

# Avaliação da implementação da Declaração de Paris



Sumário  
Executivo

ISBN Inglês: 978-87-7667-916-3  
e-ISBN: 978-87-7667-917-0  
ISBN Francês: 978-87-7667-918-7  
e-ISBN: 978-87-7667-919-4  
ISBN Espanhol: 978-87-7667-920-0  
e-ISBN: 978-87-7667-921-7

© Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca.

Citação sugerida: Wood, B; D. Kabell; F. Sagasti; N. Muwanga.

Relatório Síntese sobre a Primeira Fase da Avaliação da Implementação da Declaração de Paris, Copenhaga, Julho 2008.

Partes ou o todo desta publicação podem ser copiados desde que seja feita menção da fonte.

Este relatório representa apenas o ponto de vista dos seus autores. Não representa necessariamente as opiniões dos países e agências participantes.

Produção Gráfica: Turbineforlaget, Filmbyen 21, DK 8000 Aarhus C, Dinamarca.  
Design Gráfico: ph7 kommunikation, www.ph7.dk  
Tradução: Oversætterhuset A/S, www.translationhouse.com  
Impressão: Scanprint a/s, Jens Juuls Vej 2, DK 8260 Viby, Denmark.

O relatório pode ser descarregado directamente em [www.accralf.net](http://www.accralf.net) e encomendado gratuitamente online em [www.evaluation.dk](http://www.evaluation.dk) ou a;

DBK Logistic Service  
Mimersvej 4  
DK 4600 Koege  
Dinamarca  
Telefone +45 32 69 77 88

# **AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE PARIS**

## **FASE UM**

### **RELATÓRIO SÍNTESE SUMÁRIO EXECUTIVO**

Bernard Wood, Chefe de Equipa  
Dorte Kabell  
Nansozi Muwanga  
Francisco Sagasti  
Julho 2008



**Kabell Konsulting ApS**  
Managing for results

## Prefácio

A Declaração de Paris suscita um importante desafio tanto para o mundo do desenvolvimento da cooperação em geral, como para a área da avaliação do desenvolvimento. Em comparação com anteriores exposições sobre harmonização e alinhamento da ajuda, este fornece um roteiro prático e orientado para acções concretas, com metas específicas a serem cumpridas até 2010. O número de países e organizações internacionais, participantes no Fórum de Alto Nível, que apuseram as suas assinaturas aos compromissos conjuntos assumidos pela Declaração não tem precedentes e reflecte uma abertura progressiva às vozes do debate para a eficácia da ajuda. A par do seu acentuado enfoque na monitorização, a Declaração de Paris põe também em relevo a importância de realizar uma avaliação independente conjunta e multinacional, para permitir uma melhor compreensão de como um maior eficácia na ajuda contribui para atingir os objectivos do desenvolvimento.

O objectivo global da avaliação é determinar a relevância e eficácia da Declaração de Paris e o seu contributo para a eficácia da ajuda e, em última análise, para a eficácia no desenvolvimento. De modo a proporcionar uma base adequada para aferição, a avaliação está a ser efectuada em duas fases:

- A *Fase Um* tem sido realizada com o objectivo de reforçar a eficácia da ajuda através da avaliação de alterações de comportamentos e identificação de boas práticas na implementação dos compromissos de Paris, por parte de parceiros e doadores.
- A *Fase Dois* será efectuada com o propósito de avaliar o contributo da Declaração para a eficácia da ajuda e resultados no desenvolvimento.

A primeira fase da avaliação está agora completa e esperamos que contribua de um modo construtivo para uma continuada discussão de políticas sobre a eficácia e, em particular, para o 3º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda que terá lugar em Accra, Ghana, em Setembro 2008. A segunda fase está prevista

para princípios de 2009 e deverá estar completada a tempo do 4º Fórum de Alto Nível, em 2011.

A Fase Um compreendia oito *Avaliações a nível Nacional*, concebidas dentro de um mesmo quadro comum de avaliação, para permitir a comparabilidade dos resultados obtidos nos vários países mantendo embora flexibilidade para adaptação a interesses específicos de cada país.

Estas avaliações examinaram a implementação real da Declaração de Paris em situações concretas e foram efectuadas na África do Sul, Bangladeche, Bolívia, Filipinas, Senegal, Sri Lanka, Uganda e Vietname (o estudo do Vietname foi um Exercício de Monitorização Independente, concebido e executado separadamente). As avaliações a nível nacional foram geridas pelo respectivo país parceiro e a maioria foi apoiada, financeira e sustantivamente, por doadores.

As avaliações feitas a nível nacional foram complementadas por onze *Avaliações de doadores e de agências de desenvolvimento multilaterais*, que examinaram a forma como a Declaração de Paris está representada nas suas políticas e orientações. Estas avaliações baseadas principalmente em análises documentais e complementadas com entrevistas com intervenientes significativos, foram realizadas no Banco Asiático de Desenvolvimento, Alemanha, Austrália, Dinamarca, Finlândia, França, Luxemburgo, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido e no UNDG/GDNU (o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas efectuou uma avaliação conjunta entre a sede e a nível de país). Os estudos foram geridos pelos departamentos de avaliação das respectivas agências.

As avaliações dos países e agências foram analisadas por dois consultores independentes: Rikke Ingrid Jensen e John Eriksson.

