

*Harmonizar o Fornecimento de Assistência Técnica:
encontrar o equilíbrio justo e evitar a nova religião*

*Heather Baser
Peter Morgan*

Harmonizar o Fornecimento de Assistência Técnica:

encontrar o equilíbrio justo e evitar a nova religião

Heather Baser

Peter Morgan

Um estudo para a Direcção-geral da Cooperação para o Desenvolvimento (DGIS),
Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos

Os autores deste relatório agradecem ao Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos, em especial a Rienk Wiersma e a Pim de Keizer, pela iniciativa, o apoio e a supervisão inteligente deste trabalho. Foi um prazer trabalhar com eles. Agradecemos também aos vários funcionários dos governos, embaixadas, agências de ajuda internacional e ONGs que, apesar das suas sobrecarregadas agendas, responderam pacientemente às questões que lhes foram colocadas pelo pessoal do ECDPM e consultores associados a este projecto. Os nossos agradecimentos estendem-se igualmente aos autores dos seis estudos de caso que muito contribuíram para este trabalho com os seus conhecimentos e reflexões sobre as realidades dos países estudados:

- Botsuana: Dr. Anthony Land
- Etiópia: Mark Todd e Shimeles Worku
- Mali: Idrissa Dante e Elisabeth Thioléron
- Moçambique: Dr. Enrico Pavignani e Volker Hauck
- Tanzânia: Professor Samuel Wangwe, Lorah Madete e Peter Morgan
- Uganda: Professor Samuel Wangwe e George Kasumba

Finalmente, gostaríamos de manifestar o nosso reconhecimento a todos aqueles que, nos bastidores, contribuíram para que fosse possível realizar e publicar este relatório e especialmente a Volker Hauck pela sua contínua colaboração na análise dos dados e edição cuidada deste trabalho.

As opiniões expressas neste relatório de síntese são as dos autores e não representam necessariamente as do Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos nem as dos autores dos estudos de caso.

Junho de 2002

Índice

SIGLAS E ABREVIATURAS.....	5
1 INTRODUÇÃO	6
2 ANTECEDENTES	8
3 SITUAÇÃO ACTUAL E CONTRIBUIÇÃO DO AGRUPAMENTO DA AT EM SEIS PAÍSES.....	9
4 FACTORES QUE INFLUENCIAM A UTILIZAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO DO AGRUPAMENTO DE FUNDOS PARA AT.....	11
4.1 AS POLÍTICAS E O CONTEXTO ORGANIZACIONAL DO PAÍS	11
4.2 AS ATITUDES DAS AÍDS EM RELAÇÃO AO AGRUPAMENTO DA AT.....	11
4.3 AS RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO NACIONAL E AÍDS.....	12
4.4 AS RELAÇÕES ENTRE AÍDS.....	13
4.5 A CONCEPÇÃO E GESTÃO DO APOIO A PROGRAMAS SECTORIAIS	13
5 SUGESTÕES PARA UM MELHOR APOIO AO AGRUPAMENTO DE FUNDOS PARA AT	15
6 UM QUADRO ANALÍTICO EMERGENTE PARA A REFLEXÃO SOBRE O AGRUPAMENTO	21
7 CONCLUSÕES.....	25
ANEXO: EXPLICAÇÕES SOBRE PLENO AGRUPAMENTO, AGRUPAMENTO MISTO E AGRUPAMENTO FLEXÍVEL/ABERTO	26
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29

Siglas e Abreviaturas

AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
AT	Assistência Técnica
BMZ	Ministério federal da cooperação económica e desenvolvimento (Alemanha)
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE)
CE	Comissão Europeia
CIDA	Agência canadiana de desenvolvimento internacional
DANIDA	Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional
DFID	Departamento do desenvolvimento internacional (Reino Unido)
DGIS	Direcção-geral da cooperação para o desenvolvimento (Países Baixos)
ECDPM	Centro europeu para a gestão das políticas de desenvolvimento
ESDP	Programa de desenvolvimento do sector da educação (Etiópia)
FINNIDA	Agência finlandesa para o desenvolvimento internacional
GTZ	Agência alemã para a cooperação técnica
MFDP	Ministério das Finanças e Planeamento do Desenvolvimento (Botswana)
NORAD	Agência norueguesa de cooperação para o desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
PATA	Acordo de agrupamento para assistência técnica (sector da Saúde, Moçambique)
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAGRI	Programa para o Sector Agrícola (Moçambique)
Prodess	Programa de desenvolvimento do sector social e da saúde (Mali)
SIDA	Agência sueca de desenvolvimento internacional
SWAp	Abordagem sectorial integrada (<i>sector-wide approach</i>)
UE	União Europeia
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para população

1 Introdução

Em Abril de 2001, o Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos solicitou ao Centro Europeu para a Gestão das Políticas de Desenvolvimento (ECDPM) um estudo sobre a harmonização da assistência técnica (AT), no âmbito de abordagens sectoriais integradas (*sector-wide approaches* - SWAps). Este estudo é um contributo para a reflexão que as agências internacionais de desenvolvimento (AIDs) têm vindo a desenvolver sobre a melhor forma de harmonizar os seus procedimentos de gestão, com vista a estimular a apropriação nacional e reduzir quer a segmentação das actividades de desenvolvimento financiadas por fundos externos, quer o fardo administrativo que estes procedimentos impõem a todos os parceiros do desenvolvimento.

Este estudo baseia-se em análises realizadas no terreno e debates com representantes de AIDs. O seu objectivo é estimular tentativas actualmente em curso de transposição para o nível operacional das reflexões teóricas sobre políticas que permitam melhorar as práticas de gestão da ajuda. A principal forma de harmonização considerada é o agrupamento e utilização em comum (*pooling*) de fundos para AT entendida, nos termos de referência deste estudo, como sendo “a integração de toda a assistência técnica numa estrutura única de gestão e financiamento sob controlo e apropriação do país receptor da ajuda (*ownership*) ou com o apoio de terceiros em matéria de gestão” e requerendo a “aceitação e utilização de procedimentos comuns de execução por todas as partes interessadas”. Esta definição foi sendo apurada ao longo do estudo, conforme se poderá constatar no presente relatório.

O estudo aborda várias questões fundamentais, nomeadamente:

- Até que ponto o agrupamento e utilização em comum de fundos para financiamento da AT é um instrumento útil para harmonizar os procedimentos dos doadores? Quando e onde é que é mais eficaz?
- O agrupamento e utilização em comum de fundos para AT¹ oferece mecanismos que permitem uma maior identificação e apropriação por parte dos actores nacionais?
- Quais as dificuldades, em termos de capacidade e de procedimentos, que se colocam aos países em desenvolvimento e às AIDs, para uma mais ampla utilização do agrupamento de fundos?
- Até que ponto é que a harmonização e o agrupamento de fundos para AT estão a contribuir para alterar práticas de gestão da ajuda, especialmente no que respeita às relações entre governos e AIDs e às práticas da comunidade internacional?

Para responder a estas questões, o estudo analisou o contexto mais amplo e em constante mutação das actividades e políticas internacionais de desenvolvimento. Centrou-se, particularmente, em questões ligadas ao agrupamento e utilização em comum de fundos para AT, nomeadamente o papel da apropriação nacional, a capacidade necessária quer por parte dos países em desenvolvimento quer das AIDs para gerirem estes fundos comuns e as limitações impostas pelos procedimentos exigidos/utilizados. As conclusões deste estudo põem em causa algumas verdades adquiridas.

O relatório integral deste estudo, intitulado *The Pooling of Technical Assistance: An Overview based on Field Experience in Six African Countries*,² foi publicado em Novembro de 2001. O presente documento é uma versão reduzida do relatório e destina-se especialmente a um público mais operacional com o objectivo de proporcionar material de apoio para consultas com cooperantes e políticos africanos. A seguir a esta introdução, o relatório descreve os antecedentes, a situação actual e

¹ A assistência técnica é aqui entendida como a transferência, adaptação, mobilização e utilização de serviços, competências, conhecimentos e tecnologia. A assistência técnica inclui pessoal nacional e estrangeiro com contratos de curto e longo prazo, formação, equipamento de apoio, consultorias, visitas de estudo, seminários e várias formas de interligação.

