativos (medidas de contra-terrorismo e de segurança, medidas no plano fiscal, entre outras), barreiras à entrada nos países, burocracia excessiva e exigências cada vez mais rigorosas à criação de organizações, quadros de participação na definição de políticas que são meramente formais, recurso a OSC como instrumentos das políticas oficiais. Em alguns países existem ainda outros obstáculos como a dissolução arbitrária de ONG, supervisão e controlo desproporcionados por parte do Estado, bem como a criação de ONG “governamentais” ou transformação no mesmo sentido de ONG já existentes.

Mais recentemente, em Setembro de 2011, a plataforma internacional da Sociedade Civil CIVICUS<sup>64</sup> lançou o relatório “Bridging the Gaps - Citizens organisations and dissociation” que analisa o Índice de Sociedade Civil no período de 2008 a 2011<sup>65</sup>. O documento vem reiterar a conclusão do estudo desenvolvido pela ACPDP, ao considerar que a Sociedade Civil está a sofrer um dos maiores momentos de crise e de mudança, nomeadamente pressões a nível político e económico. Dos 35 países analisados a nível mundial, o Índice da Sociedade Civil revela que quase metade das OSC analisadas (47%) encontra um ambiente legal muito limitado para o exercício das suas actividades e 21% das OSC relata que são alvo de restrições ou de ataques directos do governo central e local (CIVICUS, 2011).

Neste contexto, as OSC consideram indispensável um acordo mínimo em Busan no que se refere à definição de critérios sobre o ambiente favorável, que devem estar de acordo com normas internacionais de

---

discussão sobre a definição de ambiente favorável no 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em Busan

<sup>64</sup> CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation: <http://www.civicus.org>

<sup>65</sup> Para saber mais sobre o *CIVICUS Civil Society Index* aceda a <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2010/12/da-teoria-as-praticas-civicus-civil.html>

Direitos Humanos, incluindo a liberdade de associação, a liberdade de expressão, o direito de operar num ambiente sem interferências do Governo, o direito de comunicar e cooperar, o direito de procurar e assegurar fontes de financiamento diversificadas e o dever do Estado de proteger (Better Aid, 2011).

### **A Transparência como condição para uma Ajuda Efectiva**

No seu debate as OSC vêm considerando que a transparência e apropriação democrática são cada vez mais indissociáveis. De acordo com a Reality of Aid:

*“Sem transparência na informação, parlamentares e cidadãos têm poucas ferramentas para obrigar o Governo a prestar contas; quando o Governo e a sua burocracia limitam fortemente a apropriação e o controlo da prestação de contas, floresce uma cultura de corrupção, e a vontade política para implementar mecanismos de transparência e de prestação de contas torna-se débil”*

(Reality of Aid, 2011: 13)

A transparência, chama a atenção Lobo (2011), deve ser entendida de forma lata, desde a definição de objectivos, motivações e fins até à partilha de informação sobre meios e resultados, o que contribui para o reforço da legitimidade dos diversos parceiros envolvidos e para uma maior igualdade entre doadores e países parceiros.

Sobre esta questão, as OSC reconhecem que foram dados passos importantes em Acra. Durante o 3.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, foi apresentada a IATI – International Aid Transparency Initiative<sup>66</sup> (Iniciativa Internacional de Transparência da Ajuda), resultante do esforço conjunto de Organizações da Sociedade Civil e alguns Governos e que tem assumido relevo ao longo dos últimos três anos.

---

<sup>66</sup> Website oficial em <http://www.aidtransparency.net>

Trata-se de uma coligação constituída por Governos e instituições doadores e de Países em Desenvolvimento e ONG que afirmam o seu acordo com o postulado político contido na Declaração de Acra da IATI – ou seja, a transparência da informação promove parcerias mais efectivas e acelera o Desenvolvimento e a conseqüente redução da pobreza, aumentando a apropriação e a prestação de contas mútua, reduzindo a corrupção e melhorando a canalização de Ajuda. Assim, os doadores signatários da declaração comprometem-se a fornecer informação completa e em tempo útil sobre os compromissos com os Países em Desenvolvimento, para que estes possam conhecer com precisão os fluxos de Ajuda para os seus orçamentos. Estes são apenas alguns princípios-chave dos cerca de 20 pontos que constituem a declaração<sup>67</sup> assinada então por oito organizações internacionais e 12 países Doadores e endossada por 22 Países em Desenvolvimento – africanos, asiáticos e latino-americanos – mas a que muitos outros vieram a aderir. No momento de elaboração deste documento a UE discute a possibilidade de a adesão à IATI vir a ser considerada como vinculativa.

Desta iniciativa, destaca-se a ausência de Portugal, país onde o debate é muito limitado, sendo reduzido praticamente ao plano técnico. Embora Portugal esteja vinculado ao fornecimento de informação previsto nos *standards* da OCDE, a verdade é que a IATI e os seus *standards* (os “IATI Standards”<sup>68</sup>) surgem num contexto assumido politicamente, de procura de mudanças qualitativas e abrangendo a totalidade dos actores e não só os Governos dos países membros do CAD.

A posição de Portugal neste domínio passou aliás a ser alvo de atenção de outras redes e iniciativas. Por exemplo, em Março de 2011, a Acess

---

<sup>67</sup> Mais informação sobre a questão da transparência no boletim *Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*, Jan/11.

<sup>68</sup> Em 2011, a IATI lançou um site dedicado exclusivamente aos “IATI Standards”, ou seja, os padrões internacionais que os signatários da iniciativa devem implementar para harmonizar a difusão de informação sobre a canalização da Ajuda ao Desenvolvimento (ler mais em <http://iatistandard.org/>).

Info Europe lançou um relatório sobre as negociações da reforma das normas de transparência na UE, intitulado “O segredo de Estado das reformas da transparência da UE”, do qual destaca o “silêncio administrativo” de Portugal, que não terá respondido a vários pedidos de informação da organização.