O presente relatório é uma síntese destas 19 avaliações. Foi elaborado por uma equipa independente de que fizeram parte Dorte Kabell (Dinamarca), Nansozi Muwanga (Uganda) Francisco Sagasti (Peru) e Bernard Wood, Chefe de Equipa (Canadá).

O Relatório Síntese foi revisto por Mary Chinery-Hesse, Consultora do Presidente do Ghana e antiga Vice-Directora Geral da Organização Internacional do Trabalho, e Bruce Murray, Professor-Adjunto do Asian Institut of Management e antigo Director-Geral de Avaliação do Banco Asiático de Desenvolvimento.

A orientação estratégica da avaliação tem sido proporcionada por um Grupo de Referência internacional que inclui membros da Rede DAC para Avaliação de Desenvolvimento, representantes de países parceiros, principalmente os membros do Working Party on Aid Effectiveness (Grupo de Trabalho para a Eficácia da Ajuda) e representantes da sociedade civil<sup>1</sup>. O Grupo de Referência reuniu-se por três vezes durante 2007 e 2008. Teve também a oportunidade de comentar as sucessivas minutas do Relatório Síntese.

O Grupo de Referência nomeou um pequeno Grupo de Gestão<sup>2</sup> encarregado da coordenação de assuntos correntes e da gestão da globalidade do processo de avaliação. O Grupo de Gestão apoiou também doadores e países parceiros na condução das suas avaliações. O Grupo de Referência e o Grupo de Gestão tiveram a presidência partilhada do Sri Lanka e Dinamarca e foram apoiados por um pequeno secretariado, com sede na Dinamarca.

A Equipa de Síntese foi orientada pelo Grupo de Gestão em questões como a interpretação de termos de referência e assuntos operacionais, incluindo a calendarização e limitações orçamentais. Conforme especificado no seu mandato, a Equipa deu também a maior consideração e resposta a comentários substantivos tanto do Grupo de Referência como do Grupo de Gestão, mas a responsabilidade pelo conteúdo deste relatório final cabe unicamente à Equipa.

Esta avaliação foi lançada com base na premissa que – apesar da complexidade em avaliar os resultados de uma declaração política – seria possível retirar lições úteis e recomendações viáveis para os governos, agências e personalidades empenhadas na eficácia do desenvolvimento. Estamos crentes em que a avaliação identificou tais lições e recomendações. Mais ainda, o processo de avaliação, em si mesmo, tem sido um exemplo dos princípios básicos da Declaração de Paris quanto a parceria e controlo proprietário, e tem contribuído para uma melhor compreensão e diálogo com os países e agências participantes.

Compete agora aos governos, agências e grupos da sociedade civil, para os quais esta avaliação foi elaborada, aplicar as lições e recomendações.

Velayuthan Sivagnanasothy

Niels Dabelstein

*Co-Presidentes dos Grupos de Referência e Gestão*

1 O Grupo de Referência inclui: África do Sul, Alemanha, Banco Asiático de Desenvolvimento, Austrália, Banco Mundial, Bangladeche, Bélgica, Bolívia, Cambodja, Camarões, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, EURODAD, Filipinas, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Japão, Luxemburgo, Mali, Noruega, Nova Zelândia, OECD/DAC, Reality of Aid, Reino Unido, Senegal, Sri Lanka, Suécia, Uganda, UNDP/UNDG, Vietname e Zâmbia

2 O Grupo de Gestão inclui: Niels Dabelstein, Departamento de Avaliação Danida/Secretariado para a Avaliação da Declaração de Paris, Dinamarca; Ted Kliet, Responsável por Avaliação, Departamento de Avaliação de Políticas e Operações, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Holanda; Saraswathi Menon, Director, Gabinete de Avaliação, UNDP; Velayuthan Sivagnanasothy, Director Geral, Departamento de Ajuda Externa e Controlo do Orçamento, Ministério da Implementação do Plano, Sri Lanka; e a Advogada Elaine Venter, Directora, Cooperação para o Desenvolvimento Internacional, Tesouro Nacional, África do Sul.

# Sumário Executivo

## Objectivo e enquadramento

**A** Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, assinada em Março de 2005, é actualmente considerada como um acordo internacional padrão, concebido para melhorar a qualidade da ajuda e o seu impacto no desenvolvimento. Estabelece um roteiro de compromissos de ordem prática, organizados em torno de cinco princípios chave para uma ajuda eficaz:

- Controlo pelos países
- Alinhamento com as estratégias, sistemas e procedimentos dos países
- Harmonização das acções dos doadores
- Gestão centrada em resultados e
- Responsabilidade mútua

Cada um destes princípios tem o seu conjunto de indicadores de realização. A Declaração inclui também provisões para uma monitorização regular e uma avaliação independente do modo como os compromissos estão a ser executados.