² O relatório original está disponível para consulta em (http://www.ecdpm.org/en/pubs/ta_case_studies.htm). O pedido de cópias do relatório por ser efectuado através de correio electrónico (para Jacquié Croucher, jc@ecdpm.org), por carta (para EDCPM, Onze Lieve Vrouweplein 21, 6211 HE Maastricht, The Netherlands), por telefone (+31-43-350 2918) ou por fax (+31-43-350 2902).

contribuição do agrupamento da assistência técnica em seis países e, em seguida, os factores que influenciam a utilização e contribuição do agrupamento de fundos para AT. Posteriormente, o estudo apresenta algumas sugestões para um melhor apoio ao agrupamento da AT (com destaque para questões operacionais), um quadro de análise das condições que permitem uma utilização mais eficaz do agrupamento da AT e, por fim, algumas conclusões breves.

2 Antecedentes

Em meados da década de 1990, a comunidade internacional do desenvolvimento começou a delinear reformas, tanto a nível de políticas como de procedimentos, com a intenção de conferir um novo estilo e uma nova orientação à cooperação para o desenvolvimento. Incluem-se nestas reformas, aplicadas selectivamente pela maioria das AIDs, o Programa Sectorial de Investimentos, utilizado sobretudo pelo Banco Mundial, e a abordagem sectorial integrada preferida por vários doadores bilaterais³. Ambos os mecanismos visam introduzir maior coerência no planeamento e execução das intervenções de desenvolvimento ao nível sectorial, de acordo com as prioridades definidas pelo governo nacional, e reduzir a carga administrativa para todos os parceiros do desenvolvimento.

No âmbito destes acordos de colaboração, o mecanismo de agrupamento de fundos e outros tipos de recursos para financiamento da AT, dentro e fora das abordagens sectoriais integradas, foi proposto como uma forma de reduzir a segmentação das actividades de desenvolvimento e de criar mais possibilidades para o país receptor assumir a liderança do processo.

Neste estudo, o termo *agrupamento da AT* refere-se a uma actividade com três características fundamentais:

- deve envolver alguma acção conjunta ou concertada entre AIDs e parceiros nacionais, com o objectivo de chegar a um resultado de desenvolvimento;
- deve haver algum tipo de partilha, colaboração ou transferência de recursos entre os parceiros; e
- deve ser explicitamente concebida para apoiar os objectivos previamente acordados das políticas do país parceiro.

³ A *Abordagem Sectorial Integrada (SWAp)* é uma metodologia de trabalho que envolve governos, AIDs e algumas Organizações Não-Governamentais (ONGs). Ao abrigo deste método, são atribuídos financiamentos significativos a um determinado sector para apoio de uma política sectorial concertada e de um programa de investimentos, sob liderança do governo e utilizando as mesmas abordagens em todo o sector.

3 Situação actual e contribuição do agrupamento da AT em seis países

O estudo envolveu seis países - Botsuana, Etiópia, Mali, Moçambique, Tanzânia e Uganda – cujos estudos de caso se centraram na gestão da AT e em esforços de colaboração como o agrupamento de fundos. Na maioria destes países, os planos de agrupamento da AT são ainda pouco numerosos, mas têm registado um aumento crescente, com excepção do Mali, onde a colaboração entre doadores é limitada, e do Botsuana que conseguiu integrar com êxito os recursos da ajuda externa no processo de planeamento nacional.

A situação actual e contribuição destes agrupamentos de AT, de pequena escala, resumem-se no seguinte:

- Na maioria dos países analisados, a importante *falta de capacidade* levou a um menor desenvolvimento do agrupamento da AT (por exemplo, no governo de Moçambique não existe nenhum contabilista qualificado⁴). Os problemas de falta de capacidade são exacerbados pela complexidade dos mecanismos de coordenação, como as abordagens sectoriais integradas, acabando muitas vezes por criar necessidades de AT adicional para responder à falta de capacidades. *Embora o objectivo das abordagens sectoriais integradas seja reforçar a apropriação por parte do país em desenvolvimento, o resultado pode por vezes ser o oposto, especialmente quando um número avultado de pessoal técnico de apoio assume posições de controlo efectivo.*
- O aumento gradual da utilização de agrupamento de fundos para AT *não está ainda a ter um impacto importante em termos de apropriação nacional*, apesar das acções de colaboração tenderem geralmente a reduzir a segmentação, favorecer a apropriação nacional e de terem benefícios simbólicos. Por outro lado, as AIDs lançaram várias acções, mas não é claro até que ponto é que há apropriação por parte dos locais. *Iniciativas de menor dimensão, conhecedoras do e sensíveis ao contexto, e que adoptem uma abordagem gradual da reforma têm maiores possibilidades de sucesso* do que grandiosos e ambiciosos planos globais. Além disso, podem também criar uma maior sensação de apropriação por parte dos nacionais.
- *O recurso ao agrupamento de fundos para AT não parece, por si só, levar a uma redução dos gastos em AT*, sobretudo nos primeiros anos de programas de colaboração como as abordagens sectoriais integradas. Além disso, não obstante a esperança de que o agrupamento de fundos para AT poderia permitir aos governos nacionais recrutar AT mais barata, de países como Cuba e da Ásia, *aparentemente não se verificou uma redução dos custos da AT*. Apesar da retórica sobre a desvinculação da ajuda, *muitos dos países que fornecem AT são renitentes à desvinculação dos fluxos de ajuda*, que poderia levar à transferência da aquisição da AT para países em desenvolvimento ou para outros países da OCDE. Além disso, *a AT local, especialmente em África, está cada vez mais cara.*
- *A apreciação dos benefícios, em termos de eficácia, do agrupamento de fundos para AT tem sido mista.* A maioria das iniciativas de colaboração acabaram por exigir muito mais trabalho e tempo, e por ser mais complexas do ponto de vista organizacional, do que os seus defensores previam. Isto é especialmente verdade para as abordagens sectoriais integradas que, em alguns casos, incorreram em custos de transacção difíceis de justificar. Porém, à medida que governos e AIDs vão aprendendo acerca dos factores que condicionam o desempenho dos planos de agrupamento em determinadas situações e porquê, vão surgindo sinais de maior eficácia.

⁴ De nível equivalente a um revisor oficial de contas. Banco Mundial (2001) *Draft Mozambique Country Financial Accountability Assessment* (p.6).

- Nalguns casos, o agrupamento da AT salienta as vantagens comparativas e os custos dos vários provedores, *aumentando assim o grau de transparência*. De um modo geral, a partilha de informação sobre a AT permite que todos os parceiros do desenvolvimento se inteirem melhor dos objectivos, das potenciais contribuições e dos custos comparativos de diferentes propostas de AT. Neste sentido, o agrupamento da AT pode servir para introduzir, de forma subtil, alguma concorrência no fornecimento de AT e pode levar alguns actores a procurarem equiparar-se aos seus parceiros nos sectores público e privado, para quem este tipo de colaboração ‘combinada’ é uma prática corrente desde há muito tempo.
- Existem alguns sinais de uma *correlação entre o recurso ao agrupamento de fundos para AT e o desenvolvimento de melhores estratégias e políticas sectoriais*. Todavia, é importante não exagerar o impacto do agrupamento de fundos para AT no desenvolvimento de estratégias para programas mais amplos. São muito mais importantes certas tendências estruturais mais profundas em actividades de colaboração, como é o caso da melhoria das relações entre doadores e governo na Tanzânia.

Podemos resumir a situação actual e a contribuição do agrupamento de fundos para a AT em quatro dos seis países estudados (com exclusão do Botsuana e do Mali) da seguinte maneira. O recurso ao agrupamento da AT é uma tendência crescente, à medida que Governos e AIDs optam por um maior grau de colaboração na concepção e gestão das acções de desenvolvimento. Todos os parceiros do desenvolvimento estão a fazer experiências com diferentes tipos de agrupamento de AT e estão a aprender acerca das suas vantagens comparativas e desvantagens. O agrupamento de fundos para a AT não constitui, por si só, uma inovação decisiva, mas enquanto parte de um conjunto alargado de reformas articuladas, pode ser um contributo útil.