Na preparação para Busan, a IATI e campanhas internacionais, como a Publish What You Fund, têm multiplicado iniciativas de promoção do papel da transparência da Ajuda ao Desenvolvimento como condição para a Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento, nomeadamente através de o lançamento da petição “Make Aid Transparent”<sup>69</sup>. Como destaca a Publish What You Fund no site oficial da petição, 2011 é um momento crítico e um “empurrão” público neste momento na exigência de maior transparência pode fazer a diferença.

Portugal não pode assim continuar à margem da discussão actual, não pode continuar a situá-la predominantemente num contexto interno ao aparelho do Estado e num plano meramente técnico. Iniciativas promotoras de debate e reflexão e disponibilização de informação (como o projecto desenvolvido pela ACEP e co-financiado pelo IPAD “Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento” e respectivo blogue <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/> ou as levadas a cabo pelo Grupo “AidWatch” constituído por ONGD da Plataforma portuguesa) são sinais de disponibilidade e empenhamento de organizações de diversos tipos de procurarem contribuir para este debate e para um compromisso de co-responsabilidade neste domínio.

### **O Fórum Aberto para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC e as expectativas para o futuro**

O calendário das OSC não se limita aos Fóruns de Alto Nível, tendo-se reunido por diversas vezes nos últimos anos para delinear uma agenda própria (alternativa e/ou complementar) à visão de Governos e

---

<sup>69</sup> Site oficial da petição “Make Aid Transparent”:  
<http://www.makeaidtransparent.org/>

organizações internacionais. Um dos marcos recentes na concertação da Sociedade Civil a nível mundial foi a criação do Fórum Aberto para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC<sup>70</sup> (*Open Forum for CSO Effectiveness Development*). Num primeiro encontro exploratório das OSC, em Junho de 2008, em Paris, foi criado um Grupo Facilitador, com 25 organizações, que incluía redes reconhecidas e influentes de África, América Latina, Ásia, América do Norte, Europa, Médio Oriente, Pacífico e ainda algumas redes internacionais de OSC e uma rede de organizações de mulheres. Desse momento até à primeira Assembleia Global, realizada cerca de dois anos depois em Istambul, na Turquia (Setembro 2010), um caminho muito importante foi percorrido, com um horizonte de longo prazo (Proença, 2011).

Um dos primeiros passos foi a procura de consensualizar um conjunto de objectivos centrais que vieram a ser formulados do seguinte modo:

- Criação de um processo aberto, cuja credibilidade e responsabilidade assentam no seu carácter inclusivo e na transparência. O fórum desenvolver-se-á em torno de processos nacionais, temáticos/sectoriais, regionais e globais, de forma a tornar as OSC capazes de contribuir para a formulação de um consenso sobre a Eficácia do Desenvolvimento da Sociedade Civil;
- O desenvolvimento de uma visão das OSC sobre a Eficácia do Desenvolvimento, através de um diálogo político a nível nacional e internacional, que tenha em conta a centralidade de conceitos como os dos direitos humanos, igualdade de género, sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de capacidades dos actores do Desenvolvimento, de forma a conduzir às mudanças pretendidas, enquanto base da eficácia para as OSC assim como para os doadores e os governos;
- Um acordo sobre princípios comuns no que se refere à Eficácia do Desenvolvimento das OSC, através do diálogo e da aprendizagem. Os princípios partilhados são diferentemente aplicados pela

---

<sup>70</sup> *Open Forum for CSO Effectiveness Development* em <http://www.cso-effectiveness.org>

diversidade de OSC, em contextos regionais ou sectoriais muito diversos;

- Um acordo sobre grandes linhas de orientação sobre como aplicar esses princípios e documentação sobre boas práticas e mecanismos apropriados a cada país e região;
- Um acordo global sobre padrões mínimos de ambiente favorável para o 4º Fórum de Alto Nível, na Coreia do Sul, no final de 2011.

Em 2010, Istambul vem assim a ser um marco a vários títulos: um marco na conceptualização e consensualização da proposta de um conjunto de princípios base para a qualidade da intervenção no Desenvolvimento por parte das OSC, adaptáveis a cada contexto nacional ou sector; um marco na participação e diálogo entre redes de Sociedade Civil de todos os continentes (o “tradicional” protagonismo europeu foi aliás suplantado por processos preparatórios muito consistentes e participados nos outros continentes); um marco pela visão de longo prazo, de construção de uma agenda conjunta para um Desenvolvimento equitativo e sustentável.

No final de Junho de 2011, a Sociedade Civil reuniu-se em Siem Reap (Camboja) na 2.ª Assembleia Geral do Fórum Aberto para finalizar o Quadro Internacional da Eficácia do Desenvolvimento das OSC<sup>71</sup> que representa uma declaração da Sociedade Civil global sobre os princípios, as linhas gerais e as condições externas dos Governos e doadores para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC. O também denominado Consenso de Siem Reap é o culminar de dois anos de trabalho – 70 consultas nacionais, 9 *workshops* regionais e 8 processos temáticos<sup>72</sup> – para consolidar as várias visões da Sociedade Civil em torno do seu contributo como actor de Desenvolvimento.

---

<sup>71</sup> Documento na íntegra em [http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/international\\_framework\\_open\\_forum.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/international_framework_open_forum.pdf)

<sup>72</sup> O sindicalismo, a igualdade de género e os direitos das mulheres, os movimentos sociais dos mais marginalizados e o papel das OSC em situações de conflito foram alguns dos temas tratados neste processo

Os Oito Princípios de Istambul – que devem guiar o trabalho e as práticas das OSC, seja em situações de conflito ou em contextos de paz, em diferentes áreas de actuação – são parte integrante do documento final que o Fórum Aberto irá levar ao 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda.

E o que esperam as OSC de Busan? Em primeiro lugar, pretendem assegurar a sua plena participação, na sua diversidade, como actores de Desenvolvimento em complementaridade com outros actores, através da aprovação e reconhecimento ao mais alto nível dos Princípios de Istambul (2008) e do Consenso de Siem Reap (2011).

Além disso, a Sociedade Civil exige a aprovação de padrões mínimos na definição de políticas, leis e práticas dos países doadores e beneficiários para a criação de um *efectivo* ambiente favorável e de apropriação democrática no processo de Desenvolvimento. Segundo a Better Aid (2011), a Sociedade Civil espera que de Busan resulte um documento inclusivo com compromissos a prazo e que inicie um conjunto de reformas profundas na arquitectura global da Cooperação para o Desenvolvimento, baseada na soberania e na coerência política.

