

DE PARIS 2005 A ACRA 2008: A AJUDA SERÁ MAIS EFICAZ E PRESTATIVA?

UMA ABORDAGEM CRÍTICA EM RELAÇÃO À AGENDA DE EFICÁCIA DA AJUDA

O Presente Documento

A seguinte versão preliminar deste position paper foi preparada pelo Conselho ('Steering Group') Internacional de OSCs¹, na coordenação do "CSO Parallel Process to the Ghana High Level Forum Network". O Conselho Internacional da Rede para o Fórum de Alto Nível de Gana reúne diversas ONGs locais, nacionais, regionais e internacionais, que estão engajadas em questões de desenvolvimento, particularmente a arquitetura da ajuda e a agenda de efetividade da ajuda. Essa rede está envolvida em um processo multilateral de engajamento que levará ao Fórum de Alto Nível para a Efetividade na ajuda, a realizar-se em Acra, Gana, em setembro de 2008.

Este paper será apresentado a OSCs em torno do mundo para novas sugestões e mudanças, bem como para um abaixo-assinado de endosso. Ele será então apresentado ao Fórum de Alto Nível III, onde as OSCs quiseram o direito de voz na reunião ministerial.

A Rede busca desenvolver a conscientização quanto à agenda pela efetividade na ajuda nos níveis local, nacional e internacional, e vê o FAN em Gana como uma importante oportunidade de discutir e debater, além de engajar as OSCs na agenda mencionada acima. As preocupações das OSCs incluem, entre outras, os temas de governança, prestação pública de contas, propriedade, prestação efetiva da ajuda, ajuda com condicionalidades, e assegurará, ao mesmo tempo, que as questões centrais de igualdade de gênero, direitos humanos e solidariedade sejam abordados com seriedade na discussão da arquitetura da ajuda.

A lista de atuais redes parceiras nesta iniciativa inclui: ActionAid International, Afrodad, Arab NGO Network for Development (ANND), Association for Women's Rights in Development (AWID), BOND (UK Aid Network), Canadian Council for International Cooperation (CCIC), CIVICUS, CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development), Eurodad, IBIS, IBON Foundation, Ghana CSO Aid Effectiveness Forum, SEND (Social Enterprise Development Foundation of West Africa), Reality of Aid, Social Watch, Third World Network, Network Women in Development Europe (WIDE). O Conselho Internacional de OSCs é atualmente presidido pela IBON para o Fórum de Alto Nível de Acra.

¹ Organizações de Sociedade Civil

1. Histórico

As Organizações de Sociedade Civil (OSCs) estavam presentes quando países membros doadores da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), países em desenvolvimento e instituições multilaterais assinaram a Declaração de Paris (DP) a respeito da eficácia da ajuda². Desde então, diversas OSCs têm se comprometido a seguir esse acordo, tanto internacionalmente quanto em países em desenvolvimento. As OSCs têm levantado uma série de questões, trazido diferentes visões e tentado garantir que essa nova rede para a eficácia da ajuda se traduza em processos eficazes e responsáveis.

As OSCs defendem que as únicas medidas verdadeiras de eficácia na ajuda são suas contribuições para uma redução da pobreza e da desigualdade; e seu apoio ao avanço dos direitos humanos, da democracia, da sustentabilidade ambiental e da igualdade entre sexos.

As OSCs estão promovendo um aprofundamento da eficácia da agenda de ajuda, para que ela não somente atenda aos interesses dos doadores e governos associados, mas a todos os colaboradores no processo de desenvolvimento. As OSCs se preocupam especialmente com os interesses e representações de grupos que são geralmente excluídos ou marginalizados, incluindo mulheres e movimentos organizados por mulheres.

As OSCs urgem por uma linguagem mais forte na DP a respeito das questões de igualdade de gênero e direitos humanos.

As OSCs também estão pressionando por uma interpretação mais ampla da efetividade na ajuda nos aspectos de reforma para as relações de ajuda, incluindo a seletividade de doadores, a redução dos empréstimos com o aumento dos grants e a natureza da assistência técnica.

As OSCs consideram a efetividade na ajuda como uma entre três questões chave no financiamento do desenvolvimento. As outras duas são o cancelamento de dívidas e o fim para a crise da dívida nos países em desenvolvimento, e que os países ricos cumpram o compromisso de doar 0,7% do PIB como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Os países ricos primeiramente comprometeram-se em aumentar sua AOD para este nível em 1970 e esse compromisso foi

reafirmado no Consenso de Monterrey de 2002. Porém, muito poucos doadores cumpriram sua promessa³.

As propostas das OSCs por efetividade na ajuda partem da premissa de que existem duas demandas adicionais para financiar o desenvolvimento: 100% de cancelamento de dívidas e um fim para a crise da dívida nos países em desenvolvimento, enquanto que a ajuda alcance a marca dos 0,7% do PIB na ajuda oficial ao desenvolvimento.

Este documento de políticas aponta para as críticas principais e preocupações das OSCs em relação à agenda de Paris, assim como para algumas especificações específicas para o Fórum de Alto Nível (FAN) que será realizado em Acra em 2008.

Box 1: O que é a Declaração de Paris pela Eficácia na Ajuda?