4 Factores que influenciam a utilização e contribuição do agrupamento de fundos para AT

Nos países analisados para efeitos deste estudo foram identificados cinco factores, relacionados entre si, que parecem determinar o grau de utilização e o desempenho do agrupamento de fundos para AT:

- as políticas e o contexto organizacional do país;
- as atitudes das AIDs em relação ao agrupamento da AT;
- as relações entre o governo nacional e AIDs;
- as relações entre AIDs; e
- a concepção e gestão do apoio a programas sectoriais.

4.1 As políticas e o contexto organizacional do país

A maioria dos governos estimula o recurso a múltiplos canais para o financiamento da AT em programas sectoriais. Simultaneamente, muitos sublinham a importância de se manter o controlo sobre a finalidade e utilização da AT, ao contrário da sua aquisição e contratação. Esta posição traduz o reconhecimento implícito da sobrecarga que estas últimas funções colocam aos sistemas de gestão administrativa e financeira. Para as AIDs, o grau e forma da sua participação em agrupamentos da AT é sobretudo condicionado pelo receio de uma má utilização dos fundos e por preocupações relativas ao controlo financeiro que resultam da desactualização ou sobrecarga desses sistemas de gestão.

De um modo geral, os funcionários do governo mostram menos entusiasmo pelo agrupamento da AT do que algumas AIDs. Alguns demonstram alguma cautela em relação às implicações de uma mudança rápida para um tipo de agrupamento da AT como o definido nos termos de referência deste estudo (ver Introdução⁵). Outros estão mais preocupados com a eventual redução da flexibilidade, devido ao incremento dos obstáculos à transferência da AT de uma actividade para outra, quando e conforme necessário. No entanto, outros consideram o agrupamento da AT uma forma de reduzir o volume global da ajuda oficial ao desenvolvimento que entra no país. Além disso, os ministérios sectoriais são geralmente mais cautelosos do que os ministérios centrais, como por exemplo o ministério das finanças e do plano, o que em parte, é um reflexo do eterno debate sobre controlo central *versus* autonomia operacional. A descentralização acarreta outras complicações, na medida em que coloca a questão sobre as instâncias governamentais com competência para decidir sobre as questões relacionadas com a AT, incluindo sobre o agrupamento da AT, em países onde as capacidades de planeamento e gestão estão geralmente menos desenvolvidas nos níveis descentralizados do que ao nível nacional.

4.2 As atitudes das AIDs em relação ao agrupamento da AT

As suas atitudes são influenciadas por três factores interrelacionados: restrições políticas e em matéria de procedimentos, as estratégias desenvolvidas pelas AIDs para utilização da AT e os incentivos existentes no seio das agências com vista a alterar as suas abordagens. Estratégias conservadoras de AT e incentivos organizacionais no seio das AIDs que não eram claramente a favor do agrupamento e utilização em comum da AT, acabaram por desencorajar estas actividades nalguns países, como foi o

⁵ A maioria dos governos ainda não reflectiu o suficiente sobre agrupamentos especializados de AT, especialmente no âmbito das SWAps. Existe contudo um sentimento generalizado de que não se deve encorajar uma tal abordagem, pelo receio de que leve a um desvio de fundos de outros investimentos em SWAps com mais interesse para os parceiros nacionais.

caso no Mali (Caixa 1). Várias AIDs começam a adoptar e a experimentar gradualmente formas de agrupamento de fundos. Por outro lado, muitas dessas agências são pressionadas, por parte de entidades dos seus próprios países, a afectarem montantes para as suas intervenções e a ‘demonstrarem’ o valor dos ‘seus’ resultados. Muitas AIDs continuam a encarar os projectos como a forma mais eficaz de lidar com a questão da atribuição de fundos.

Caixa 1: Mali – um progresso lento no sentido da colaboração

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE encomendou um reexame da ajuda atribuída ao Mali durante o período de 1996–98. Uma das conclusões principais apontava para a segmentação das acções de desenvolvimento e para o impacto acumulado de literalmente milhares de diferentes visitas oficiais, missões de supervisão e avaliações. Em resposta, o governo do Mali estabeleceu, junto do Ministério das Finanças, um Secretariado para a Reforma da Ajuda, a quem conferiu o mandato de rever as estruturas organizacionais, estratégias e procedimentos. Além disso, foi solicitado às AIDs que considerassem formas susceptíveis de melhorar a harmonização no âmbito do sistema.

O processo de reforma da ajuda foi concebido para ajudar as autoridades do Mali a coordenar e gerir eficazmente a ajuda, mas ao fim de dois anos de trabalho os resultados têm sido mistos. A materialização dos processos de reforma institucional previstos tem sido lenta e as AIDs pouco têm avançado na harmonização das práticas da ajuda. Por outro lado, foram concluídos acordos relativamente aos *per diem* pagos a consultores nacionais e à criação de uma estrutura consultiva para a revisão dos mecanismos de ajuda. O processo permitiu também o debate sobre um manual de procedimentos para o Programa de Desenvolvimento Social e da Saúde (Prodess).

O Prodess é uma das poucas actividades que promovem o diálogo entre as partes envolvidas, especialmente através do Grupo de Parceiros para a Saúde, criado para o efeito. Este Grupo comprometeu-se a encontrar soluções, conjuntamente com o Ministério da Saúde, para os problemas relacionados com:

- a criação de um fundo comum e gestão conjunta dos aspectos financeiros do programa;
- a transferência de poderes e delegação de responsabilidades para órgãos descentralizados; e
- a alteração de uma abordagem-projecto para uma abordagem-programa.

Por outro lado, o Prodess tem sido alvo de críticas pela sua subserviência aos instrumentos de planificação, que levou aliás a atrasos na execução e sobretudo no desembolso de fundos. As orientações do programa não são claras quanto à mobilização e utilização da AT e beneficiaria de uma estrutura única e eficaz de coordenação e gestão.

Ainda que seja talvez prematuro falar de agrupamento da AT no Mali, é possível introduzir medidas com vista a assegurar um recurso mais racional e eficaz à assistência técnica. É urgente promover um debate sobre aspectos técnicos (por exemplo, o perfil do pessoal) e financeiros de modo a que AT possa ser mais facilmente canalizada para áreas prioritárias. É igualmente importante incorporar a AT em estruturas governamentais permanentes, de modo a evitar a proliferação de estruturas paralelas que provocariam o dispêndio dos recursos do país.

4.3 As relações entre o governo nacional e AIDs

A existência de relações produtivas de ajuda entre governos nacionais e comunidade internacional do desenvolvimento inspira confiança e conduz à vontade de experimentar uma variedade de inovações, como o agrupamento da AT. AIDs que são reassseguradas dos resultados gerais dos seus investimentos estarão menos inclinadas a desenvolver esforços individuais para os controlar. O progresso do agrupamento da AT depende de um ambiente positivo de acção concertada, como é o caso da Tanzânia (Caixa 2).

Caixa 2: Tanzânia – empreendimentos colectivos requerem regras claras

Em finais de 1994, as relações entre o governo da Tanzânia e as agências internacionais de desenvolvimento (AIDs) tinham-se tornado tensas e pouco produtivas, apesar de mais de 30 anos de cooperação. Em 1995, o governo dinamarquês contratou uma equipa de cinco interlocutores de confiança, estrangeiros e tanzanianos, para apresentarem sugestões de melhorias que pudessem ser levadas à consideração do governo e das AIDs. O relatório daí resultante propunha um conjunto de regras operacionais ou um código de práticas para gerir as relações entre estes actores e ainda um conjunto de questões cuja resolução deveria ser acompanhada regularmente por conselheiros independentes⁶.

Os novos acordos colocaram o governo na liderança da gestão das relações de ajuda, com o propósito de aumentar a coerência e reduzir a segmentação. Têm sido criados vários *fora*, ao nível central e aos níveis sectoriais, para a promoção do diálogo colectivo na resolução de problemas de modo a criar uma relação de maior confiança e transparência.⁷ O desempenho do governo e das AIDs é avaliado e qualificado regularmente. A abordagem da Tanzânia, contrastando com o modelo do Botsuana, encara a relação de ajuda sobretudo como um empreendimento colectivo que necessita de regras claras e mecanismos de mediação em caso de conflito.