Em suma, as OSC esperam o reconhecimento de quatro dimensões da Eficácia do Desenvolvimento:

- a apropriação democrática como o centro da agenda da Eficácia do Desenvolvimento;
- a implementação de estratégias de Desenvolvimento e de práticas baseadas nos Direitos Humanos;
- a afirmação e o apoio das OSC como actores independentes de Desenvolvimento, de pleno direito;
- a definição de uma arquitectura de Ajuda ao Desenvolvimento inclusiva, com espaço público de discussão das tendências e direcções da Cooperação para o Desenvolvimento.

## As OSC portuguesas, o debate sobre a sua eficácia na Cooperação e no Desenvolvimento e o papel da auto-regulação

O contributo das OSC para a agenda da Eficácia do Desenvolvimento não passa apenas por acções de *lobby* e *advocacy* junto dos seus Governos e organizações multilaterais, apelando a uma melhor qualidade da Ajuda ao Desenvolvimento. A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento deve contar também com os contributos da própria Sociedade Civil, com os seus próprios princípios, os seus mecanismos de auto-regulação e a monitorização destes.

No que se refere à auto-regulação, num processo simultâneo à evolução do reconhecimento das OSC como actores de Desenvolvimento, um grande número de iniciativas têm sido desenvolvidas nos últimos anos, em diversos países, que incluem códigos de ética e de conduta, esquemas de certificação, ferramentas de auto-avaliação e serviços de disponibilização de informação.

Existem exemplos de boas práticas nesta área da parte de plataformas de ONG, nomeadamente na América Latina<sup>73</sup> e Ásia, que promovem iniciativas de transparência e de prestação de contas entre membros. Também as Organizações Não Governamentais Internacionais aprovaram em 2006 a *INGO Accountability Charter*<sup>74</sup>, que surge como uma espécie de compromisso comum no que diz respeito à transparência e à responsabilidade de actuação. A Carta identifica e define os princípios, políticas e práticas comuns, ao mesmo tempo que fomenta contactos com outros grupos de interesse e melhora o rendimento e a eficácia das organizações signatárias.

Muitas plataformas e redes europeias dispõem de diversos tipos de Códigos de conduta mais globais, de relacionamento com as respectivas

---

<sup>73</sup> A título de exemplo, ler o documento sobre a auto-regulação produzido por ONG colombianas em <http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/autocontrolong.pdf>

<sup>74</sup> *INGO Accountability Charter* em <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/>

sociedades e com os diversos *stakeholders* e não apenas para o domínio da transparência ou da *accountability*. Nesse quadro caberão muitas questões ligadas ao processo da Cooperação e do Desenvolvimento e não só aos resultados obtidos. São questões que permitirão aferir o que chamaríamos de valor político acrescentado das OSC no domínio do Desenvolvimento: como a qualidade das relações estabelecidas com parceiros e populações, a capacidade de inovação e de risco, a capacidade de articulação entre as diversas dimensões do trabalho de Desenvolvimento, como sejam a sensibilização, a comunicação, a *advocacy*, o *lobby*, ou a Cooperação para o Desenvolvimento.

Resta no entanto saber como e em que medida é monitorizado o cumprimento desses códigos e os resultados de algumas experiências de exames inter-pares (as *peer reviews*), no campo das OSC, não permitem ainda conclusões.

Porém, Portugal tem estado relativamente à margem desse processo. Para além de não existir um documento de princípios das ONGD portuguesas (para além da Carta Europeia das ONG, cuja aceitação é condição de pertença à Plataforma portuguesa de ONGD), há ainda uma ausência de debate entre ONGD sobre esta questão e, sobretudo, uma ausência de auto-questionamento sobre a importância da auto-regulação num quadro de reconhecimento da sua responsabilidade social e política no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento portuguesa.

A proximidade do 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda pode servir de alavanca para dar maior expressão às iniciativas dispersas e limitadas de debate em Portugal sobre o contributo (actual e futuro) das ONGD portuguesas para a Eficácia do Desenvolvimento e sobre os princípios que devem nortear a relação das OSC entre si, a relação com os financiadores (na Cooperação bilateral e multilateral) e a relação com as OSC parceiras dos Países em Desenvolvimento. O debate iniciado em Dezembro de 2010, promovido pela ACEP e a Plataforma portuguesa de ONGD, com a colaboração do *Open Forum for Development Effectiveness*, e a sua continuação no grupo *AidWatch* da Plataforma

(processo que já incluiu a concepção e aplicação de uma ferramenta de análise e avaliação internos), são elementos encorajadores, mas precisam de uma agenda com metas mais precisas, calendário, espaços de alargamento a outros. E precisam de instâncias de formalização e de vinculação.

O envolvimento na discussão internacional, a adopção e aplicação dos Princípios de Istambul e o reconhecimento do Consenso de Siem Reap, poderão servir de base para este processo, que precisa ser também de auto-questionamento, sobre as bases da sua legitimidade enquanto actores Não Governamentais de Desenvolvimento portugueses, intervindo na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento<sup>75</sup>.

Busan, considerado um ponto de chegada sobre a agenda da Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento, poderá ser motor deste processo de definição dos princípios por que se regem, do papel (e lugar) das ONGD portuguesas e da sua relação com a sociedade portuguesa, com outros actores estatais e não-estatais, e, em particular, com os seus parceiros nos Países em Desenvolvimento.