A Declaração de Paris a respeito de Eficácia na Ajuda, de Março de 2005, estabelece compromissos globais para doação e países beneficiários para apoiar uma ajuda mais eficaz dentro de um contexto de ajuda crescente. A intenção é reformar o gerenciamento e a distribuição da ajuda de forma que contribua para sua maior eficácia. As reformas têm a intenção de “aumentar o impacto da ajuda [...] na redução da pobreza e da desigualdade, aumentando o crescimento, construindo capacidades e acelerando a realização dos ODMs.” Os cinco princípios da Declaração de Paris a serem incorporados pela distribuição da ajuda são:

PROPRIEDADE: Países em desenvolvimento exercerão um papel de liderança sobre suas políticas e estratégias, e coordenarão ações de desenvolvimento;

ALINHAMENTO: Países doadores terão como base de suporte em relação a estratégias de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países beneficiários;

HARMONIZAÇÃO: Países doadores trabalharão para que suas ações sejam mais harmônicas, transparentes e eficazes coletivamente;

GERENCIAMENTO DE RESULTADOS: Todos os países gerenciarão seus recursos e lutarão para melhorar os resultados dos processos de decisões; e,

PRESTAÇÃO MÚTUA: Doadores e países em desenvolvimento garantem que serão mutuamente prestativos para o desenvolvimento de resultados. Os signatários são 35 países doadores e agências, 26 agências multilaterais e 56 países que receberam ajuda.

² OECD, “Declaração de Paris pela Efetividade na ajuda”, Março de 2005, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

³ Estes países são Luxemburgo, Dinamarca, Suécia, Noruega e Países Baixos.

A DP especifica indicadores, calendários e alvos para ações por doadores e governos parceiros, e tem uma agenda de evolução para a implementação e o monitoramento de progresso até 2010. Isso inclui um Terceiro Fórum de Alto Nível a ser realizado em Gana em Setembro de 2008.

2. Introdução: A Declaração de Paris é um Acordo Político

Os princípios de propriedade e prestação de contas aprovados pela Declaração de Paris são bem recebidos pelas OSCs como uma base correta para relacionamentos entre doadores e governos beneficiários. Relacionamentos de ajuda prestativos baseados em propriedade podem dar suporte à democracia e fortalecer a população mais pobre na reivindicação de seus direitos.

A ajuda cria relacionamentos de poder entre doadores governantes e cidadãos – o processo de implementação, monitoramento e avaliação da DP deve reconhecer isso. Ao alinharem entre si suas políticas, os doadores continuam a exercer um significativo poder sobre os beneficiários, e impõem suas prioridades e preocupações. Mudanças radicais são necessárias para fortalecer beneficiários e fazer com que a ajuda seja prestada às pessoas pobres e vulneráveis, e que seja eficaz em atender às suas necessidades e os seus direitos.

Alguns doadores têm tentado reduzir a agenda de Paris a um processo técnico para gerenciar fluxos de ajuda e diminuir custos de transação, e têm empurrado a maior parte da responsabilidade de mudanças para o lado dos beneficiários. Mas um processo de reforma do sistema de ajuda não pode ser um processo técnico neutro. Por exemplo, a DP ignora amplamente uma série de assuntos chave que são controversos na reforma da ajuda (p.ex. condicionalidade, ajudas amarradas), mas por excluí-los apóia, implicitamente, a prática atual - uma decisão política em si e de si mesma. Ao mesmo tempo, a matriz atual cria novos mecanismos de condicionalidade, como as Estratégias de Assistência Conjunta. A DP precisa focar as condições para o desenvolvimento efetivo e sustentável, e para a democratização dos processos de cooperação internacional.

1ª Recomendação: Reconhecer a lugar central da redução de pobreza, da questão da igualdade e dos direitos humanos.

O FAN de Acra deve assegurar que a eficácia da agenda de ajuda não prejudique de modo algum os objetivos de redução da pobreza, promova a

igualdade e garanta os direitos humanos. A AAA deve se comprometer em estabelecer um plano para 2010 que elabore indicadores e um processo de avaliação inclusivo de novas modalidades de ajuda, em termos de seus impactos na obtenção de progressos quanto à redução da pobreza, e ao aumento da igualdade e dos direitos humanos.

Os objetivos, compromissos e indicadores de avaliação da DP também têm sido artificialmente separados de qualquer consideração a respeito de como uma ajuda afeta verdadeiramente as condições que geram a pobreza e a desigualdade. O desenvolvimento é um processo político. É essencialmente uma questão dos necessitados em reivindicar e obter seus direitos humanos.

O FAN de Acra será uma oportunidade de aprofundar a agenda de eficácia na ajuda, direcionando sua relevância explicitamente para esses objetivos de desenvolvimento mais amplos. Aprofundar a eficácia na ajuda na Agenda de Acra para Ação (AAA) requer um reconhecimento por todos os colaboradores que as modalidades e associações de ajuda devem atender e ser explicitamente coerentes com os Objetivos da ONU para o progresso na redução de pobreza, na realização da igualdade e dos direitos humanos. Os doadores devem ser responsáveis e prestar contas por seus atos, e todos os governos não devem poupar esforços para alcançar suas obrigações em fornecer os direitos básicos aos seus cidadãos.