4.4 As relações entre AIDs

Nos países onde grupos de AIDs partilham de uma visão comum e estão habituados a trabalharem com base em acordos de colaboração, o agrupamento de fundos para AT tende a ser mais provável. Na Tanzânia e no Uganda, grupos coesos de doadores com a mesma linha de pensamento, na sua maioria europeus, participaram em abordagens sectoriais integradas e em algumas formas de agrupamento da AT.

4.5 A concepção e gestão do apoio a programas sectoriais

Os mecanismos sectoriais são uma forma de acção colectiva. Em cada fase do seu desenvolvimento organizacional, a confiança mútua na qual assenta o seu funcionamento deverá ser apoiada por uma gestão cuidadosa e por incentivos organizacionais adequados. Quando se avança para formas de agrupamento que requerem um empenho particularmente importante em matéria de gestão e pessoal especializado é necessário particular cautela, especialmente na ausência de mudanças nas políticas da comunidade internacional e de melhorias em termos de capacidade organizacional nos países pobres. Os programas com maior êxito, como é o caso do programa para a educação no Uganda (Caixa 3), procuraram evoluir por etapas de colaboração crescente. Acabou por se constatar que demasiado entusiasmo na fase inicial pode conduzir a situações de desilusão e a uma certa relutância em tentar de novo. O envolvimento de um número excessivo de agências de desenvolvimento, particularmente na fase inicial de um programa sectorial de apoio, pode também bloquear a iniciativa e diluir a acção.

⁶ O governo da Tanzânia e as organizações de desenvolvimento concordaram, recentemente, em institucionalizar o processo, através da criação de um grupo consultivo com dois representantes nomeados pelos doadores, dois nomeados pelo governo e um representante da comunidade africana.

⁷ Actualmente, existem 15 sub-grupos de coordenação da ajuda que envolvem AIDs e o governo da Tanzânia.

Caixa 3: Uganda – o avanço no sentido da integração enfrenta dificuldades

O Uganda está a avançar no sentido de integrar as contribuições da ajuda numa única estrutura nacional de desenvolvimento. As prioridades nacionais são claras e o Ministro das Finanças insistiu na adopção de abordagens sectoriais integradas, na programação do investimento e em quadros de despesas a médio prazo. Realizam-se reuniões tripartidas, que contam com a participação de representantes do Ministério, das agências internacionais de desenvolvimento (AIDs) e ministérios sectoriais, com vista a contribuir para a formulação de programas sectoriais. Os ministérios sectoriais são responsáveis pela coordenação sectorial e fornecem orientações sobre as políticas às autoridades locais. Além disso, é promovido o apoio orçamental como forma de agrupar a ajuda no orçamento. Os ministérios tomaram a iniciativa de criar estruturas que serão partilhadas com as AIDs e foram desenvolvidos princípios, orientações, códigos de conduta e estruturas legais para governar as operações quer destas agências, quer dos receptores, e consolidar as suas relações. Está em curso um processo consultivo relativamente desenvolvido e nas reuniões consultivas realizadas até à data participaram representantes governamentais de alto nível.

Por outro lado, algumas dificuldades importantes obstaculam um papel mais importante por parte do Uganda:

a falta de capacidade para orientar o processo, especialmente ao nível ministerial ou sectorial e distrital; algumas AIDs sentem-se pouco à vontade para se envolverem em novos mecanismos de prestação de ajuda; e a falta de instrumentos e mecanismos suficientemente desenvolvidos para apoiar o processo.

Além disso, na medida em que o Uganda está muito dependente da ajuda ao desenvolvimento não dispõe de margem de manobra, ao contrário do Botsuana (Caixa 5), para rejeitar contribuições de AIDs que não querem participar em esforços de harmonização. A abordagem do Uganda é, pois, do tipo ‘toma lá, dá cá’ e de ‘liderança e compromisso relativamente ao papel dos... doadores’⁸. Por isso, o governo do Uganda assumiu uma posição de flexibilidade no que respeita à harmonização das intervenções da ajuda e permite que AIDs que não aceitam as condições geralmente acordadas participem na mesma em abordagens sectoriais integradas.

⁸ Ver o estudo de caso do Uganda, *Study on Pooling of Technical Assistance in the Context of Sector-Wide Approaches* (http://www.capacity.org/12/case_study_uganda.htm).

5 Sugestões para um melhor apoio ao agrupamento de fundos para AT

Depois de analisar a situação actual do agrupamento de fundos para AT e os factores que afectam a sua execução, o relatório sugere agora algumas formas possíveis de melhorar os mecanismos de agrupamento da AT. A maioria destas recomendações são ainda preliminares, necessitando, por isso, de uma análise e experimentação mais aprofundadas antes de poderem ser consideradas aptas a serem operacionalizadas.

Reestruturar as relações entre países parceiros e AIDs

O agrupamento da AT pode, por si só, ser um instrumento útil para que as acções de desenvolvimento tenham resultados positivos aos níveis sectorial, de programa e de projecto. Mas também pode contribuir para, e beneficiar das reformas em curso na cooperação para o desenvolvimento, por vezes referidas como ‘o novo paradigma’⁹. À medida que estas reformas se consolidam e disseminam, passará a haver, esperamos, maiores possibilidades para se avançar com o agrupamento da AT, especialmente com o pleno agrupamento. No âmago destas reformas está a necessidade de reestruturar as relações da cooperação para o desenvolvimento em geral, colocando maior ênfase na liderança do país, nas necessidades e procura a nível nacional e local, na aprendizagem mútua e numa maior coordenação das acções de todos os participantes. Em muitos dos países visitados, estas alterações já estão em curso.

Acções específicas poderiam incluir o seguinte:

- Os países parceiros poderiam criar um fórum internacional, equivalente ao CAD da OCDE, para a formulação, debate e acordo sobre reformas na cooperação para o desenvolvimento.
- As agências responsáveis por reuniões de grupos nacionais de ajuda e consórcios poderiam agendar como ponto permanente a questão da reestruturação das relações entre países parceiros e AIDs.
- As AIDs e organizações nacionais de investigação poderiam documentar, analisar e disseminar os resultados das experiências, realizadas no terreno, com as novas formas de gestão da cooperação para o desenvolvimento.

Estimular um clima de apoio mais favorável ao agrupamento e à acção colectiva a nível operacional

Nas últimas décadas, juntaram-se algumas regras da cooperação para o desenvolvimento para criar um estilo de intervenção que é contra a acção colectiva, incluindo o agrupamento da AT. Em algumas situações, continua a ser mais adequado que organizações de desenvolvimento desenvolvam individualmente determinadas acções. Não estamos a sugerir que todos os projectos e programas sejam empurrados para alguma forma de colaboração forçada. Nos casos em que uma organização de desenvolvimento considere que a abordagem de determinada situação está para além das suas capacidades, por se tratar de uma situação complexa e multi-facetada, seria talvez mais adequado um esforço de coordenação por parte de várias organizações. Ao empreenderem uma tal acção colectiva, estas agências necessitarão de agrupar os seus conhecimentos, ideias, reflexões, práticas promissoras (por oposição às ‘melhores práticas’) e partilhar a responsabilidade pelos resultados. Para serem credíveis e demonstrarem valor efectivo, estas agências terão também de repensar as abordagens convencionais a uma gestão baseada nos resultados. A fase preparatória do programa da Etiópia para a educação (Caixa 4) é bem o exemplo de um esforço de edificação de um clima de colaboração.

⁹ Apoiando o alívio à pobreza através de apoio orçamental directo, a longo prazo, e a médio prazo através do apoio a programas sectoriais.