*Nota:* todos os documentos referidos neste texto estão acessíveis em [www.cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com](http://www.cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com), blogue do projecto "Portugal e África: Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento, co-financiado pelo IPAD

---

<sup>75</sup> Sobre esta questão ler a entrevista à presidente da Plataforma Portuguesa das ONGD, Hermínia Ribeiro, no boletim *Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento* de Dezembro de 2010, disponível em <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2011/01/perguntas-com-resposta-tem-de-haver.html>

## Bibliografia

Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (2007), *Civil Society and Aid Effectiveness – Concept Paper*, disponível em <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1208545462880/AG-CS-Concept-Paper.pdf> (Acedido a 15 de Setembro de 2011)

ACPPP (2011), *Democracy, AID and Disabling Environment: Motivation and Impact of Disabling Environment on Development work in Africa*, ACPP, disponível em [http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/disabling\\_environment-2.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/disabling_environment-2.pdf) (Acedido a 30 de Maio de 2011)

Better Aid (2011), *CSOs on the road to Busan. Key messages and proposals*, Better Aid e Open Forum for CSO Development Effectiveness

CIVICUS (2011), *Bridging the gaps: Citizens, Organisations and Dissociation*, disponível em <http://civicus.org/downloads/Bridging%20the%20Gaps%20-%20Citizens%20%20Organisations%20and%20Dissociation.pdf> (Acedido a 5 de Setembro de 2011)

Concord Europe (2010), *CONCORD position paper on CSO enabling environment for the 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness in Busan, South Korea*, disponível em [http://bit.ly/concord\\_CSOnablingEnvironment](http://bit.ly/concord_CSOnablingEnvironment) (Acedido a 19 de Setembro de 2011)

Lobo, M. C. (2011), “A Transparência como Caminho para a Responsabilização”, in *Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*, Jan/11, também em <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2011/04/transparencia-como-caminho-para.html>

OCDE (2006), *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*, OCDE, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>

OCDE (2009), *Civil Society and Aid Effectiveness. Findings, Recommendations and Good Practice*, Coleção Better Aid/OCDE, disponível em <http://goo.gl/otPkI> (Acedido a 15 de Setembro de 2011)

Proença, F. (2010), “Sociedade Civil, Eficácia e Desenvolvimento”, in *Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*, Dez/2010, também em [http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2010/12/sociedade-civil-eficacia-e\\_13.html](http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2010/12/sociedade-civil-eficacia-e_13.html)

Reality of Aid (2011), *Achieving Progress for Development Effectiveness in Busan: Na Overview of CSO Evidence*, Reality of Aid, disponível em <http://www.awid.org/content/download/119146/1354131/file/Reality%20of%20Aid%202011%20Report%20Overview.pdf> (Acedido a 2 de Setembro de 2011)

Tujan, A. (2011), “Demanding democratic ownership”, in *D+C*, disponível em <http://www.inwent.org/ez/articles/197562/index.en.shtml> (Acedido a 1 de Setembro de 2011)



Imagem: Neni Glock / Instituto Marquês de Valle Flôr – IMVF – <http://www.imvf.org/>  
Angola, Huambo - 2009

## **A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) como pilar do Desenvolvimento**

Instituto Marquês de Valle Flor  
*no âmbito do Projecto COERENCIA.PT*

A recente crise económica e financeira abalou o sistema internacional cada vez mais interdependente. Não obstante os efeitos negativos nas economias dos países desenvolvidos, os seus efeitos foram ainda mais devastadores nos países em desenvolvimento, com níveis de pobreza, desemprego, falta de acesso à saúde e educação, comprometendo a prossecução dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio.

Empenhada na erradicação da pobreza, que não se esgota na sua vertente económica, e que abrange a dimensão sociocultural, ambiental, política e humana, a UE tem procurado conduzir a sua Política de Cooperação e Educação para o Desenvolvimento de forma eficaz, eficiente e transparente.

É precisamente esta dinâmica de eficiência e eficácia e a necessidade de se adoptar um novo paradigma e novas parcerias internacionais para a sustentabilidade das políticas de Cooperação e Desenvolvimento que está em cima da mesa de negociações de Busan.

Como se pode ler no documento preparatório (*Busan Outcome Document*), existe um compromisso para "fortalecer e modernizar a Agenda da Eficácia da Cooperação e Desenvolvimento, envolvendo mais actores e parcerias"(..) A cooperação para o desenvolvimento não é apenas sobre Norte-Sul. É igualmente Sul-Sul e Sul-Norte, em que as lições devem ser aprendidas por todos os que nela participam".

Para que a APD não se transforme num subsídio de dependência para os países receptores e influencie a sua capacidade de cumprir com as suas obrigações governamentais sem a Ajuda Externa, é fundamental reforçar

as parcerias de desenvolvimento e apoiar os parlamentos, as autoridades locais e regionais, a sociedade civil e a comunidade a desempenharem um papel mais activo na definição de estratégias de desenvolvimento, na identificação de sectores prioritários de intervenção e na elaboração e adopção de documentos de estratégia por país.

Outra das questões essenciais para a eficácia e coerência das políticas é a transparência. Verificamos que existe falta de informação concreta sobre o que se gasta efectivamente, onde e por quem<sup>76</sup>. Com mais informações, os cidadãos dos países doadores e receptores têm uma perspectiva real sobre o dinheiro afectado à APD e sobre a sua aplicação. Para além disso, num período de grave crise económica e financeira, a única forma de garantir uma APD sustentável, eficiente e eficaz é mostrar a transparência dos seus resultados e garantir que tanto doadores como receptores estão empenhados em estratégias válidas de erradicação de pobreza, igualdade de género, acesso à educação e saúde.

Mas uma acção sustentada e coordenada em termos de ajuda ao desenvolvimento não é suficiente. Tal como o tratamento eficaz de qualquer doença, as estratégias bem sucedidas para erradicar a pobreza devem abordar as causas do mal, e não só os seus sintomas. Os sintomas da pobreza incluem a exclusão, a fome, a falta de acesso à educação, a violência, a falta de oportunidades económicas para os indivíduos, a falta de acesso à saúde, e por aí em diante. A prossecução de um objectivo tão vasto como o da erradicação da pobreza requer, assim, um compromisso inegável com a coerência das políticas e o uso coordenado e consistente de todas as ferramentas, políticas, e recursos. Neste sentido, as políticas dos doadores nas áreas relacionadas, tais como o

---

<sup>76</sup> Ver p.ex. <http://www.makeaidtransparent.org/>. A campanha *Make Aid Transparent* é uma coligação de 95 organizações da sociedade civil que se reuniram para apelar os doadores a publicar mais e melhor informação sobre os seus níveis de ajuda pública ao desenvolvimento.

comércio, ambiente, agricultura e política externa, devem apoiar – ou pelo menos não prejudicar – os esforços nacionais, locais, ou regionais para erradicar a pobreza nos países parceiros do Sul.