Relacionando a implementação da Declaração de Paris a essas metas centrais de desenvolvimento, estaremos centralizando a agenda de eficácia na ajuda aos interesses da população carente marginalizada. O progresso para cada uma destas metas será visto no fortalecimento do poder popular, da capacidade local, da participação, transparência, liderança e responsabilidade conjunta, e todas elas são coerentes com as intenções da DP.

3. A Transformação da Propriedade Democrática em uma Realidade

A Propriedade é essencial, mas precisa ser democrática.

As OSCs acreditam que a propriedade é a base fundamental do desenvolvimento, e que enquanto os países não forem capazes de decidir e direcionar seus próprios caminhos de desenvolvimento, o desenvolvimento falhará em ser inclusivo, sustentável ou eficaz.

O princípio da propriedade está explicitado como a

base da agenda eficaz de ajuda de Paris, assim como de outros processos de reformas vigentes, incluindo as reformas para “UMA Organização das Nações Unidas”. Entretanto a maneira como a propriedade é compreendida é sempre limitada, e baseada no processo do Documento de Estratégia para Redução da Pobreza (DERP)⁴. Enquanto as DERPs tiverem diferentes expressões em diferentes países, esses processos dificilmente serão uma reflexão autêntica e “apropriada” dos cidadãos de países pobres – eles geralmente refletem os interesses técnicos e políticos de uma elite e as demandas de doadores principais (o Banco Mundial e o FMI em especial). De acordo com a Conferência de Comércio e Desenvolvimento da ONU (UNCTAD), a autonomia de países em delinear seu próprio crescimento e suas estratégias de desenvolvimento é circunscrita pelas mesmas considerações que dominaram os programas de ajuste estrutural das últimas duas décadas”⁵.

O estabelecimento de prioridades regionais e locais de desenvolvimento em um país é um complexo e contínuo processo político que envolve muitos colaboradores e precisa permitir a liderança e a participação real das populações marginalizadas, considerando os contextos específicos locais e nacionais. Alguns países utilizam as requisições de doação de um DERP para organizar debates nacionais acerca desses temas, mas as DERPs não podem ser a única e principal definição de propriedade. Tampouco as Estratégias de Assistência Conjunta, que são frequentemente negociadas em segredo entre os governos dos doadores e recipientes sem escrutínio público ou espaço para participação da sociedade.

Os programas de desenvolvimento de propriedade em um país devem ser vistos não simplesmente como uma propriedade governamental, mas como uma propriedade democrática. A propriedade democrática significa envolver cidadãos, incluindo organizações de mulheres, na formulação e liberação de políticas e programas. Também significa estabelecer mecanismos de governabilidade para a tomada de decisões e responsabilidades, incluindo parlamentares, representantes eleitos, instituições e organizações nacionais de mulheres, representantes de OSCs e comunidades locais.

2ª Recomendação: Extinguir todas as

⁴ E monitorada de acordo com os indicadores desenvolvidos pelo Banco Mundial.

⁵ UNCTAD 2002, “From Adjustment to Poverty Reduction: What’s New?”. Geneva, in TWN, Celine Tan.

políticas de condicionalidade impostas pelos doadores.

O AAA deve incluir um compromisso para extinguir todas as políticas de condicionalidade impostas pelos doadores e um reconhecimento de que tais condições prejudicam a propriedade democrática. A AAA deve estabelecer um plano de trabalho que alcance alvos ambiciosos para simplificar e reduzir o número geral de condições (incluindo gatilhos, datas marcadas, etc.) anexadas às abordagens de programas de base promovidos pela Declaração de Paris.

Uma recomendação central da Pesquisa 2006 de Monitoramento da Declaração de Paris⁶ era que “as estratégias de desenvolvimento precisam de um fortalecimento substancial” e devem ser “determinada pelas prioridades, ritmos e seqüências de reformas de cada país”.

Os doadores devem reconhecer que suas atividades podem prejudicar a propriedade democrática. Todas as condições de imposição de políticas, incluindo as relacionadas a datas, gatilhos, e alocações baseadas em desempenhos, impedem países beneficiários de exercer escolhas políticas reais e prejudicam o desenvolvimento da propriedade democrática e das estratégias de redução de pobreza. A política de condicionalidade, distinta da responsabilidade confidencial e da lealdade para gastos com ajuda, transforma os governos desassociados da prestação de contas para com seus parlamentares e cidadãos. Os doadores, dessa forma, geralmente prejudicam a prestação de contas democrática através de diálogos de políticas secretas com governos em relação à ajuda e a condições de débito. O uso de ajuda para impor condições de políticas não tem lugar se a ajuda estiver enraizada no paradigma do compromisso com a propriedade.

As prescrições da política de doação continuam atreladas às condições para ambos os cancelamentos de débito e ajuda, e a DP não contém um indicador ou meta para a redução da condicionalidade. Existe também a preocupação que a condicionalidade possa até aumentar com a expansão de novas modalidades de ajuda. As OSCs estão preocupadas com a possibilidade de que as condições estejam se tornando mais amplas e profundas, e continuem a promover políticas

⁶ *The 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*, Volume 1: Key Findings, Joint Venture of Monitoring, OCDE, baseado nas constatações do Relatório de Progressos CDF 2005 do Banco Mundial dos perfis de países, preparados pela Resenha de Efetividade do BM de Março de 2007.

econômicas que não são interesses da população carente. A harmonização das doações tem o potencial maior para reduzir, mais do que para aumentar, o espaço político dos beneficiários, se isso traduzir-se como todos os doadores exercendo condicionais de ajuda em relação às reformas políticas requeridas, em especial pelo Banco Mundial e pelo FMI. Isso mostra a importância de se tratar a questão de condicionalidade no Fórum de Alto Nível de 2008.