O agrupamento deve ser encarado apenas como um mecanismo possível num conjunto de abordagens combinadas que poderiam incluir apoio orçamental, bolsas comuns de fundos e apoio a programas e projectos. Em determinados casos, projectos específicos e delimitados, incluindo projectos dependentes de ajuda vinculada, podem proporcionar aos parceiros nacionais oportunidades de inovação e aprendizagem que não seriam possíveis com amplas abordagens colectivas. O desafio consiste em assegurar que as intervenções baseadas em projectos sejam canalizadas para e integradas em intervenções principais. Nesta perspectiva, agrupar ideias e interesses pode ser tão importante quanto o agrupamento de recursos mais tangíveis.

Ações específicas poderiam incluir o seguinte:

- Governos e parceiros nacionais poderiam encorajar as AIDs a colaborarem sempre que necessário. Nalguns dos países analisados, pareceu-nos haver um limiar para além¹⁰ do qual as AIDs consideravam que os seus interesses seriam melhor acautelados se inseridos num esforço colectivo em vez de agirem sozinhas e isoladamente.
- Os ministérios centrais dos países parceiros sentem frequentemente necessidade de persuadir os organismos sectoriais a aderirem a planos de agrupamento em vez de continuarem a desenvolver projectos únicos com determinadas AIDs. Os ministérios centrais devem pensar seriamente na questão e alterar o modelo de incentivos e hábitos existentes no seio do governo que limitam a adopção de mais agrupamentos.

Caixa 4: Etiópia – a colaboração está finalmente a arrancar?*

Entre Maio de 1997 e Fevereiro de 1998, três missões de vários doadores visitaram a Etiópia para apoiar a preparação do programa de desenvolvimento do sector da educação (*ESDP*). Foram contratadas várias equipas de especialistas internacionais para dar apoio técnico a cada uma das 11 componentes do programa. As agências internacionais de desenvolvimento (AIDs) interessadas foram convidadas a designar especialistas para integrarem uma ou mais equipas de técnicos de apoio e a liderarem uma das componentes do programa. A pedido do governo da Etiópia e de outras AIDs, o Banco Mundial ficou responsável pelas missões de preparação. Na última missão, estavam envolvidas 15 agências que, na sua maioria, se faziam representar através de especialistas contratados como consultores independentes especificamente para o *ESDP*.

Quando entrevistados em 1999, os participantes reconheceram unanimemente que a ampla participação e preparação cuidada tiveram um impacto muito positivo. De entre os vários resultados do processo, destacam o elevado nível de apropriação e determinação por parte do governo da Etiópia, uma significativa descentralização do planeamento, melhorias substanciais em termos de capacidade no sector da educação e melhor coordenação entre as AIDs envolvidas no processo.

Infelizmente, o *ESDP* foi suspenso quando começou o conflito com a Eritreia. O processo de discussão foi retomado nos últimos meses e doadores com a mesma linha de pensamento decidiram avançar com acordos de financiamento conjunto para os sectores da educação e da saúde. Deverá ser apresentado futuramente um documento de trabalho a estes doadores, apesar da recente reorganização ministerial poder abrandar o processo.

* Adaptado de Martin *et al.* (2000) *Preparation of the Education Sector Development Programme in Ethiopia*.

Fazer experiências com novos modelos de intervenção da AT

Nalguns círculos da cooperação para o desenvolvimento, a tendência actual é para rejeitarem a AT, especialmente a AT estrangeira de longo prazo, alegando que é desnecessária. Porém, num mundo em que o intercâmbio de conhecimentos e ideias é a força motriz da maior parte das actividades internacionais, em que todos os países competem a nível global pelas capacidades intelectuais e técnicas, não vemos qual a vantagem de reduzir a AT como fim em si próprio, sem ter em conta as

¹⁰ De *The Tipping Point* de Malcolm Gladwell, Little, Brown and Company, 2000

necessidades subjacentes. Em países como Moçambique, onde a falta de capacidade é um problema que tende a agravar-se, a AT pode continuar a desempenhar um papel importante, até mesmo para colmatar lacunas operacionais. O Botsuana é um exemplo interessante de como tal é possível sob orientação e apropriação nacional (Caixa 5).

Questões específicas que deveriam ser abordadas, incluem os seguintes aspectos:

- Em muitos casos, a AT continua a ser parte da oferta – uma solução técnica – requerida mais pelos doadores para responder às exigências e incentivos das AIDs, do que resultante das necessidades e incentivos nacionais. Qualquer esforço de reforma da AT deveria ter como prioridade máxima quebrar este modelo de oferta, tão profundamente enraizado.
- A AT precisa de ser reformulada com vista ao seu enquadramento numa ajuda que, como referido por um observador, “respeite a autonomia”, afastando-se da engenharia organizacional e dos modelos de ajuda benévola do passado.¹¹

Caixa 5: Botsuana – um país ‘no lugar no condutor’

Hoje, o Botsuana é um país com um rendimento médio e que recebe pouca ajuda externa, mas no passado 45% das despesas do governo dependiam da ajuda internacional. Ao contrário de muitos países dependentes da ajuda, a experiência do Botsuana em relação à ajuda externa em geral, e à cooperação técnica em particular, tem sido positiva. Isto deve-se, em grande parte, à sua abordagem da gestão da ajuda, assente sobretudo nas orientações do governo e na integração da ajuda externa em acções governamentais. O Ministério das Finanças e Planeamento do Desenvolvimento (*MFDP*) assumiu, desde sempre, a coordenação dos contactos com as agências externas. Apesar dos ministérios sectoriais gozarem de liberdade para identificar potenciais parceiros, não lhes é permitida a celebração de acordos com organizações de desenvolvimento. Funcionários especializados em planeamento, responsáveis perante o *MFDP*, são destacados para todos os ministérios que beneficiam da ajuda e desempenham um papel fundamental nos processos de planeamento e orçamentação. Não são necessários mecanismos adicionais de coordenação, na medida em que o sistema de planeamento nacional é uma estrutura suficientemente satisfatória.

A abordagem das autoridades do Botsuana assenta em quatro princípios fundamentais:

Toda a cooperação para o desenvolvimento é canalizada através do planeamento nacional e sistema orçamental. Os projectos financiados através da ajuda devem ser incluídos no plano de desenvolvimento nacional, que é aprovado pelo parlamento, e ter orçamentos e recursos já afectados.

Toda a AT, autónoma ou associada a projectos específicos, é contratada pelo governo, integrada no planeamento dos recursos humanos do serviço público e colocada em postos já estabelecidos. Não são criados projectos nem cargos de assessoria separados.

O governo controla directamente todos os negócios com agências internacionais financiadoras. Os ministérios sectoriais não celebram acordos separados. Não existem grupos consultivos ou mesas redondas. As AIDs são incentivadas a harmonizar os seus procedimentos à semelhança dos procedimentos utilizados pelo governo.

O governo tem dado provas da sua predisposição para recusar ofertas de assistência que não correspondam às necessidades do Botsuana, uma atitude que é facilitada pelas receitas significativas dos diamantes.

Esta abordagem permitiu ao governo manter-se firmemente ‘no lugar do condutor’, escolher quem/o que quer e combinar as características e preferências de cada AID com as necessidades específicas do país e dos sectores. Agências com a mesma linha de pensamento têm sido estimuladas, tanto quanto possível, a actuarem em conjunto e a especializarem-se em determinados sectores. Garantiu-se, assim, que nenhum sector fosse dominado apenas por uma agência e, simultaneamente, evitou-se uma concentração excessiva de agências em determinados sectores. Uma liderança determinada e capaz por parte do país reduz o leque de escolhas possíveis para as AIDs e, em muitos aspectos, simplifica a sua tarefa organizacional.

Importa referir que o Botsuana financia um número considerável de pessoal técnico de apoio a partir dos seus próprios rendimentos e que este pessoal é também integrado em acções do Governo.

¹¹ Ellerman, D. (2002) “Autonomy-respecting assistance: Towards new strategies for capacity building and development assistance”, in Fukuda-Parr *et al.*, *Capacity For Development: New Solutions for Old Problems*.

Combinar abordagens escolhidas em função do mercado com o agrupamento da AT

Neste caso, o desafio está em conjugar os factores concorrência e escolha na concepção e fornecimento de AT com alguma acção conjunta e colaboração entre parceiros do desenvolvimento.