Este é o princípio da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), ainda longe de alcançar na actuação dos principais doadores. As contradições existentes produzem impactos reais, como por exemplo, elevados índices de emissão de CO<sub>2</sub>; "fuga de cérebros" dos países em desenvolvimento; subsídios agrícolas ou regras comerciais que afectam, de forma negativa, a vivência de milhões de agricultores e contribuem para que os Objectivos do Milénio (ODM) se tornem difíceis de alcançar até 2015. Por outro lado, as políticas incoerentes representam um gasto desnecessário e ineficiente de esforços públicos, privados, das ONGD e dos próprios contribuintes.

Como elemento chave de uma Política de Desenvolvimento eficaz, a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento é evidenciada em Busan, como fundamental ao processo de redução de dependência da Ajuda, de forma faseada e justa, tendo sempre em conta as consequências para as pessoas e países mais pobres. Reconhece-se que a "Coerência das Políticas para o Desenvolvimento é uma componente-chave neste processo para que os países possam fazer pleno uso das oportunidades apresentadas pelo investimento e comércio internacional e expandir os seus mercados de capitais domésticos".

### **A actuação da União Europeia**

O crescente envolvimento da UE em termos de coerência das políticas verifica-se desde o Tratado de Maastricht (1993) onde, no art.º 177, (novo art.º 208) é feita referência a um desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e à cooperação com estes para além do relacionamento comercial. Desde então, contam-se cerca de 30 instrumentos europeus destinados à cooperação externa. Dada a sua disseminação, a UE tem tentado criar mecanismos integrados de modo a permitir que as políticas de cooperação comunitárias sejam mais direccionadas e coordenadas.

Neste sentido, o Tratado de Lisboa (Dezembro 2009) prevê alterações ao nível da estrutura da UE no âmbito da sua acção externa, no sentido de melhorar a coordenação, consistência e, sobretudo, coerência da cooperação abrangendo estratégias comuns em todas as áreas das relações externas da UE (art.º 21). O artigo 208.º do Tratado de Lisboa é basilar a este respeito:

- 1. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento é conduzida de acordo com os princípios e objectivos da acção externa da União. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados-Membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente. O objectivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas susceptíveis de afectar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objectivos da cooperação para o desenvolvimento.*
- 2. A União e os Estados-Membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objectivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes.*

De modo a que se cumpram os princípios de coerência, a Comissão Europeia tem vindo a publicar relatórios bienais relativos à Coerência das Políticas para o Desenvolvimento. Esta monitorização surge do compromisso da UE em alinhar as diferentes áreas políticas com as 12 áreas prioritárias aprovadas em 2005 pelo Conselho Europeu<sup>77</sup>, de forma coerente e coordenada e evitar que estas se contrariem entre si.

Em Julho de 2011, a Resolução do Parlamento Europeu sobre a melhoria do impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE

---

<sup>77</sup> As 12 áreas prioritárias são: comércio :: ambiente :: alterações climáticas :: segurança :: agricultura :: pescas :: dimensão social da globalização :: migrações :: inovação e pesquisa :: sociedade da informação :: transportes :: energia

(2011/2047(INI)) destaca a CPD como uma ferramenta essencial à política de cooperação, no seu ponto 19:

*"19. Salaria que a coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD) é essencial para a implementação de uma política para o desenvolvimento de elevado impacto e a realização dos ODM; convida a Comissão a definir claramente as responsabilidades e a liderança ao mais alto nível em relação ao cumprimento da exigência - imposta pelo Tratado - de coerência das políticas para o desenvolvimento, e deseja que sejam destinados recursos suficientes para este fim na Comissão, no Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) e nas delegações da UE".*

No entanto, as incoerências, quer ao nível político quer da prática de actuação da União Europeia, continuam a existir nos mais variados sectores. Vejamos alguns exemplos:

#### **- Migrações: A Directiva “Cartão Azul”**

A UE reconhece a importância da coerência entre as suas políticas de migração e de desenvolvimento. No entanto, recentemente, foi adoptado um novo tipo de autorização de residência chamado “Cartão Azul UE”, um título específico que cria um sistema de entrada e de permanência especial para trabalhadores nacionais de países terceiros altamente qualificados. A Directiva foi concebida para atrair profissionais altamente qualificados para a Europa, tornando-a na economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo. Contudo, pode ter efeitos nefastos pelo perigo de aumentar a fuga de mão-de-obra qualificada dos países em desenvolvimento, com consequências negativas para os sectores-chave do desenvolvimento. Por outro lado, aos trabalhadores pouco qualificados, oriundos de países em desenvolvimento, dificilmente é permitida a migração – um sistema altamente selectivo e injusto.

Para os países em desenvolvimento, o principal efeito negativo da migração voluntária para os países desenvolvidos (i.e. Europa) é a fuga

de cérebros causada pela perda de trabalhadores altamente qualificados. Presentemente, mais de 25% dos trabalhadores altamente qualificados dos países Africanos tais como Moçambique, Gana Quénia e Uganda, vivem nos países desenvolvidos. A percentagem para as Caraíbas e o Pacífico ascende aos 70%. Esta fuga de cérebros tem repercussões graves no mercado de trabalho dos países de origem dos migrantes. Para além do impacto negativo em sectores vitais tais como a educação e a saúde reduz a capacidade de aqueles países atingirem os Objectivos de Desenvolvimento de Milénio (ODM), uma das prioridades da política de desenvolvimento da União Europeia.

#### - **Iniciativa Matérias-Primas**

A Iniciativa Matérias-Primas (IMP) adoptada pela UE alicerça-se em três pilares: garantir condições equitativas no acesso aos recursos nos países terceiros, promover o aprovisionamento sustentável em matérias-primas de origem europeia e fomentar a eficiência da utilização dos recursos e a reciclagem, de forma a reduzir o consumo de matérias primas primárias na UE e diminuir a dependência relativa das importações. Um elemento da estratégia é a necessidade de uma «diplomacia das matérias-primas» baseada em políticas de âmbito mais alargado em relação aos países terceiros, como, por exemplo, a promoção dos direitos humanos, da boa governação, da resolução dos conflitos, da não proliferação e da estabilidade regional.