Este relatório sintetiza os resultados da primeira avaliação da fase inicial de implementação da Declaração de Paris, entre Março 2005 e finais de 2007. Inclui as avaliações aprofundadas de oito países, assim como estudos mais “ligeiros” relativos a onze parceiros de desenvolvimento ou agências “doadoras”<sup>1</sup>, com enfoque a nível de sedes. A participação de

<sup>1</sup> NOTA SOBRE TERMINOLOGIA: os termos utilizados nos termos de referência para estes dois grupos foram “países” ou “países parceiros” nos casos de países receptores da ajuda e “parceiros de desenvolvimento” no caso dos países e agências que a fornecem. Esta opção reflecte uma percepção de que os termos antigos, “receptor” e “doador” (e, até mesmo “ajuda”) inculcavam no relacionamento uma noção inapropriada de beneficência e tinham conotações indesejáveis. No entanto, o uso repetido de “parceiros” para ambos os grupos (que se verifica centenas de vezes neste relatório) tornava-se extremamente confuso especialmente para o seu grupo alvo de leitores não-especialistas. Para efeitos deste relatório, os termos “países”, ou “países parceiros”, referem-se assim a países receptores da ajuda e o termo, reconhecidamente imperfeito, “doadores” (que é o utilizado na Declaração) ou “agências de desenvolvimento”, será geralmente utilizado para designar os países e agências multilaterais que fornecem ajuda. Outros parceiros, como organizações não governamentais e intervenientes do sector privado, serão especificamente identificados.

todos os países e agências foi voluntária. Um grupo de gestão internacional dirigiu a avaliação com o apoio e guia de um grupo de referência em que participaram 31 países e instituições. Dado que se trata de uma avaliação inicial, o enfoque centra-se em modos de melhorar e reforçar a implementação, mais do que em juízos definitivos sobre eficácia.

Esta avaliação serve de complemento a um processo paralelo de monitorização. As Análises de Monitorização têm por objectivo acompanhar a execução em relação à implementação face a uma selecção de indicadores, enquanto que esta avaliação tem por fim fazer luz sobre o como e o porquê da situação tal como ela está a desenvolver-se. Apesar de uma série de limitações, que são reconhecidas no relatório, os resultados contribuem de modo significativo para este objectivo.

Deve frisar-se que nenhuma síntese pode ter a pretensão de representar integralmente o manancial de informações, percepções e conceitos, e ainda menos os juízos, notavelmente francos, contidos nos 19 relatórios individuais sobre os quais se baseia. Esses relatórios têm o seu próprio valor intrínseco para a efectivação da Declaração de Paris nos países e agências onde foram realizados. As suas observações, conclusões e recomendações detalhadas merecem uma profunda atenção, nacional e internacional. Os seus sumários executivos estão anexados a este relatório e os textos completos inseridos no CD-ROM anexo.

## As Perguntas para a Avaliação

A avaliação concentrou-se na resposta a três questões fulcrais:

- Que tendências ou acontecimentos relevantes estão emergir, nesta fase inicial da implementação da Declaração de Paris?
- Quais as principais influências que estão a afectar o comportamento dos países e dos seus parceiros de desenvolvimento em relação à implementação dos seus compromissos de Paris?
- Até ao presente, está a implementação a promover a prossecução dos cinco compromissos da Declaração, nomeadamente o controlo, alinhamento, harmonização, gestão centrada em resultados e responsabilidade mútua? Em caso afirmativo, como e porquê? Se negativo, porque não?

- Foi pedido a todas as equipas de avaliação que considerassem três “condições de facilitação” para a implementação da Declaração:
- O empenhamento e liderança aplicados
- As capacidades para actuar
- Os incentivos para o fazer.

### **O Contexto é um elemento chave**

A Declaração de Paris de 2005 não representa o início de uma preocupação internacional com a melhoria da eficácia na ajuda e a sua contribuição para o desenvolvimento. A Declaração foi no entanto um ponto de viragem, formalizando e focalizando os esforços para desenvolver um plano de acção internacional com uma amplitude de apoio nunca antes atingida. E foi também impulsionada por uma crise de confiança, latente já há muito, relativamente à acção da ajuda na década de 1990, e por uma série de importantes reacções políticas globais. Era necessário criar acções conjuntas, baseadas em novos relacionamentos entre os países e os seus “parceiros de desenvolvimento.” A maior parte dos países e agências avaliadas faziam já parte dos líderes reconhecidos por reformas à eficácia da ajuda, pelo que a Declaração assumiu um papel de marco importante do percurso, mais do que um ponto de partida. O contexto é também dinâmico: vários estudos evidenciam substanciais desvios e/ou incertezas quando ao desempenho da implementação, que podem ser atribuídos a alterações e pressões políticas. Outro aspecto crucial e mutável do contexto, ainda não devidamente analisado, é o efeito de fluxos de recursos não relacionados com ajuda e crescentes fluxos de ajuda que se mantêm fora dos enquadramentos da Declaração de Paris (particularmente os originados em grandes fundações e outras fontes privadas, doadores oficiais não-tradicionais e NGO/ONGs para o desenvolvimento).

## **Implementação dos cinco compromissos: resultados e conclusões**

### **Controlo pelos países**

O princípio do controlo tem ganho muito maior relevância desde 2005, ainda que as avaliações revelem que o significado e limites práticos do controlo por parte dos países e a liderança são muitas vezes difíceis de definir. Tanto nos países parceiros como nas administrações dos doadores, o empenhamento e a liderança, a nível político, fazem por agir de modo a fortalecer, na prática, o controlo por parte do país.

Todas as avaliações de países parceiros indicam um reforçar de políticas e estratégias de desenvolvimento nacional a partir de 2005, reforçando as bases de apoio ao controlo. No entanto, até os países com mais experiência enfrentam dificuldades em transpor estas estratégias nacionais para estratégias sectoriais e programas operacionais e descentralizados, e para a coordenação de doadores. Deste modo, enquanto que o controlo nacional se revela forte, nestes países, ele é também restrito. Na prática, mantém-se concentrado nos representantes do governo central mais do que nas autoridades provinciais e locais, mesmo em áreas em que supostamente há transferência de poderes. A situação, relativamente ao controlo, varia também consoante os sectores, sendo que alguns,

como a educação, saúde, energia e infra-estruturas, continuam a ser geridos principalmente pelos governos, enquanto que a sociedade civil e alguns grupos franja encontram um mais vasto campo de parceria em áreas de cooperação e desenvolvimento intersectoriais e humanitárias.