Acções específicas poderiam incluir o seguinte:

- Separar o financiamento de AT da sua contratação, concepção e execução. A adopção de abordagens mais competitivas de agrupamento da AT só será bem sucedida se os fornecedores que praticam preços elevados, especialmente nos países doadores, aceitarem ‘regras do jogo’ que permitirão que alguns grandes contratos de AT passem para fornecedores que praticam preços mais baixos.
- Incluir o custo da AT nos orçamentos nacional e regionais pode também contribuir para dar maior relevo aos custos de opção. Haveria muito a fazer para tornar mais transparentes muitos dos custos não visíveis da AT.

Desenvolver melhores estruturas para a concepção, gestão e supervisão da AT para o desenvolvimento de capacidades

O fornecimento de AT (qualquer que seja o tipo de AT) deveria ser parte integrante de uma abordagem estudada das mudanças organizacionais. Apesar desta necessidade óbvia, demasiadas abordagens da AT continuam desligadas do seu contexto institucional e dos obstáculos burocráticos e políticos que podem limitar o seu progresso. Seria mais fácil para os parceiros do desenvolvimento identificar melhor as lacunas, bem como as oportunidades para e os obstáculos que se colocam ao desenvolvimento de capacidades e a um melhor desempenho, se existissem quadros analíticos mais sistemáticos.

Acções específicas poderiam incluir o seguinte:

- A concepção e utilização de quadros de apreciação e avaliação que permitam analisar modelos complexos e multi-organizacionais, que é o caso típico dos acordos de agrupamento.
- Os parceiros nacionais e AIDs carecem também de melhores quadros de análise orientados para o desenvolvimento de capacidades e um melhor desempenho, em vez de quadros de análise convencional sobre as funções e estruturas organizacionais.
- A utilização de quadros de apreciação e avaliação que permitam analisar o comportamento sistémico de organizações e redes que ainda se encontrem numa fase inicial de desenvolvimento.

Investir numa preparação inicial cuidada para o apoio ao agrupamento da AT

Para ser eficaz, o agrupamento da AT parece necessitar de três tipos de apoio que podem ser postos em prática durante a fase de concepção do plano de agrupamento:

- um plano detalhado que estabeleça vários cenários possíveis durante a fase de execução do programa. Os programas que estão preparados para enfrentar circunstâncias imprevistas, em vez de assentarem na previsão e no controlo, parecem oferecer mais possibilidades de sucesso;
- formação (ou consciencialização) para desenvolver a capacidade dos participantes com vista à aprendizagem e ajustamento graduais, de modo a permitir a adaptação progressiva do programa, à medida que se vão evidenciando os factores contextuais subjacentes; e
- esforços para estimular os participantes a desenvolverem um sentido comum de finalidade. Os programas mais eficazes de AT parecem ser aqueles em que um grupo coeso de participantes desenvolve um esforço sustentado.

Evitar avançar com esforços de reforma da AT de uma forma demasiado rápida ou em grande escala

Em todos os países analisados para efeitos deste estudo, verificou-se que há uma tendência constante para desenvolver esforços demasiado ambiciosos com vista à introdução de reformas institucionais e políticas. Estes esforços são sobretudo motivados pela falta de paciência e de consciência

relativamente aos obstáculos à sua execução. As AIDs, em particular, quando envolvidas em esforços mais complexos de reforma, tendiam a subestimar ou a ignorar as adversidades que os esperavam. Tais esforços podem ser contraproducentes, como foi o caso no Mali, onde as AIDs estabeleceram uma agenda de reformas altamente ambiciosa mas, ao fim de dois anos, pouco tinham avançado na sua concretização. O resultado foi a desilusão com o processo em geral e pouco entusiasmo para voltar a tentar um exercício semelhante.

Ações específicas poderiam incluir o seguinte:

- Estudar e divulgar uma variedade de casos de mudanças organizacionais complexas, de modo a ter uma visão realista do tempo e da paciência necessários para realizar mudanças sistémicas.
- Fazer uma apreciação e avaliação claras do apoio organizacional e logístico necessários no terreno para se lograr uma alteração sistémica eficaz, por exemplo, a criação de grupos de trabalho, de unidades administrativas específicas ou um código de conduta. É possível que também os parceiros nacionais necessitem de recursos adicionais para a concepção e gestão do apoio sectorial. É geralmente mais sensato começar com acordos de agrupamento de escala reduzida, antes de se avançar para planos maiores e mais complexos, conforme ilustra o caso de Moçambique (Caixa 6).

Caixa 6: Moçambique – a vaga de reformas esgota a capacidade nacional

No âmbito da reforma da ajuda internacional, Moçambique pode ser visto como um laboratório onde estão a ser testados a maior parte, senão a totalidade, dos conceitos, instrumentos e abordagens promissoras e em voga na área do desenvolvimento internacional. A maioria destas novidades importadas - incluindo as *SWAps* - foi introduzida em Moçambique por iniciativa de uma AID. O brilhante desempenho de Moçambique no pós-guerra conferiu ao país a reputação de um ambiente favorável, onde prevalecem as 'boas políticas', no sentido de em *Assessing Aid* (1998) do Banco Mundial, ao mesmo tempo que a 'queda em desgraça' de outros países receptores de ajuda reduziu as alternativas possíveis para os doadores. O resultado final é a proliferação de iniciativas com financiamentos generosos e que suscitaram grandes expectativas, pelo menos junto da comunidade do desenvolvimento.

Em Moçambique, o quadro geral do agrupamento da AT enquanto novo mecanismo da ajuda é claramente diversificado, quer no âmbito das *SWAps* ou noutros contextos. Vários sectores estão a experimentar diferentes abordagens para racionalizar a ajuda externa, de modo a torná-la mais eficiente e eficaz, mas os resultados obtidos têm sido mistos. Alguns planos, mais pequenos e concebidos com maior cuidado ao nível do agrupamento da AT num determinado sector, parecem ter sido mais bem sucedidos do que outros. Outros planos são promissores, sobretudo os planos promovidos por ministérios que tomaram a iniciativa de formular soluções concretas para as preocupações nacionais, aos quais os doadores responderam positivamente, apoiando-os, em vez de pressionarem a favor de soluções ambiciosas e importadas. No entanto, outros planos, concebidos a partir de uma perspectiva macro e destinados a alterar todo um sector através de programas bastante sofisticados, puseram enorme pressão sobre todos os actores envolvidos. Muitas vezes, estes planos têm um impacto negativo ao nível da apropriação, podendo por isso ser considerados como demasiado ambiciosos e prematuros.

Resumindo, nenhum desses planos pode ser considerado um exemplo de 'boa prática' a todos os níveis. A criação de planos para o agrupamento de recursos externos tende a ter custos elevados para as partes interessadas, especialmente no contexto de abordagens sectoriais integradas. Na generalidade dos sectores, o progresso tem sido sempre lento, tendo-se mesmo verificado nalguns casos uma inversão dos ganhos pelo facto de se ter avançado demasiado rapidamente ou numa escala demasiado grande. No contexto do agrupamento de fundos, o principal obstáculo na generalidade dos sectores é a grave falta de capacidade que afecta o país, provocada pela vaga de reformas nos sectores público e privado e pela consequente necessidade de competências diferentes e mais qualificadas. A longo prazo, a resposta a muitos dos problemas que se verificam em Moçambique é um investimento sustentado na expansão e reforço da base nacional de recursos humanos, englobando todo o sector público e a reforma do serviço público.

Avançar com a harmonização

Para que as AIDs se envolvam em acções mais coordenadas, elas precisam de avançar com a harmonização dos seus sistemas e procedimentos. Vários grupos internacionais de trabalho já estão a analisar as implicações da adopção de abordagens comuns em matéria de elaboração de relatórios, realização de análises anuais, supervisão e avaliação, redacção de *memoranda* de entendimento e compensação de consultores nacionais. O progresso nesta área está a ser limitado nomeadamente devido às diferenças existentes no grau de discrição que as AIDs permitem aos seus cooperantes para que estes possam estabelecer acordos a nível nacional, e pela inflexibilidade dos padrões de responsabilização impostos ao pessoal de agências bilaterais por departamentos nacionais de gestão financeira.