3ª Recomendação: Doadores e governos do hemisfério sul devem ter os mais altos padrões de abertura e transparência.

Os doadores devem se comprometer no AAA com os mais altos padrões de abertura e transparência. Isso deve incluir a oportuna disseminação de informações, particularmente durante negociações de ajuda e a respeito de desembolsos, e a adoção de uma política de revelar automaticamente todos os documentos com um regime estrito e rígido de exceções.

Os governos do hemisfério sul devem trabalhar com representantes e organizações de cidadãos por políticas abertas e transparentes em como localizar, gastar, monitorar e contabilizar a ajuda. Isso pede que os ministros de governos e seus funcionários sejam responsáveis para com seus cidadãos, com mecanismos eficazes de resposta e execução baseados em uma maior transparência de informação em relação a políticas de governo e programas.

A ajuda mostra uma séria falta de transparência e abertura. Existem grandes variações na escala pela qual os doadores anunciam quanto pretendem desembolsar, quanto desembolsaram e quais são os termos dessas doações. Isso torna difícil aos países beneficiários orçar propriamente e para OSCs e outras organizações averiguarem os processos orçamentários.

As negociações continuam a ser realizadas a portas fechadas – existe uma falta de informações publicamente disponíveis a respeito de condições, prioridades de gastos e outros termos para ajuda. Documentos-chave são geralmente inacessíveis; ou se disponíveis publicamente, encontram-se enterrados em páginas de internet de doadores ao invés de estarem ativamente disseminados para as comunidades que serão afetadas em formatos e linguagens acessíveis a elas.

Um aumento na transparência dos doadores não somente fará com que eles sejam mais responsáveis,

mas também ajudarão às OSCs do hemisfério sul em seus esforços de detalhar orçamentos e manter seus próprios governos sob o controle de prestação de contas.

Os governos do hemisfério sul devem ser cada vez mais transparentes e abertos. O CAD de 2006, Pesquisa sobre Monitoramento da DP, reconheceu que “os países sócios precisam aprofundar seu processo de desenvolvimento da propriedade, de forma a gerar a participação mais ativa seus cidadãos e parlamentares no planejamento e na avaliação de suas políticas e programas de desenvolvimento”.

4ª Recomendação: Os doadores devem apoiar reformas para que os sistemas de licitação sejam mais transparentes, e não mais liberalizados.

Em Acra, os governos precisam concordar em focalizar inteiramente para que os sistemas de licitação sejam mais transparentes aos cidadãos nos países recipientes. Ao invés de premiar países que promovem uma liberalização ainda maior (senão completa), eles deveriam apoiar os recipientes que olham para diferentes modos de ligar as licitações governamentais a metas econômicas e sociais mais amplas por meio da Assistência Técnica liderada pelo país.

As OSCs saúdam o compromisso feito pelos doadores em usar nos países os sistemas de compra governamental, ao invés de usarem os seus próprios. Reconhecemos que, para alcançar esse objetivo, os doadores terão que se assegurar da robustez do sistema do país. Preocupa-nos a possibilidade de que os progressos nesses indicadores sejam medidos com base no sistema de aquisição do país em desenvolvimento, ao invés de no quanto os doadores estão usando de fato os sistemas dos países. Além disso, preocupa-nos que a metodologia usada para medir a força dos sistemas dos governos premie os países mais se estes não tomarem medidas discriminatórias contra firmas com base em suas nacionalidades.

A transparência em compras governamentais é uma “Questão Singapura”, que os países em desenvolvimento têm recusado negociar na Organização Mundial do Comércio, por verem-na como uma maneira de forçar a liberalização das licitações governamentais. As licitações governamentais valem cerca de dois bilhões de dólares anuais e os mercados liberalizados podem oferecer boas oportunidades para firmas de outros países, principalmente os desenvolvidos. O grau de liberalização dos países em desenvolvimento para mercados de licitações deve ser escolha deles e não

deve estar ligado de modo algum a outros fluxos de ajuda (condicionalidades), modalidade de escolha de ajuda (p.ex. apoio orçamental) e uso dos sistemas nacionais. Os doadores devem focar o seu apoio na assistência aos países em desenvolvimento, para que construam sistemas robustos de licitação, apropriados aos seus contextos. É uma hipocrisia dos doadores requererem isso dos recipientes, enquanto que muitos continuam a atar sua ajuda e a contratar suas próprias firmas.

5ª Recomendação: A AAA deve reconhecer as OSCs como atores de desenvolvimento com seus direitos próprios e reconhecer as condições que as habilitam a exercer um papel eficaz no desenvolvimento.

Doadores e governos do hemisfério sul devem apoiar as condições necessárias para habilitar OSCs do Sul no processo de desenvolvimento. As OSCs precisam de redes legais que permitam a livre-associação, o direito de se organizar e a imprensa livre e aberta. As OSCs também necessitam de subsídios previsíveis de longo prazo, e os doadores devem explorar novas modalidades de apoio para provê-los.