No entanto, ao depararem-se com os constrangimentos expostos pela UE na IMP, os países em desenvolvimento, ricos em recursos encontram-se imobilizados numa situação em que não têm outra escolha senão permanecerem exportadores líquidos de matérias-primas, em vez de, através das suas próprias políticas industriais e de desenvolvimento, lhes ser dada a possibilidade de desenvolver indústrias a jusante e evoluir na cadeia de valor. Este resultado colide claramente com os objectivos da Política de Desenvolvimento da UE, e com a obrigação, que deriva do tratado CE, de tomar em linha de conta os interesses de desenvolvimento em todas as outras áreas de políticas que os possam afectar.

A UE deveria igualmente ter um papel de liderança mais activo no desenvolvimento e no fortalecimento da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (EITI) e na implementação dessa iniciativa, particularmente no sector mineiro. A implementação da EITI como parte de um programa para melhorar a governação contribuirá para assegurar que os recursos naturais concorrem para o desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza.

#### - **Acordos de Parceria no domínio das Pescas**

A prioridade da política da pesca da UE é contribuir para um justo equilíbrio entre a necessidade de garantir a competitividade do sector das pescas e a necessidade de manter recursos haliêuticos e um ecossistema marinho sustentáveis. Em teoria, os acordos de pesca concluídos com países terceiros e as negociações conduzidas no âmbito das organizações regionais e internacionais de pesca permitem evitar a sobrepesca não só nas águas da União Europeia, mas também no resto do mundo. Além disso, estes acordos e negociações asseguram aos pescadores da União Europeia o acesso à pesca em águas longínquas. No caso dos países em desenvolvimento, a União Europeia paga direitos de acesso a estes países, que investem o dinheiro assim obtido no desenvolvimento dos seus próprios sectores da pesca e na constituição de reservas haliêuticas.

Actualmente, mais de 150 milhões de pessoas a nível mundial dependem directamente da pesca para a sua subsistência. Apesar do potencial que as pescas têm nos países em desenvolvimento, os bancos pesqueiros estão a esgotar-se devido aos acordos de pescas entre a UE e os países em desenvolvimento. Para além disso, as comunidades pesqueiras locais estão actualmente a competir contra navios europeus subsidiados e tecnologicamente superiores. Dois dos principais problemas estão na falta de conhecimento e na falta de controlo. Em termos de conhecimento, é feita muito pouca pesquisa antes das conclusões dos Acordos de Parceria de Pescas sobre se os recursos não foram já sobre-explorados e, quando existe esse conhecimento

científico, este não é levado em linha de conta ao tomar decisões políticas (em 2008 por exemplo, os acordos de limites de pescas foram em média 48% mais altos do que aconselhado por dados científicos). Relativamente à falta de controlo, a UE possui muitas regulações acerca do tamanho dos navios, a quantidade de navios e a quantidade de peixe que pode ser capturado; no entanto, estas regulações europeias não são aplicadas ou sujeitas a penalizações, havendo um problema grave de fiscalização. Há uma actividade pesqueira ilegal, não relatada e não regulada generalizada nas Zonas Económicas Exclusivas dos Países em Desenvolvimento.

#### - **O Impacto dos Biocombustíveis nas Políticas de Desenvolvimento**

Nunca os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável foram tão importantes como nos dias de hoje. Nos últimos anos, a humanidade tem enfrentado fenómenos naturais extremos cada vez mais frequentes e devastadores. Chuvas, secas, inundações, tufões, tornados e outras incidências acontecem frequentemente a uma escala global. A comunidade científica internacional estabelece uma relação directa entre estes fenómenos e as alterações climáticas provocadas pelo uso abusivo dos recursos naturais utilizados até à exaustão como fontes de energia. O desafio energético e ambiental com que nos deparamos é particularmente difícil para a UE, uma vez que se estima que a procura energética aumente para o dobro até 2030 e que a procura de petróleo cresça 40% durante o mesmo período.

Para responder à dependência energética em relação aos combustíveis fósseis, e ajudar a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, sobretudo no sector dos transportes, os biocombustíveis têm sido apontados como uma solução verde para responder ao problema das alterações climáticas. No entanto, os impactos ambientais e alimentares associados ao seu aproveitamento e produção são controversos, tornando a sua utilização num assunto fortemente debatido.

Sendo uma das maiores economias mundiais, e apostada em conseguir criar uma economia hipocarbónica até 2050, a União Europeia

desempenha um papel fundamental na promoção do uso de energias alternativas aos combustíveis fósseis, adoptando medidas de racionalidade nas suas políticas energéticas e novas medidas para garantir uma utilização mais eficiente dos recursos naturais. No entanto, é fulcral que a UE ao desenvolver estas políticas não colida com os interesses dos países em desenvolvimento. Os *green benefits* para os cidadãos europeus, que advêm da produção em grande escala de biocombustíveis, não devem ser obtidos em prejuízo da segurança alimentar, biodiversidade e dos modos de vida dos países em desenvolvimento (PED)

São precisamente estas políticas incoerentes que se figuram como verdadeiros obstáculos ao desenvolvimento e como tal contrárias aos valores e princípios que norteiam a Política de Desenvolvimento da UE.

Porque o Desenvolvimento é uma responsabilidade partilhada, o nosso papel é informar, apoiar e partilhar estratégias e parcerias que permitam alcançar o Desenvolvimento Sustentável, não de alguns, mas de todos! E o seu papel? Qual vai ser?

Junte-se a nós na promoção de um mundo capaz de responder aos desafios de 7 mil milhões de habitantes. Um mundo socialmente mais justo, ambientalmente sustentável e economicamente viável.