A partir de 2005, todos os doadores avaliados tomaram medidas tendentes a reconhecer a importância do controlo por parte dos países parceiros e a garantir, na prática, o seu respeito. Mas ao mesmo tempo verifica-se que os sistemas políticos e administrativos dos próprios doadores estabelecem limites diferentes quanto ao seu comportamento real no apoio ao controlo pelos países.

Para que continue a ter eficácia no avanço da implementação da Declaração de Paris, o conceito de controlo, neste contexto, tem que ser abordado não como uma condição absoluta, mas como um processo ou uma sequência contínua. O indicador de controlo<sup>2</sup> da Análise de Monitorização refere-se a apenas uma dimensão simples de um quadro muito complexo.

### **Alinhamento com estratégias, instituições e procedimentos dos países**

As avaliações das agências de desenvolvimento e dos países parceiros revelam que, apesar de claros compromissos de alinhamento, a implementação das várias componentes de alinhamento estabelecidas na Declaração tem sido muito variável. É mais visível o progresso no alinhamento das estratégias de ajuda com as prioridades nacionais, do que no alinhamento das atribuições da ajuda, o uso e reforço dos sistemas nacionais, a redução de Unidades de Implementação de Projecto paralelas e a coordenação do apoio para reforçar as capacidades. Entre os doadores bilaterais, há fraca evidência de melhoras na previsibilidade e desvinculação. Tal como no caso do controlo, a liderança exercida pelo país parceiro anfitrião é determinante para a dimensão e rapidez do alinhamento.

Os riscos reais e percebidos e as correspondentes fraquezas dos sistemas nacionais constituem sérios obstáculos a um maior progresso no alinhamento. Os esforços para fortalecer processos e sistemas nacionais da maior parte dos países não são ainda suficientes para sustentar o progresso necessário e não há ainda doadores suficientes que estejam prontos a ajudar a fortalecer estes sistemas através da sua aplicação real. Mas por outro lado, os doadores parecem estar preparados para continuar e aumentar o apoio financeiro e técnico para reforçar as capacidades necessárias.

### **Harmonização das acções dos doadores**

As avaliações não sugerem retrocesso na harmonização, mas também não indicam uma tendência global de melhoramento, excepção feita ao Código de Conduta da União Europeia de 2007, que revela um forte potencial para introduzir entre os seus membros uma maior harmonização. A responsabilidade de introduzir alterações para implementar as metas de harmonização cabe principalmente aos doadores. Simultaneamente, as avaliações tornam claro que, tal como noutras áreas, a liderança, iniciativa

<sup>2</sup> Indicador 1: “Pelo menos 75% dos países parceiros têm estratégias de desenvolvimento operacionais (Até 2010)”.

e apoio dos países parceiros anfitriões são factores de progresso importantes e muitas vezes mesmo indispensáveis.

Os debates sobre alguns instrumentos de apoio orçamental<sup>3</sup> – particularmente em certos países e círculos onde estes instrumentos se tornaram altamente controversos – correm o risco de obscurecer a agenda mais lata da harmonização e desviar a atenção de uma série de realizações e outras necessidades e compromissos de harmonização estabelecidos na Declaração.

Será necessário encontrar resposta para as questões básicas de aceitação e confiança nos sistemas dos outros, se queremos que a harmonização cumpra as expectativas. Isto é verdade mesmo no caso de doadores que não têm necessidade de resolver problemas de “harmonização” dentro dos seus próprios sistemas, grandes restrições formais à participação em acordos harmonizados, ou fortes pressões para manterem visibilidade e responsabilização directas para a sua própria ajuda.

Por fim, algumas das constatações sugerem acentuadamente que o papel e a importância da harmonização no seio da agenda da Declaração de Paris podem estar em mudança, cedendo o passo à procura de um maior alinhamento com os sistemas nacionais.

### **Gestão centrada em resultados de desenvolvimento**

Muitas das avaliações vieram documentar e ajudar a explicar a relativa falta de atenção e progresso registados na implementação do compromisso de Paris em relação à gestão centrada em resultados. As avaliações são praticamente unânimes quanto ao lento progresso no sentido de atingir as metas estabelecidas pela Análise de Monitorização quanto ao que os países parceiros devem fazer.<sup>4</sup> Vários estudos levantaram a questão da necessidade de reforçar as capacidades estatísticas e de as usar como base de decisões eficazes.

Simultaneamente, as avaliações também voltam a chamar atenção para outras preocupações da Declaração: o que é necessário que os doadores façam para ajustarem mais eficazmente os seus próprios sistemas e o seu apoio activo a sistemas nacionais mais eficazes. Dada a débil capacidade nesta área, que é também relatada, não é talvez surpreendente que os diferentes enquadramentos de resultados sejam vistos, por ambas as partes, como constrangimentos ao aperfeiçoamento.

Como sinal positivo, verifica-se que, onde existem informação e plataformas de participação<sup>5</sup>, é mais fácil para os doadores evoluírem no sentido do cumprimento dos seus próprios compromissos de Paris, para uma melhor gestão da ajuda centrada em resultados.