As OSCs são cruciais para a criação de um clima de mudança social, política e econômica rumo à redução da pobreza e das desigualdades, e rumo à realização dos direitos humanos. Por isso, é algo vital preservar o seu papel estratégico.

As OSCs têm papel vital no desenvolvimento, mas as suas ações não substituem as obrigações que os governos têm em realizar suas responsabilidades para com todos os seus cidadãos. OSCs, sindicatos e outros movimentos sociais são a expressão de uma cidadania democrática ativa, sem a qual pouco progresso teria sido feito em relação ao desenvolvimento e à governabilidade. Uma cultura democrática precisa de abertura para vistoriar e desenvolver alternativas, de respeito e encorajamento para a pluralidade de visões, de direitos humanos e igualdade de gênero. Infundir esses princípios dentro das políticas e práticas de doadores, governos e organizações de sociedade civil é o maior desafio para o processo de reforma da ajuda.

As OSCs são atores de desenvolvimento com atitudes próprias, enraizadas em organizações de cidadãos para reivindicar direitos e manter doadores e governos sob algum controle nas suas prestações de contas. As OSCs têm características diversas e exercem diferentes papéis em diferentes níveis. Por exemplo, elas facilitam uma liberalização eficaz de programas de desenvolvimento, fortalecem os pobres

e grupos marginalizados, mantêm os governos sob controle, e contribuem para a realização dos direitos humanos. Algumas das OSCs são também doadoras e canais de assistência de doadores, e muitas delas exercem um papel de cães de guarda. Os papéis cruciais exercidos pelas OSCs como atores de desenvolvimento com atitudes próprias e promotores de eficácia precisam ser reconhecidos em uma agenda de eficácia para a ajuda.

As OSCs não devem ser utilizadas, na agenda de eficácia na ajuda, como o meio de implementar compromissos feitos por doadores na PD (p.ex. insuspeito alinhamento de OSCs com DERPs). Ao contrário, as OSCs devem ter uma atuação marcante de modo a cobrar a prestação de doadores e governos na implementação dos princípios de efetividade na ajuda, e o enriquecimento da aplicação dos princípios de efetividade na ajuda e da DP nos seus diversos papéis que engajam junto a doadores e governos, especialmente no empoderamento dos pobres e na cobrança dos direitos destes.

As OSCs já tomaram muitas iniciativas para aprimorar sua efetividade e prestação de contas (p.ex. a Carta Internacional para a Prestação Pública de Contas) e estão dando novos passos para melhorar as parcerias entre OSCs do norte e do sul, em particular.

A DP cita a importância das organizações de sociedade civil na cobrança das contas pelos governos. Mas as atuais “novas modalidades de ajuda” estão a trazer desafios adicionais no acesso das OSCs aos recursos. Os doadores precisam gerar novas modalidades de acesso efetivo aos recursos financeiros para as OSCs, incluindo as organizações de direitos das mulheres.

4. Como tornar a ajuda responsável

A prestação pública de contas é a base da ajuda eficaz e deve considerar direitos.

Ao redor do mundo, as OSCs afirmam que a prestação pública de contas é a única base segura para a ajuda eficaz. Doadores, governos do Sul e outros atores no sistema de ajuda devem estar conscientes dos impactos e resultados de desenvolvimento da ajuda. As OSCs acreditam que esses impactos e resultados devem ser em último caso analisados em termos do progresso rumo aos direitos humanos internacionalmente acordados, incluindo o direito ao desenvolvimento e direitos sociais e econômicos associados. Direitos baseados em obrigação devem fornecer uma rede normativa e de organização para prestação pública de contas em um sistema de ajuda.

Além disso, os mecanismos de prestação de contas devem incluir claros indicadores sensíveis à questão de gênero e sistemas com base em resultados, de modo a assegurar os passos rumo à realização do terceiro ODM⁷. As OSCs demandam a inclusão de instrumentos específicos dentro das “novas ferramentas” de ajuda, em particular no orçamento de gênero, nas audições de gênero e no monitoramento da implementação dos instrumentos internacionais pela justiça de gênero.

6ª Recomendação: Criar o monitoramento e um sistema de avaliação eficaz, relevante e independente para a Declaração de Paris e seu impacto nos resultados do desenvolvimento.

A AAA deve criar um sistema de monitoramento e avaliação independentes da DP nos níveis locais, nacionais e internacionais. No nível internacional, novas instituições independentes são necessárias para exercer o papel de forma a manter os doadores informados de seu desempenho geral. Nos níveis nacionais e locais, o monitoramento e a avaliação devem envolver diversos colaboradores – as OSCs podem ter um papel-chave nessa posição.

O monitoramento e a avaliação também devem incluir muito mais as conexões entre reformas, em suas modalidades de ajuda, e resultados de desenvolvimento e progresso em relação aos direitos humanos. A AAA deve começar a trabalhar e explorar estas conexões com maior amplitude, estabelecendo um plano de trabalho que desenvolva um processo mais extenso e participativo, conduzido pelos seus países membros, incluindo OSCs, para determinar indicadores mais apropriados e parâmetros de eficácia na ajuda. A revisão de 2010 dos compromissos da Declaração de Paris deve ser expandida a fim de incluir os resultados de uma avaliação mais extensa.