A harmonização parece ser particularmente promissora em três áreas:

- Em acordos em que o pessoal técnico de apoio financiado por fontes externas está sob responsabilidade directa das autoridades nacionais, de modo a que estas últimas possam exercer controlo estratégico a nível nacional.
- Em acordos entre governos nacionais e AIDs para a adopção de um conjunto de procedimentos administrativos e financeiros comuns para a execução de programas/projectos. Nalguns casos, as AIDs acordaram em desistir de um escrutínio detalhado de rubricas individuais nos documentos do programa a favor de uma análise e discussão colectivas. Para que mecanismos como as *SWAps* sejam efectivos a longo prazo, será necessário adoptar este tipo de abordagem.
- Na aquisição e contratação de pessoal técnico de apoio, embora sejam necessários maiores esforços para se conseguir uma harmonização nesta área. A maioria dos governos dos países parceiros ainda não tem capacidades para proceder à aquisição e contratação de pessoal técnico de apoio estrangeiro, incluindo pessoal dos países doadores que já não fornecem AT directamente. Para que o agrupamento seja um mecanismo viável a longo prazo, será necessário desenvolver alguma capacidade especializada nesta área.

Investir numa melhor supervisão, apreciação do desempenho e avaliação como forma de estimular a aprendizagem

No passado, o pessoal técnico de apoio ajudava as AIDs a realizarem as suas necessidades de controlo, mas estas funções tenderão provavelmente a diminuir à medida que os governos nacionais assumem a direcção da AT no apoio aos seus próprios interesses. As AIDs passarão então a necessitar de esquemas de controlo alternativos (por exemplo, melhores relatórios, supervisão, avaliação e auditoria) que lhes confirmem o grau de confiança de que necessitam para manter o seu apoio financeiro.

Algumas das questões operacionais a que importa dar resposta incluem o seguinte:

- A supervisão e avaliação do desenvolvimento de capacidades poderia ser mais eficaz se fossem destacadas as tendências, orientações e processos em vez de se medirem diferenças relativamente aos produtos ou objectivos.
- Os parceiros nacionais devem ser chamados a desempenhar um papel mais importante na supervisão e avaliação de programas de AT. A supervisão e avaliação deveriam centrar-se tanto na aprendizagem colectiva no país parceiro, quanto no controlo em nome das AIDs.

6 Um Quadro Analítico Emergente para a Reflexão sobre o Agrupamento

Depois de analisarmos a situação actual do agrupamento de fundos e as sugestões propostas para o melhorar, há que pensar sobre o rumo a seguir no futuro. Os estudos demonstraram que existem vários tipos de colaboração em relação à AT, e que a definição que consta dos termos de referência deste estudo (ver Introdução) não os engloba na totalidade. Por isso, os autores sugerem três categorias de agrupamento da AT:

- *Pleno agrupamento*: envolve o maior grau de transferência de recursos e controlo para os parceiros nacionais, os quais contratam e dirigem o pessoal técnico de apoio.
- *Agrupamento misto*: a gestão do pessoal técnico de apoio está a cargo das autoridades nacionais, mas a contratação é feita por uma das AIDs que financiam a AT.
- *Agrupamento flexível/aberto*: a direcção do pessoal técnico de apoio é partilhada pelo governo e AIDs. Geralmente, o pessoal é contratado individualmente por uma ou mais AIDs, muitas vezes no âmbito de uma ajuda condicionada. Das três modalidades de agrupamento, esta é a que envolve um menor grau de colaboração.

No quadro 1 é feita uma comparação dos elementos e características destes três tipos de agrupamento da AT. O texto anexo fornece explicações e informações adicionais sobre a utilização destes tipos de agrupamento.

Quadro 1. Características dos três tipos de agrupamento da AT.

	Pleno agrupamento	Agrupamento misto	Agrupamento flexível/aberto
Ajuda não vinculada	×	×	×
Ajuda vinculada		×	×
Aquisição e contratação pública	×		
Aquisição e contratação a cargo de AIDs		×	×
Papel do país na gestão estratégica	×	×	Partilhada com as AIDs
Papel das AIDs na gestão estratégica			Partilhada com o país

A investigação realizada para efeitos deste estudo sugere que as AIDs devem fazer especial atenção ao incentivar determinada modalidade de agrupamento em detrimento de outra. O factor primordial a ter em conta deve ser o grau de adequação ou combinação entre as condições existentes no país em questão e o tipo de agrupamento escolhido. Como essas condições mudam com o tempo, é possível que seja necessário repensar o tipo de agrupamento adoptado. Actualmente, a modalidade mais comum de agrupamento é o agrupamento flexível ou aberto, o que reflecte as restrições com que se debatem algumas AIDs.

O desdobramento do agrupamento nestas três categorias permite criar um quadro para analisar as diferentes condições e decidir sobre o tipo de agrupamento que melhor se adapta a determinada situação. O quadro 2 apresenta uma estrutura analítica para ajudar responsáveis pela elaboração de políticas nas suas reflexões sobre agrupamentos de AT – as vantagens de cada tipo de agrupamento, as condições necessárias e os riscos que lhes estão associados. Também sugere situações mais favoráveis ou que melhor se adaptam a cada tipo de agrupamento. As principais questões a que este quadro de análise pretende responder são as seguintes:

- Quais as vantagens oferecidas por cada uma das abordagens ou formas de agrupamento para os diferentes participantes? E na perspectiva de quem? As partes estão todas devidamente esclarecidas sobre as cedências que terão de fazer de modo a garantir essas vantagens?

- Quais as condições necessárias que são particularmente críticas (e não apenas convenientes) para a sua execução? O que é que determinará a viabilidade destas três formas de agrupamento, e porquê?
- Quais os riscos destas três abordagens e como é que podem ser minimizados? Até que ponto podem ou devem estas formas de agrupamento serem entendidas *a priori*?
- Quais as situações mais favoráveis e adequadas a cada uma das três modalidades de agrupamento?

Porque o agrupamento e a utilização em comum da AT é um mecanismo ainda novo e qualquer reflexão séria a seu respeito é ainda limitada, o quadro 2 é um instrumento que terá, necessariamente, de ser testado e modificado à medida que as experiências se vão desenvolvendo.

Quadro 2. Uma estrutura para a reflexão sobre o agrupamento da AT

Tipo de regime de AT		
PLENO AGRUPAMENTO	AGRUPAMENTO MISTO	AGRUPAMENTO FLEXÍVEL/ABERTO
VANTAGENS (podem ser interpretadas de forma diferente pelas várias partes interessadas) • O Governo lidera e decide sobre o tipo de AT que deverá levar a uma melhor capacidade de gestão e maior apropriação. • Pode, a longo prazo, reduzir os custos da coordenação entre AIDs e governo. • Pode resultar em menos concorrência entre AIDs. • A transparência total permite comparar os custos da AT fornecida pelas várias fontes. • Menos possibilidades para as AIDs de exigirem ao pessoal técnico de apoio tarefas não relacionadas com o desenvolvimento. • (Para os organismos do governo central) o financiamento está geralmente orçamentado e sob controlo central. • Permite às AIDs apoiarem objectivos em áreas onde não possuem vantagens comparativas.		
CONDIÇÕES NECESSÁRIAS • Um bom trabalho de preparação entre AIDs e governo, tendo em vista a obtenção de um consenso entre os vários interessados no processo relativamente à estratégia sectorial e de supervisão e avaliação. • Bom relacionamento entre AIDs e governo. • Vontade das AIDs de assumirem riscos. • Autoridade total e não condicionada. • Vontade por parte dos Ministérios de abandonarem projectos individuais. • Gestão local razoavelmente competente e honesta, não sobrecarregada com outras actividades. • Procedimentos de aquisição pública claros, quer no mercado interno como internacional.		
	• Poderá ser realizado mais rapidamente do que o pleno agrupamento. • Liberta os governos com capacidade limitada para a aquisição e contratação de algumas responsabilidades de gestão. • Poderá, a longo prazo, reduzir os custos de coordenação entre AIDs e governo. • Menor risco para os doadores. • A elaboração de relatórios para os doadores poderá ser mais fácil do que no caso do pleno agrupamento. • (Para os ministérios sectoriais), o controlo é mais descentralizado. • Permite às AIDs apoiarem objectivos em áreas onde não possuem vantagens comparativas.	• Pode ser realizado em relativamente pouco tempo, podendo assim apoiar inovações estratégicas. • Pouca pressão sobre os sistemas de gestão local. • A AT é geralmente escolhida de comum acordo, de modo a reflectir o reconhecimento de competências nacionais ou individuais específicas dos países das AIDs. • (Perversamente) os governos podem preferir admitir falhas na capacidade local e utilizar AT internacional se os custos não são conhecidos. • A sua autonomia permite financiar actividades que não são financiadas através do sistema central. • Sendo as suas exigências menos onerosas, é possível envolver uma vasta gama de AIDs. • (Para ministérios sectoriais) o controlo é mais descentralizado. • (Para os doadores que precisam de demonstrar as suas contribuições) o papel de cada doador é evidente e os relatórios são feitos através dos seus próprios sistemas.