3 O apoio orçamental é geralmente uma ajuda fornecida através dos sistemas de gestão financeira do próprio país e não atribuída a projectos específicos ou itens da despesa do mesmo modo que as modalidades tradicionais de ajuda.

4 Ter instituídas, até 2010, estruturas de avaliação de desempenho transparentes e “monitorizáveis”, que afirmam o progresso em relação a) às estratégias nacionais de desenvolvimento, e b) programas sectoriais.

5 Como no caso do Uganda.

Por fim, o reconhecimento de que importantes actividades de países parceiros, em áreas relacionadas com a gestão centrada em resultados podem, na realidade, não estar a receber o devido destaque nos relatórios, sugere que há também problemas no modo como os requisitos de cumprimento com estes compromissos específicos estão a ser apresentados e/ou compreendidos.

### **Responsabilidade mútua**

Todas as avaliações transmitem uma impressão de que os processos conjuntos para acompanhamento dos progressos e resolução de problemas são deficientes em termos de responsabilização mútua. Para captar o que as avaliações nos dizem realmente sobre a implementação do compromisso de mútua prestação de contas, é necessário olhar além do indicador único, seleccionado para a Análise de Monitorização,<sup>6</sup> e voltar ao pacote de compromissos mútuos, recíprocos e cuidadosamente enquadrados, constante da própria Declaração. Verifica-se aí que as questões chave sobre a mútua prestação de contas, que de outro modo podem parecer pouco claras ou potencialmente desagregadoras – particularmente no que se refere a quem é responsável perante quem e em relação a quê – tinham sido previstas e estavam abertas a análises mútuas no texto da Declaração.

As avaliações em si mostram que, embora todas elas encarem a responsabilidade mútua como um puzzle complexo, temos na realidade, à mão, mais peças para o resolver do que geralmente se julga. O relatório síntese identifica uma meia dúzia de tipos de mecanismos que estão já a ser utilizados em maior ou menor grau e que poderiam ser mais bem adaptados ao cumprimento deste compromisso, do qual depende a credibilidade da Declaração. As avaliações, em particular as avaliações conjuntas, deveriam também desempenhar um papel mais importante.

As avaliações mostram que, quanto a esta área essencial de compromisso de responsabilidade mútua, os obstáculos que limitam o progresso são de natureza política e prendem-se sobretudo com o potencial de criação de situações embaraçosas ou de interferência. É necessário que os líderes políticos se mobilizem para retomar o bom caminho. Entre outros benefícios, essa mobilização ajudará a esclarecer o papel pretendido e os limites estabelecidos à Análise de Monitorização na avaliação contínua da implementação, e a corrigir alguns dos efeitos indesejados do modo como tem sido aplicado até agora.

### **Conclusões gerais**

*A Declaração de Paris é uma agenda política para a acção, não apenas um acordo técnico.* Os relatórios têm sublinhado o facto de que toda a Declaração e os seus compromissos são tarefas políticas. No decurso dos difíceis processos necessários à implementação, entram em jogo questões muito reais de poder e de economia política, que em muitos casos requerem soluções políticas.

Como exemplo das medidas políticas que serão necessárias, note-se que a maioria dos doadores ainda não preparou os seus públicos nem adaptou a sua legislação e regulamentação de modo que seja possível:

6 Indicador 12: “Todos os países parceiros instituíram já análises de avaliação mútua. (até 2010)”.



- Dar menos ênfase à visibilidade dos seus esforços nacionais e vincular a ajuda aos seus próprios fornecedores;
- Aceitar e gerir os riscos de confiar nos sistemas nacionais e dos outros doadores, em vez de insistir em aplicar os seus próprios;
- Aceitar delegar maior poder de decisão no pessoal residente no país;
- Assegurar uma maior previsibilidade dos fluxos de ajuda; e
- Encontrar maneiras de resolver disputas políticas com países parceiros sem prejudicar relacionamentos de longo prazo.

Pelo seu lado, a maioria dos países parceiros precisa de:

- Um mais forte empenhamento político para melhor exercer a liderança no alinhamento, coordenação e harmonização das ajudas, aceitando os riscos e gerindo os efeitos nas suas relações com os doadores.
- Garantir que a responsabilidade pelo desenvolvimento e a ajuda é mais amplamente partilhada entre as diferentes partes e níveis do governo, bem como o poder legislativo, a sociedade civil e o sector privado, e com a generalidade dos cidadãos.

*É uma agenda partilhada, com algumas divergências.* Esta avaliação revela apenas algumas das consideráveis diferenças entre as perspectivas dos representantes dos países e dos doadores, (especialmente os responsáveis pelos programas e no terreno) quanto às questões chave examinadas. Três pontos importantes sobre os quais se registam divergências são:

- O que é que realmente limita o uso de sistemas nacionais na gestão da ajuda?
- As prioridades relativas entre controlo, alinhamento, harmonização, gestão centrada em resultados e responsabilidade mútua; e
- O grau de preocupação relativamente a custos de transição e a custos aumentados de transacção até ao presente, para alterar os sistemas de modo a cumprir com os compromissos da Declaração de Paris.