*Mais informações sobre estas matérias e outros estudos-de-caso estão disponíveis em [www.coerencia.pt](http://www.coerencia.pt)*



Imagem: Fundação Cidade de Lisboa - <http://www.fundacaocidadedelisboa.pt/>

## A pretexto da Eficácia da Ajuda

Manuela Ferreira

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

Em Busan, na Coreia, de 30 de Novembro a 1 de Dezembro de 2011, tem lugar o Quarto Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda. E o que será diferente a partir de Busan? O que se espera de Busan - mais ou melhores princípios e melhor eficácia da ajuda? Ou uma nova agenda onde, face ao actual contexto de crise no mundo desenvolvido ocidental e de profundas transformações no mundo em desenvolvimento, a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e a ajuda eficaz são “meros meios” ou “pretextos” para outros objectivos que imperam? Em Busan, aquando do endosso da “Parceria de Busan para a Eficácia do Desenvolvimento”<sup>78</sup> estar-se-á a contribuir para a eficácia da ajuda e coerência das acções - e portanto das políticas – para o desenvolvimento, ou de coerência da ajuda - e portanto das políticas de cooperação para o desenvolvimento - para o desenvolvimento global eficaz?

Os primeiros compromissos assumidos pela comunidade doadora internacional no que concerne à eficácia da ajuda encontram-se consagrados na Declaração de Roma sobre Harmonização, adoptada em 2003, que enceta uma agenda restrita associada à harmonização de políticas, procedimentos, e práticas operacionais dos doadores, bilaterais e multilaterais, com as dos sistemas vigentes nos países parceiros de forma a melhorar a eficácia da assistência ao desenvolvimento, e por essa via, contribuir para atingir os ODM.

---

<sup>78</sup> No momento de escrita, está ainda em discussão o título do documento resultado do 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda que traduz a substância dos acordos alcançados em Busan.

Na perspectiva da revisão quinquenal da Declaração do Milénio e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda, endossada em 2005, reitera a Declaração de Roma, bem como os princípios fundamentais da Mesa Redonda de Marraquexe, que teve lugar em 2004 sobre a gestão centrada nos resultados em matéria de Desenvolvimento, e desenvolve novos princípios e acções monitorizáveis com vista a reformar as modalidades de concessão e de gestão da ajuda como forma de aumentar a qualidade da mesma, considerando os aumentos significativos da quantidade de ajuda decorrentes de iniciativas bilaterais e multilaterais que naquela altura proliferavam.

Os princípios e compromissos da Declaração de Paris, concebidos num espírito de responsabilidade mútua, os quais ainda hoje são basilares nas *relações contratuais* de cooperação para o desenvolvimento que se estabelecem entre os países parceiros e os doadores tradicionais, são: o sentido de **apropriação** e liderança dos países parceiros sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e a coordenação das acções de desenvolvimento; **o alinhamento** da acção dos doadores com as estratégias nacionais de desenvolvimento, as instituições e procedimentos dos países parceiros; **a harmonização** entre doadores de forma a evitar a profusão de diferentes formatos, regras e procedimentos *contratuais*, e tendo em vista acções dos doadores mais transparentes e colectivamente mais eficazes; a **gestão orientada para os resultados** e assente na **responsabilidade mútua** - dos doadores e dos países parceiros - pelos resultados alcançados.

Três anos depois, em 2008, em Acra, ainda de forma relativamente restrita aos actores tradicionais, governamentais e não-governamentais, foram reiterados os princípios de Paris mas houve um aprofundamento do grau de intervenção e de urgência a imprimir à implementação da agenda da eficácia da ajuda. Acra reconheceu a evolução entretanto havida na arquitectura da ajuda com a proliferação de actores, bem como a existência de outras modalidades de ajuda - como a cooperação sul-sul e triangular - e de outros domínios de actuação tradicionalmente

desligados da ajuda ao desenvolvimento sustentável, mas que o influenciam, como é o caso da acção tendo em vista a prevenção de conflitos e fragilidade.

Os doadores e países parceiros reiteraram em Acra os seus compromissos com a melhoria da eficácia com que é prestada e utilizada a ajuda ao desenvolvimento através de acções tais como a melhoria e utilização dos sistemas dos países, o aumento da transparência e previsibilidade dos fluxos de ajuda, mas também a colaboração com todos os actores do desenvolvimento, fazendo no entanto um apelo a uma redução da fragmentação do sistema, e ainda o aumento da eficácia da ajuda aos Estados frágeis e continuação da criação de capacidade com vista a uma gestão para resultados.

### **BUSAN - o que significa Busan?**

Busan tem lugar num mundo global, cujas dinâmicas transformadoras já não têm o seu epicentro no dito mundo desenvolvido. Surge então como resposta – ainda tentativa e ainda em fase de negociação – que o mundo procura a todo o custo construir de forma “inclusiva”, no reconhecimento de que todos têm o seu potencial de influência nos resultados que cada um quer atingir.

Os desafios são muitos: novos desafios do desenvolvimento como o combate às alterações climáticas e a prossecução de novos objectivos como a “construção da paz” e a “construção do Estado”, convivem com velhos desafios como o crescimento e o emprego; novos actores como os países emergentes, as organizações da sociedade civil, o sector privado e as fundações, convivem com velhos actores como os doadores tradicionais; novas modalidades de ajuda como a cooperação sul-sul e a cooperação triangular e fontes inovadoras de financiamento convivem com as modalidades de ajuda e fontes de financiamento tradicionais; já para não falar do confronto sobre os valores como a democracia e o Estado de direito e a defesa dos direitos humanos que tem como opositores o “velho Continente” e outros países ocidentais e as economias emergentes, porquanto os primeiros os utilizam como

condicionalidade política à concessão de ajuda e os segundos como factor de respeito integral pela soberania dos países parceiros e consequentemente de não interferência nos seus assuntos internos.

Com o objectivo acima referido, a Parceria de Busan para a Eficácia do desenvolvimento, deverá representar uma viragem na abordagem da agenda da eficácia da ajuda a fim de integrar a acção e visão dos novos actores – que não se revêem na figura de doadores – e eventualmente também trazer “novos” contornos para a cooperação para o desenvolvimento.