O atual processo de monitoramento da Declaração de Paris é assimétrico – os doadores monitoram a si mesmos, enquanto que os beneficiários são monitorados pelo Banco Mundial e outros. Para ter credibilidade, o processo de Paris deve ter monitoramento e avaliação independentes.

Há pouca confiança na definição e mensuração de muitos dos indicadores da DP e no sistema de monitoramento. O processo oficial atual de monitoramento tem permitido a alguns doadores

redefinir compromissos de modo a rerepresentar seus desempenhos. Já o monitoramento dos governos beneficiários tem sido em grande parte uma revisão complacente das normas e padrões discutidos de forma muito limitada em Paris e definidas, em muitos casos, pelos doadores (p.ex. o uso pelo Banco Mundial das análises de propriedade, prestações públicas de contas mútuas, e uma gerência financeira pública). É inaceitável que o monitoramento e a avaliação da implementação da Declaração de Paris sejam controlados pelos doadores, seja diretamente em relação a países individuais ou pelo Banco Mundial e o CAD-OCDE.

O processo de monitoramento pode também se tornar uma porta dos fundos para a introdução da condicionalidades, quando, por exemplo, os doadores forçam a abertura de licitações governamentais para agentes estrangeiros como pré-condição para estes países utilizarem seus próprios sistemas de licitação. Assim, para serem “eficazes” em termos de ajuda, os países do Sul enfrentam pressões para aderirem a recomendações que não aceitaram internacionalmente em acordos como os da Organização Mundial de Comércio (OMC).

7ª Recomendação: Introduzir acordos transparentes e mutuamente acordados nos relacionamentos de ajuda de governo.

Os termos de ajuda devem ser negociados com justiça, transparência, participação e prestação de contas às pessoas que vivem na pobreza. Doadores e governos beneficiários devem basear suas futuras relações de ajuda em acordos transparentes e responsáveis, incluindo compromissos claros pelos doadores no volume e na qualidade, além de sanções contra doadores que deixem de cumprir seus compromissos.

Estes acordos devem ter um monitoramento independente (veja acima).

A prestação pública mútua de contas entre doadores e governos beneficiários deve se tornar uma realidade.

No momento, a prestação pública de contas no relacionamento de ajuda tem seu fluxo quase inteiro em uma direção: do beneficiário para o doador. Os doadores são quase sempre desconhecidos pelos governos e cidadãos dos países que a ajuda deveria fortalecer. Para que a prestação mútua de contas se torne uma realidade no nível do país, os doadores devem ser mais transparentes e assumir compromissos que possam ser levados em conta.

Uma prestação mútua de contas no contexto de extrema diferença de poder entre doadores e

⁷ A Promoção da Igualdade de Gênero e o Empoderamento das mulheres.

beneficiários também requer um compromisso de reforma basal nas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). As IFIs seguem exercendo uma influência crucial nas escolhas de políticas disponíveis para os países beneficiários, e uma harmonização entre doadores pode aumentar ainda mais essa influência. E, ainda assim, a arquitetura do sistema internacional de finanças continua sendo extremamente não-democrática – os países beneficiários possuem pouco poder de voz na determinação de políticas das IFIs.

Se o princípio da prestação mútua de contas se tornar uma realidade, as IFIs devem ser reformadas para darem aos países beneficiários a chance de influenciar suas políticas – A AAA deve reconhecer isso com base em uma abordagem baseada em direitos.

8ª Recomendação: Criar novos mecanismos múltiplos de colaboração a fim de manter governos e doadores prestando contas.

Devem-se desenvolver mecanismos múltiplos de colaboração, a fim de manter governos e doadores prestando suas contas no uso da ajuda – esse deve ser o indicador real da realização dos compromissos de ‘contabilidade mútua’ (indicador 12). Eles devem ser abertos, transparentes e regulares com um espaço real para que os países do Sul mantenham seus governos e doadores prestando contas.

O Fórum de Cooperação Econômica do ECOSOC poderia se tornar um espaço muito melhor para o exercício da prestação mútua de contas com a presença de partes interessadas múltiplas, sob a égide da ONU e regida por seus procedimentos.

A prestação mútua de contas deve se estender para além de doadores e governos.

Os países do Sul geralmente têm sistemas de contabilidade fracos, sem mecanismos eficazes para manter os cidadãos e parlamentares bem-informados das prestações de contas que o poder executivo deveria prestar. Ampliar os mecanismos de ajuda para incluir um número mais amplo de colaboradores é uma oportunidade de engajar as pessoas vulneráveis e pobres em decisões que afetam suas vidas. É importante também que novos arranjos de contabilidade sejam construídos em mecanismos de contabilidade de direitos humanos internacionais e regionais (tais como os tratados incorporados na ONU).

9ª Recomendação: Estabelecer um sistema equitativo de governabilidade multilateral

para o AOD, no qual se negociem acordos futuros para as reformas da ajuda.

O processo de reforma de ajuda deve ser tratado em uma instituição multilateral mais ampla, com mecanismos claros e transparentes de negociação, representação de doadores e beneficiários, e abertura para a sociedade civil.

O processo de reforma da ajuda por si mesmo deve ser mais claro.