*Reforçar a capacidade e a confiança nos sistemas nacionais é uma questão fulcral.* Um dos mais importantes obstáculos à implementação da Declaração, é a preocupação com as debilidades das capacidades e sistemas de países parceiros. Este obstáculo surge repetidamente em quase todas as avaliações, apesar de os países aqui avaliados incluírem alguns dos que têm mais fortes capacidades e sistemas mais desenvolvidos entre todos os países parceiros. Isto sugere que esta preocupação pode resultar, pelo menos em parte, de percepções ultrapassadas, persistentes entre alguns doadores.

*As expectativas e as aplicações da Declaração diferem.* Nas palavras de uma das avaliações, as percepções da Declaração variam, desde ser “uma declaração de intenções” até à leitura de que é um conjunto de “decretos não negociáveis”. A tendência generalizada para um enfoque quase exclusivo numa série de indicadores-meta, contribui para este último ponto de vista. É evidente que os parceiros, tantos países como doadores, se debatem com dificuldades para estabelecerem um domínio seguro sobre o

modo de utilizar a Declaração, à medida que a implementação se vai fazendo em cenários diferentes.

*Uma questão por resolver: como lidar com contextos diferentes.* Uma conclusão geral que se pode formar através destas avaliações, é que é necessário encontrar um melhor equilíbrio entre o reconhecimento e a adaptação da Declaração em contextos diferentes, mantendo no entanto os seus incentivos para os melhoramentos mais importantes, colectivos e colaborativos.

*A utilização e os limites apropriados dos indicadores de monitorização carecem de ser mais claramente reconhecidos.* As avaliações comprovam que uma compreensão equívoca da função e do papel a desempenhar pela Análise e pelos seus indicadores tem tido graves e imprevistos efeitos que levam a uma centralização da atenção, debate e talvez da acção, sobre um conjunto limitado de medidas.

*Há importantes sinergias e tensões entre compromissos.* Em todos os planos, há fortes indícios de que as iniciativas para os diferentes compromissos têm, na realidade, um efeito positivo de fortalecimento mútuo, mas há também sinais de divergências quanto a prioridades e possíveis trocas de compromissos (*trade-offs*). À medida em que a implementação avança em várias frentes, começa a tornar-se claro que os países desejam que a harmonização de doadores seja conduzida a nível do país e concebida para apoiar o alinhamento. Alguns dos doadores são vistos como interessados sobretudo na gestão centrada em resultados, em certos aspectos da responsabilidade mútua e na harmonização, enquanto que os países parceiros tendem a preocupar-se principalmente com o reforço do alinhamento e do controlo proprietário.

*É necessário enfrentar os desafios que representam os custos de transição e de transacção implícitos à implementação.* Sem pôr em causa as orientações e as medidas, especificadas na Declaração, para reforçar a eficácia da ajuda, todas as avaliações de doadores registam que estas alterações estão a ter como resultado ajustamentos transicionais difíceis e um aumento dos custos de transacção na gestão dos seus programas de ajuda. Os estudos sugerem que a harmonização e a divisão de trabalho ainda não avançou ao ponto de resultar em grande alívio. As avaliações dos países parceiros não são muito claras em relação aos encargos que lhes são atribuídos pelas novas exigências de liderança estratégica, ou quanto a um alívio à fórmula anterior de gerir intervenções de múltiplos doadores. Globalmente, as avaliações não definem ainda claramente se os custos líquidos de transacções da ajuda virão a ser reduzidos, em relação à situação verificada anteriormente a 2005, tal como previsto e que foi uma das razões principais para as reformas, e o modo como os benefícios esperados (se existirem) serão partilhados entre os países e os seus parceiros de desenvolvimento.

### ***Avaliação dos Países Parceiros sobre a Declaração como Ferramenta para a Eficácia da Ajuda***

Seis estudos nacionais incluíam capítulos avaliando a Declaração de Paris enquanto ferramenta para a eficácia da ajuda, examinando especificamente a clareza, relevância e coerência interna das

suas disposições. Os relatórios indicam que a Declaração é clara apenas e ainda para aqueles intervenientes que com ela trabalham directamente. Isto demonstra a necessidade de um mais claro empenho e divulgação, para evitar o perigo de que se torne apenas num tema de diálogo entre burocratas, divorciado do cenário político no qual deve ser levado em frente.

Alguns países suscitaram preocupações quanto à clareza, validade e intento de alguns dos indicadores que são utilizados para monitorizar a implementação. Contestam a noção percebida de uma “mesma medida para todos”. Algumas das metas da Declaração são consideradas como inúteis, irrealistas ou insuficientemente adaptadas a condições diferentes. Como exemplo, estes críticos levantam dúvidas sobre questões como a presente capacidade dos governos de alguns dos países e dos agentes dos doadores no terreno, para levarem a cabo as novas tarefas; a capacidade dos doadores para fornecerem fluxos de ajuda mais previsíveis; a viabilidade ou interesse de desactivar progressivamente e na generalidade, as unidades paralelas de implementação de projectos; ou de fazer a redução faseada de projectos (que são vistos ainda por muitos como a melhor forma de chegar junto dos grupos mais vulneráveis).

A Declaração é relevante para algumas questões importantes relativamente à eficácia e uso estratégico das ajudas e favorece um maior ímpeto na prossecução das metas de desenvolvimento. No entanto, a Declaração não foi necessariamente concebida para oferecer soluções à medida para algumas das mais prementes preocupações relativas ao desenvolvimento, como por exemplo: a gestão de poderes transferidos e a descentralização; questões de recursos humanos e capacidades; novos impulsos temáticos de desenvolvimento; sustentabilidade dos resultados de projectos e programas de desenvolvimento; preocupações ambientais; questões de género; ou uma melhor gestão de financiamentos para o desenvolvimento, outros que ajuda. Em termos simples, embora a Declaração tenha relevância no seio da sua esfera particular de eficácia na ajuda, está longe de ser vista como uma panaceia para as principais preocupações de muitos países com o desenvolvimento.