Tal deverá ser conseguido com uma parceria que integra dois capítulos:

- O Primeiro Capítulo - assente fundamentalmente no cumprimento dos ODM até 2015, ainda que pretendendo contribuir para o estabelecimento da arquitectura do desenvolvimento pós 2015, que reitera os princípios da Agenda da Eficácia da Ajuda de Roma, Paris e Acra. Este não só permitirá continuar e aprofundar a acção com vista ao cumprimento da referida agenda, como também “recompensar” os esforços até agora desenvolvidos pelos países parceiros para implementar a “máquina” que facilita a resposta aos requisitos e a medição dos resultados dos contratos de ajuda celebrados entre os países parceiros e os doadores tradicionais, e ainda aqueles que foram desenvolvidos pelos próprios doadores no aperfeiçoamento das suas políticas de cooperação para o desenvolvimento e estabelecimento da “máquina” que a nível global promove e faz o acompanhamento do desempenho de ambos;
- O Segundo Capítulo – um capítulo totalmente novo o qual, não alheio às profundas transformações que caracterizam a governação do mundo global actual, pretende perfilar-se como o embrião da cooperação para o desenvolvimento pós 2015 e que reconhece, tacitamente, a importância de incluir na agenda os actores que são hoje o motor do desenvolvimento – essencialmente o económico – e, explicitamente, o papel de todos na promoção da eficácia do desenvolvimento – para que este seja também sustentável e equitativo.

Busan tenta, assim, esboçar princípios que, tendo em vista o alcance de objectivos comuns, possam ser partilhados por todos - aqueles que se debatem pela credibilidade e visibilidade do impacto da sua ajuda, assente essencialmente no cumprimento dos “velhos” compromissos assumidos – como é o caso da União Europeia - , e aqueles que querem fazer valer a credibilidade e visibilidade da sua cooperação, assente na exportação dos seus modelos e experiências de desenvolvimento - como é o caso das economias emergentes. O envolvimento da sociedade civil e do sector privado é instrumental para os objectivos de uns e outros, e surge particularmente favorecido no actual contexto em que os objectivos comuns consagram os seus próprios.

Esses princípios – basicamente uma derivação dos “originais” de Paris – são: a apropriação das prioridades de desenvolvimento pelos países parceiros e os seus cidadãos; o enfoque nos resultados em razão dos esforços com impacto na redução da pobreza e das desigualdades e na criação de capacidade dos países parceiros, consistentes com as prioridades e políticas definidas pelos próprios; as parcerias inclusivas, abertas a todos e que reconheçam os diferentes e complementares papéis de todos os actores e assentem no respeito mútuo; a responsabilização mútua e perante os respectivos cidadãos e diferentes constituências.

Guiados por estes princípios, para os participantes em Busan o factor crítico de sucesso do resultado de Busan reside no alcance do que cada um quer ver incluído, ou abolido, da agenda da eficácia do desenvolvimento.

As divergências, a esta altura, ainda persistem e situam-se em domínios tão importantes como: o desligamento total da ajuda; a abordagem das questões da transparência e previsibilidade dos sistemas de ajuda e dos sistemas fiscais, quer a nível nacional, quer a nível global; a aplicação dos princípios da agenda da eficácia da ajuda ao financiamento das alterações climáticas; e, ainda, a(s) estrutura(s) que deverá(ão), pós

Busan e antes de 2015, governar a implementação a nível global desta agenda, bem como facilitar a sua implementação no terreno.

Resta salientar, na perspectiva de um actor da cooperação para o desenvolvimento que vê grande valor acrescentado neste processo de abertura a outros actores e interventores e reconhece a importância da coerência das diferentes políticas para o desenvolvimento – como é o caso de Portugal - que um outro factor crítico de sucesso da agenda de Busan reside na existência de um verdadeiro poder e vontade política, assim como sentido de responsabilidade, para efectivamente assegurar a assunção e o cumprimentos dos compromissos que a mesma encerra.

# Development Effectiveness

→ the extent to which an institution or intervention has brought about targeted change in a country or in the life of an individual beneficiary and is influenced by the beginning with the quality of process and ending with the relevance and the desired results.

CS  
→ the positive change, within a  
that addresses CAUSES as well  
poverty, inequality and  
through the DIVERSITY and  
COM of instruments, policies and actions

## ***Para saber mais...***

### **WEBSITES ÚTEIS**

**4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Busan (site oficial)**

<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>

**3.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Acra (site oficial)**

<http://www.accrahlf.net>

**Afrodad**

<http://www.afrodad.org/>

**AidInfo**

<http://www.aidinfo.org>

**Better Aid**

<http://betteraid.org/>

**Concord Europe**

<http://www.concordeurope.org/>

**Eurodad**

<http://www.eurodad.org/>

**Fórum Aberto das OSC para a Eficácia da Ajuda**

<http://www.cso-effectiveness.org/>

**Ibon Foundation**

<http://www.ibon.org>

**Openaid**

<http://www.openaid.de>

**Plataforma Africana das OSC sobre o Princípio de Parceria**

<http://www.africacsoplatform.org/>

**Publish what you fund**

<http://www.publishwhatyoufund.org>

**Reality of Aid**

<http://www.realityofaid.org>

**Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)**

<http://www.ipad.mne.gov.pt>

**A EFICÁCIA DA AJUDA NA BLOGOSFERA**

**PovertyMatters Blog, The Guardian**

<http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters>

**ONE Blog**

<http://www.one.org/africa/blog/category/aid-effectiveness/>

**Overseas Development Institute (ODI) Blog on Busan**

[http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2011/08/24/aid\\_effectiveness\\_Busan.aspx](http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2011/08/24/aid_effectiveness_Busan.aspx)

**Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento, ACEP**

<http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/>

**Space for Transparency**

<http://blog.transparency.org/>

**Ideas for Development International Blog**

<http://www.ideas4development.org/>

**Let's Talk Development:** Blog hosted by the World Bank's Chief Economist

<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/>

**ECDPM talking points:** Blog on the challenges of EU's international cooperation

<http://www.ecdpm-talkingpoints.org/>

**Aid on the Edge of Chaos: Exploring Complexity**

<http://aidontheedge.info/>