O CAD-OCDE não é representativo dos países beneficiários, mas fornece um fórum central para a reforma da ajuda. Essa forma ad hoc e precária de governabilidade no sistema da ajuda prejudica os países mais dependentes no sistema de ajuda, impedindo-lhes de manter uma posição firme nas negociações. É importante estabelecer um sistema de governabilidade multilateral para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), baseado no poder igualitário entre doadores e beneficiários e com representação da sociedade civil. A eficácia na agenda de ajuda deve ser mais bem conectada com uma agenda mais ampla da ONU no Financiamento do Desenvolvimento, contendo um capítulo coerente para “lidar com questões sistêmicas”.

5. A qualidade da ajuda: os doadores devem prover

10ª Recomendação: Os Doadores devem ser chamados a prestar contas pelos compromissos que já fizeram sob a DP.

As metas para doadores individuais devem ser colocadas para 2010, a fim de assegurar que eles alcancem os compromissos feitos na DP. Os doadores devem reafirmar sua vontade em mudar a forma pela qual negociam seus padrões básicos de qualidade na ajuda.

Em linha com o compromisso de reduzir a pobreza e a desigualdade (parágrafos 1 e 2), os doadores devem assegurar o acesso a recursos para estratégias de gênero geradas nos próprios países.

Os doadores devem prover padrões básicos de qualidade na ajuda onde quer que atuem.

A DP contém alguns compromissos importantes de doadores com padrões básicos de qualidade na ajuda. Entretanto, alguns doadores relutam em manter a responsabilidade para com seus compromissos. Beneficiários individuais já suas acertaram metas, mas os doadores resistem em se comprometer com metas para 2010.

Além disso, tem sido amplamente reconhecido o

papel crucial das melhorias rumo à igualdade de gênero para a efetividade do desenvolvimento. Por isso, os doadores devem assegurar um canal eficiente de ajuda ao desenvolvimento no apoio de políticas de gênero geradas pelos próprios países com base em um diálogo político profundo com governos parceiros e outros atores não-governamentais. Os benefícios potenciais da nova agenda para a efetividade na ajuda podem não ser realizados, a não ser que uma perspectiva seja adotada.

11ª Recomendação: Ter o compromisso de auxiliar na redução da pobreza e na promoção dos direitos humanos.

Os doadores devem se comprometer a prestar ajuda somente para reduzir a pobreza e a desigualdade, e para promover os direitos humanos. Devem acabar com o uso da ajuda em busca de seus próprios interesses de políticas estrangeiras econômicas e suas prioridades.

A ajuda deve-se direcionar ao benefício das pessoas mais vulneráveis e dos pobres.

As OSCs continuam preocupadas com o uso da ajuda no atendimento dos interesses dos próprios doadores e suas políticas econômicas, ignorando as necessidades dos mais pobres e grupos carentes. Por exemplo, a ajuda é geralmente usada para promover políticas de liberalização econômica que beneficiam as companhias de países doadores, mas afetam os interesses da população carente e mais pobre, especialmente mulheres e meninas.

12ª Recomendação: Expandir o compromisso por uma ajuda livre.

Em Acra, os doadores devem se comprometer com a expansão do acordo de ajuda livre para todos os países, e modalidades de ajuda (incluindo a ajuda alimentar e a assistência técnica), estabelecendo metas independentemente monitoradas para a materialização desse compromisso.

Toda ajuda deve ser livre.

'Amarrar' a ajuda para alcançar os bens de doadores e serviços inflaciona custos, diminui a velocidade da direção dos recursos e reduz a flexibilidade dos países do Sul em direcionar a ajuda para onde é mais necessária. Os beneficiários primários dessa prática são geralmente companhias e consultores de países doadores. Enquanto os doadores não fizerem esforços para reformar o sistema, terão excluído de seus acordos e na prática áreas centrais, como a ajuda à comida e assistência técnica, e continuarão a direcionar pesadamente seus recursos de ajuda para

suas próprias companhias.

Os doadores seguem realizando essa prática. Ao mesmo tempo, os beneficiários vêm pedindo a abertura dos governos à competição exterior. A liberalização dos recursos deve tornar a ajuda mais flexível e eficaz, mas deve-se permitir que os beneficiários mantenham suas preferências por bens e serviços locais, a fim de garantir que a ajuda monetária permaneça nos países do hemisfério sul e que seja usado de acordo com os processos de tomada de decisões de cada país.

13ª Recomendação: Reformar a assistência técnica para atender as prioridades nacionais e construir capacidades.

Devem-se reforçar as metas para a melhoria da assistência técnica, incluindo a garantia de que a assistência técnica está alinhada e obedece as estratégias nacionais.

O direito dos países recipientes contratarem de acordo com suas necessidades deve ser respeitado. Devem-se desenvolver formas mais eficazes de assistência entre países do hemisfério sul.

A assistência técnica deve atender às reais demandas de capacidade.

A OCDE estimou que mais da metade de toda a ajuda acontece em forma de ajuda técnica. A recente pesquisa de monitoramento de Paris revelou: a maioria dos governos dos países em desenvolvimento acreditava que nenhuma das assistências técnicas recebidas correspondia às suas necessidades. Muito da assistência técnica continuava presa, supervalorizada e ineficaz na construção de uma capacidade local.