A Declaração é vista por muitos como demasiado prescritiva para os países e não suficientemente impositiva para os doadores e há quem refira que continua a transmitir uma impressão de que é “dirigida pelos doadores”. Todos afirmam a necessidade de garantir que as acções para os diferentes compromissos assumidos sejam complementares e reforcem as posições mútuas e reduzam o potencial de incoerência e de conflitos entre os diferentes compromissos e medidas de implementação.

### ***Estarão instituídos os compromissos, capacidades e incentivos necessários?***

Todas as avaliações individuais analisaram as “condições de facilitação” – compromisso, capacidades e incentivos – disponíveis nos países e agências, para apoio a uma implementação bem sucedida da Declaração de Paris. As três tabelas na Secção VII sintetizam, num conjunto único, a análise das avaliações dos “porquês” e “como” do desempenho. É de frisar que as variações de desempenho – e dos compromissos, capacidades e incentivos de apoio em

diferentes países e particularmente nas agências – são extremamente amplas. Isto porque a questão de uma melhor gestão da ajuda é apenas uma parte (e muitas vezes uma parte relativamente pequena) da gestão de prioridades de desenvolvimento em todos os países avaliados. Esses países consideram a Declaração mais ou menos útil por uma série de razões, e as condições de facilitação instituídas reflectem naturalmente essas variações.

Algumas agências para o desenvolvimento estão agora a internalizar a ajuda eficaz como a sua “raison d’être”, e a Declaração de Paris é um guia constante para a sua organização e forma de trabalhar. Quanto às outras agências de doadores, as avaliações constataam que as preocupações com a eficácia da ajuda nos seus programas nem sempre prevalecem sobre a inércia institucional ou outros objectivos de política externa ou comerciais, e as abordagens da Declaração de Paris não são inteiramente internalizadas ou aplicadas. Os resumos das avaliações combinam as constatações e conclusões das avaliações tanto dos países como dos doadores, já que as suas autoavaliações e avaliações mútuas apresentam resultados bastante consistentes.

### **Lições Chave**

1. Para contrariar os riscos crescentes de burocratização e de “fadiga na eficácia da ajuda” de que fazem aviso muitas das avaliações, são necessárias medidas para revitalizar um empenhamento político a alto nível na implementação de reformas para a eficácia da ajuda, tanto nos sistemas dos países como nos dos parceiros de desenvolvimento. Torna-se agora crucial uma passagem mais rápida da retórica à acção, tanto por parte dos governos parceiros como pelos doadores, para que a Declaração mantenha a sua credibilidade.
2. A implementação bem sucedida das reformas da Declaração é muito mais provável em países onde a compreensão e o envolvimento se estendem para além do estreito círculo de especialistas, como tem sido provado através de promissoras evoluções resultantes do envolvimento dos poderes legislativos e da sociedade civil, tanto em países parceiros como doadores. Em muitos países, os governos a nível local e regional estão, cada vez mais, a tornarem-se importantes actores, e devem ser plenamente envolvidos.
3. Outros factores para uma implementação de sucesso nos países, incluem muitas vezes o papel de “paladinos” que garantem uma mobilização das capacidades necessárias e lideram o impulso vital para alinhar a ajuda com os sistemas orçamentais e de responsabilização. Entre os doadores, as alterações nos regulamentos e práticas tendentes a conferir maior autoridade e capacidade às suas delegações no terreno têm-se revelado como as medidas mais importantes para facilitar o sucesso da implementação.
4. O reforço das capacidades reais dos sistemas dos países parceiros para gerirem a ajuda com eficácia, e o reconhecimento internacional dessas capacidades onde elas já existem, são agora requisitos chave para o avanço da implementação das reformas da Declaração de Paris. Utilizar esses sistemas,

aceitando e gerindo ao mesmo tempo os riscos que isso envolve, é a melhor forma de os doadores ajudarem a construir capacidades e confiança.

5. O carácter integrado, equilibrado e recíproco do pacote de compromissos da Declaração de Paris necessita de ser vigorosamente reafirmado e aplicado, e a Análise de Monitorização e os indicadores colocados numa correcta perspectiva, como parte do conjunto da agenda.
6. Para contrabalançar a imagem da Declaração como uma receita com a “mesma medida para todos”, a ser rigidamente cumprida, há necessidade de reiterar e demonstrar que as suas orientações podem e devem ser adaptadas às circunstâncias particulares dos países, esclarecendo ao mesmo tempo os aspectos que devem ser mantidos em comum.

### Recomendações Chave

Estas recomendações resultam directamente da síntese de resultados e conclusões da avaliação, partindo tanto dos exemplos de boas práticas como das debilidades verificadas nos diversos países e programas dos parceiros de desenvolvimento que foram avaliados. Estão formuladas a um nível estratégico e são provavelmente aplicáveis a um número de países e agências de doadores muito mais vasto do que aqueles que foram directamente avaliados, alguns dos quais estão já na vanguarda das reformas.