A assistência técnica deve ser orientada e alinhada às estratégias nacionais, com ênfase na capacitação local.

14ª Recomendação: Melhorar alocações de ajuda para corresponder às necessidades.

Em Acra, os governos devem concordar em desenvolver um mecanismo internacional eficaz e transparente para melhorar a alocação de ajuda, de modo que ela se direcione aos mais necessitados.

A ajuda deve ser usada com justeza.

Uma condição básica para a eficácia na ajuda é que ela seja alocada aos países e áreas mais carentes. Mas o atual sistema de alocação de recursos geralmente não corresponde a essa necessidade: alguns doadores continuam a alocar a ajuda de acordo com seus próprios interesses e objetivos;

outros usam a alocação para impor condicionalidades; e, de forma geral, falta coerência e coordenação sistêmica. Muitos países e questões críticas recebem alocações insignificantes. Todos acreditam que essa gravíssima situação deve mudar, mas a Declaração de Paris está completamente muda a respeito dela.

15ª Recomendação: Novas metas de ajuda com melhor previsibilidade plurianual.

Os doadores devem acordar novas metas em Acra para realizar compromissos de ajuda garantidos, previsíveis e durante muitos anos, baseados em critérios claros e transparentes.

A ajuda deve ser mais previsível.

Os fluxos de ajuda são geralmente voláteis muitos doadores se comprometem por não mais que um ano e atrasam a ajuda ou não a realizam no final. A ajuda é geralmente desembolsada de acordo com as prioridades e calendários, sem que se façam esforços suficientes para respeitar e se conformar ao planejamento, ao desenvolvimento de prioridades, ou à rede orçamentária nacionais. Tudo isso dificulta a preparação de orçamentos mais eficazes e o planejamento antecipado pelos beneficiários, e dificulta o monitoramento dos fluxos de ajuda e da eficácia pelas OSCs.

Os doadores devem ter compromissos de vários anos, com critérios claros e transparentes a serem apresentados em um cronograma claro.

6. Como Tornar o Fórum de Alto Nível em Acra Aberto e Prestativo

As OSCs são vitais para que a ajuda tenha uma maior eficácia. Por isso, precisam ter um compromisso sólido e sustentável, participando nos processos de tratados, implementações, monitoramentos e avaliações de agendas eficazes de ajuda. Devem-se envidar esforços especiais para assegurar a participação de mulheres, povos indígenas, pessoas deficientes, comunidades locais e outros indivíduos marginalizados.

O compromisso das OSCs deve ser parte de um compromisso institucionalizado por membros do CAD e do Secretariado do CAD para uma ação regular e significativa das OSCs em diversas questões, mais além das preocupações com a eficácia da ajuda.

16ª Recomendação: Assegurar que as OSCs

participem significativamente no FAN Acra.

As OSCs devem ser incluídas em todas as etapas do FAN de Acra. As perspectivas das OSCs estar presentes nas discussões oficiais, incluindo eventos Ministeriais e no resumo da Agenda de Acra para a Ação.

A agenda do FAN deve refletir as questões dos grupos geralmente são excluídos. Em especial, as organizações de mulheres devem participar ativamente de todo o seu processo, incluindo uma rodada de discussões para a igualdade de gênero e a eficácia na ajuda, para assegurar que as vozes, questões e propostas das mulheres sejam consideradas.

Deve-se fazer uma consulta bem pesquisada, transparente e aberta em Acra, incluindo:

- *A publicação de documentos-chave anteriores e de forma resumida, com um observador da Sociedade Civil convidado a todas as reuniões-chave.*

- *Mecanismos claros de participação em todos os níveis com recursos suficientes alocados para assegurar a ampla representatividade de diversas OSCs (incluindo grupos comumente excluídos, como mulheres, camponeses, povos nativos, imigrantes, refugiados, jovens e crianças).*

Devem-se decidir, em conjunto com as OSCs, os parâmetros claros e a prestação pública de contas de como recomendações e propostas apresentadas por OSCs para consideração no processo.

DEFINIÇÕES CHAVE PARA OS TERMOS E ACRONISMOS UTILIZADOS NESSE DOCUMENTO

AAA – Agenda de Acra para a Ação

BM – Banco Mundial

OSCs - Organizações da Sociedade Civil

CAD – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE

FAN – Fórum de Alto Nível

IFIs – Instituições Financeiras Internacionais

FMI – Fundo Monetário Internacional

ODMs – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

DP – Declaração de Paris

DERPs – Documentos Estratégicos para a Redução da Pobreza

UNCTAD – Conferência da ONU para Comércio e Desenvolvimento

**CONVIDAMOS TODAS AS OSCs A ASSINAR
E A ENDOSSAR ESTE PAPER DE
POSICIONAMENTO POLÍTICO**

**Organizações que confirmaram seu apoio até
novembro de 2007:**

ActionAid International, Afrodad, Arab NGO Network for Development (ANND), Association for Women's Rights in Development (AWID), BOND (UK Aid Network), Canadian Council for International Cooperation (CCIC), CIVICUS, Eurodad, IBIS, IBON Foundation, Ghana CSO Aid Effectiveness Forum, SEND (Social Enterprise Development Foundation of West Africa), Reality of Aid, Social Watch, Third World Network, Network Women in Development Europe (WIDE).