Recomenda-se que os países e agências parceiras tomem as seguintes medidas ao longo do resto do período de análise da Declaração de Paris, que se estende até 2010, estabelecendo uma base clara para a avaliação quinquenal de progresso e novas correcções no percurso que se considerem necessárias na altura.

Recomendam-se as seguintes acções às **autoridades dos países parceiros**:

1. Até final de 2008, anunciar um número realista de acções prioritizadas que serão efectuadas para fortalecer a sua liderança das relações de ajuda até 2010, à luz das lições colhidas pela monitorização, avaliações, e outras formas de levantamento de situações.
2. Utilizar como instrumento, em 2008, as análises de implementação intercalares para garantir que elas incluem um mecanismo de transparência, de preferência ancorado à legislação, para garantir a monitorização política e a participação pública em termos de gestão e reforma da ajuda.
3. Dar aos doadores que estão a apoiar a capacitação como parte das suas prioridades de assistência para uma melhor gestão da ajuda, orientações claras que sejam consistentes com as suas principais preocupações na área do desenvolvimento.
4. Estabelecer, o mais tardar até 2010, sistemas adaptados de gestão centrada em resultados que melhor sirvam as suas necessidades de planeamento, gestão e responsabilização

a nível doméstico, e constituam base suficiente para controlar e disciplinar as contribuições dos doadores.

Recomenda-se que os parceiros de **desenvolvimento/autoridades doadoras**:

5. **Actualizem, no decorrer de 2008, os seus órgãos legislativos e públicos quanto ao progresso até à data, relativamente a reformas da eficácia da ajuda, sublinhando a necessidade e planos de outras alterações concretas a serem implementadas antes de 2010, para adequar e apoiar as lideranças dos países na implementação da ajuda, e criar maior harmonização entre os doadores.**
  6. **Anunciem, antes do final de 2008, outros planos detalhados, concebidos para atribuir aos seus escritórios no terreno, até 2010, suficiente autoridade decisória, pessoal devidamente qualificado e outros recursos, de modo a apoiarem e participarem integralmente numa cooperação liderada pelo país, mais bem alinhada e harmonizada.**
  7. **Especifiquem as fases concretamente planeadas para melhorar, o mais tardar até 2010, a oportunidade, abrangência e exactidão do seu reporte e projecções de fluxos de ajuda, para integração nos ciclos de planeamento, orçamentação e reporte dos países parceiros, juntamente com os outros doadores. Efectuar as necessárias provisões para atribuições plurianuais, compromissos ou projecções firmes.**
  8. **Forneçam orçamentos suplementares, pessoal e formação, até 2010, para ajudarem os seus próprios programas a adaptarem-se às exigências transicionais e aos novos requisitos e custos de transacção; e às necessidades de aprendizagem que estão a ser apontadas como principais preocupações para a implementação da agenda de Paris.**
  9. **Atribuem recursos especiais (orçamentos e assistência técnica coordenada) para apoiar e reforçar os esforços prioritizados dos países para reforçarem as suas próprias capacidades para implementar uma cooperação mais eficaz. Trabalhar com os parceiros para conceber e gerir outros meios intercalares de implementação (como, por exemplo, unidades de implementação de projecto), para que possam gradualmente aperfeiçoar a capacidade e o controlo nacional.**
- Recomenda-se que os organizadores da Fase Dois da avaliação da implementação:
10. **Concebam a avaliação de uma forma estratégica para: dar seguimento aos resultados e problemas detectados durante a Fase Um e abordar realistamente a questão da “eficácia da ajuda”, analisando se a ajuda está a contribuir para melhores resultados e impactes sobre o desenvolvimento (eficácia para o desenvolvimento). Deverão fundamentar-se em avaliações nacionais representativas e aplicar uma metodologia central consistente.**

“Este Relatório Síntese é um documento estratégico coerente que facilita a partilha de experiências e boas práticas entre países e os seus parceiros de desenvolvimento. As lições e recomendações propostas têm uma importância estratégica a longo prazo, traçando um sólido percurso em frente, rumo a uma melhor aplicação da Declaração de Paris.

As avaliações dos países demonstram que a Declaração de Paris teve um impacto positivo na gestão do apoio ao desenvolvimento. A Declaração demonstrou o seu potencial como elemento aglutinador para dar um novo enfoque, um novo reforço e para legitimar processos positivos de administração de ajudas, de modo a obter o máximo impacto.

No entanto, para que a Declaração de Paris mantenha a sua credibilidade, é importante que tanto Governos como Parceiros de Desenvolvimento passem muito mais rapidamente da retórica à acção na aplicação dos princípios.”

*Mary Chinery-Hesse, Consultora Chefe de  
S. E. o Presidente da República de Ghana*

## Países e agências avaliados

África do Sul • Alemanha • Austrália • Banco Asiático de Desenvolvimento • Bangladeche • Bolívia • Dinamarca • Filipinas  
Finlândia • França • Holanda • Luxemburgo • Nova Zelândia  
Reino Unido • Sri Lanka • Uganda • UNDP/UNDG • Vietname

## Controlo, Alinhamento, Harmonização, Resultados e Responsabilização



Fórum de Alto Nível

Paris ■ 28 Fevereiro - 2 Março 2005

**Reforçar em Conjunto  
A Eficácia da Ajuda ao  
Desenvolvimento**



3º

Fórum de Alto Nível

SOBRE EFICÁCIA NA AJUDA

SETEMBRO 2-4, 2008 ACCRA GHANA