Tipo de regime de AT		
PLENO AGRUPAMENTO	AGRUPAMENTO MISTO	AGRUPAMENTO FLEXÍVEL/ABERTO
RISCOS • Pode levar muito tempo a realizar. • Se baseado numa lógica de mínimo denominador comum, pode impedir a inovação. • A AT estrangeira individual poderá não desejar assinar contratos directamente com os governos. • Pressão política para desviar fundos para outros fins. • Sistemas financeiros e de aquisição pouco adequados à prevenção da corrupção. • Competência local inadequada para responder a todas as necessidades de AT, resultando em custos acrescidos. • Pressão para utilizar AT local ou regional, ainda que inadequada ou excessivamente cara. • Possibilidade de deduzir fundos das verbas inscritas no orçamento central para os ministérios, podendo reduzir o interesse do ministério.		
SITUAÇÕES FAVORÁVEIS • Quando é possível amortizar os custos iniciais de transacção em actividades de grande escala. • Quando existe um elevado grau de confiança entre governo e AIDs. • Quando se contrata um número reduzido e a título individual de pessoas para AT (muitas AIDs podem ter relutância em submeter grandes contratos a concurso internacional, por recearem perder a favor de concorrentes que praticam preços mais baixos). • Quando a contratação de AT nacional é uma prioridade. • Quando as ligações entre AT estrangeira e determinadas AIDs apontam para a falta de objectividade. • Quando o governo tem boas capacidades de aquisição e uma visão global.		
• Não favorece o reforço das capacidades locais de aquisição através da experiência. • O agrupamento de fundos pode ser liderado pelas AIDs, em detrimento da apropriação local. • Pouca transparência relativamente aos custos. • Tendência para utilizar mais AT internacional do que o necessário, devido ao condicionamento da ajuda.		
• Não favorece o reforço das capacidades locais de gestão. • As necessidades e preferências do governo podem não receber a atenção devida, resultando na falta de apropriação. • Pressão para utilizar AT internacional, mesmo não sendo a mais adequada, devido à vinculação da ajuda. • Falta de transparência relativamente aos custos. • Coordenação mais difícil para os governos. • Os governos podem ser destituídos de controlo e influência sobre o agrupamento e utilização dos fundos para AT. • Mais margem de manobra para as AIDs arrancarem com iniciativas próprias, que podem não corresponder necessariamente às prioridades do governo.		

7 Conclusões

Este relatório procurou responder às questões que se levantaram na Introdução sobre a utilidade do agrupamento e utilização em comum da AT, o grau de apropriação que lhe é subjacente, a capacidade necessária e a contribuição do agrupamento para mudar práticas de gestão. Este estudo demonstrou que apesar do agrupamento da AT estar ainda numa fase inicial, existam já alguns sinais modestos, mas promissores, em muitos dos países analisados. O agrupamento da AT não é uma panaceia e muito menos uma nova religião. O quadro na secção 6 aponta algumas condições que contribuem favoravelmente para um agrupamento de sucesso e identifica os riscos a ter em conta, incluindo algumas questões ligadas à capacidade e procedimentos. Saber ao certo se o agrupamento e utilização em comum da AT promove ou não a apropriação nacional é algo que depende, em larga medida, da origem da iniciativa e das capacidades disponíveis para o apoiarem.

O recurso ao agrupamento faz parte de um processo mais amplo de mudança na concepção e gestão da cooperação internacional para o desenvolvimento. A questão central nestas mudanças tem a ver com a apropriação e o controlo por parte do país receptor. Nos próximos anos, o desafio será estimular mais agrupamentos de fundos que promovam essa apropriação e controlo, mantendo ao mesmo tempo a qualidade da programação e assegurando uma execução efectiva. Simultaneamente, o agrupamento da AT não pode ser separado dos esforços de reforma estrutural (nomeadamente, das reformas do sector público). Além disso, o agrupamento só é possível em ambientes onde existem capacidades minimamente adequadas para dirigir o processo ou onde seja possível criar, num espaço de tempo relativamente curto, as capacidades necessárias, nomeadamente, através de planos de incentivo especiais para atrair pessoas competentes para o serviço público.

Anexo: Explicações sobre Pleno Agrupamento, Agrupamento Misto e Agrupamento Flexível/Aberto

No quadro A.1, em baixo, procurou-se enquadrar os vários exemplos do agrupamento de fundos identificados ao longo do estudo nas três categorias de agrupamento referidas: pleno agrupamento, agrupamento misto e agrupamento flexível ou aberto. As informações contidas neste quadro são meramente indicativas, na medida em que o enquadramento final de uma actividade num determinado tipo de agrupamento requer um conhecimento aprofundado, que não foi possível obter dadas as limitações de tempo impostas a este estudo. Além disso os agrupamentos podem, potencialmente, passar de uma categoria para outra, dependendo das exigências das agências internacionais de desenvolvimento em dada altura.

Pleno agrupamento da AT

De acordo com o quadro A.1, existem exemplos de pleno agrupamento em quatro dos seis países estudados, geralmente centrados na aquisição de pessoal nacional e contratação de pessoal estrangeiro. O pleno agrupamento é a opção que implica um maior grau de transferência de recursos e controlo para os parceiros nacionais, responsáveis pela contratação e direcção do pessoal técnico de apoio. Todos os exemplos de pleno agrupamento – de todos os tipos de AT – estão fora do orçamento do Estado.¹²

- Na Etiópia, o Fundo de AT para os Sectores Sociais deveria ter sido um agrupamento de fundos não vinculados e colocados à disposição do governo, mas a sua realização foi interrompida quando deflagraram as hostilidades com a Eritreia e o fluxo de fundos para ajuda foi interrompido na sua quase totalidade. Outra proposta, também bloqueada, era atribuir ao programa de reforma do serviço público na Etiópia o acesso a um agrupamento de fundos para AT não vinculados.
- Na Tanzânia, encontramos dois exemplos de pleno agrupamento, ambos relacionados com a reforma do sector público. No âmbito da Bolsa de Fundos para a Reforma do Governo Local (*Local Government Reform Basket Fund* - um acordo que não é do tipo SWAp), foram contratados individualmente expatriados, com base num conjunto de procedimentos acordados por todas as entidades que participam no Fundo¹³. Do mesmo modo, o Fundo para uma melhoria do desempenho (*Tanzanian Performance Improvement Fund*) funciona com base num sistema complexo de comités técnicos e de grupos de trabalho para a contratação de pessoal técnico de apoio nacional e estrangeiro.

Agrupamento Misto da AT

O agrupamento misto de AT, que envolve duas ou mais AIDs, está a aumentar lentamente em quatro dos países estudados, com excepção do Mali e do Botsuana. A gestão do pessoal técnico de apoio está a cargo das autoridades nacionais, mas a contratação é feita por uma das AIDs financiadoras. Alguns observadores prevêem um crescimento lento desta categoria de agrupamento, dada a possível formação de ‘carteis’ de AIDs que poderiam limitar grandemente as possibilidades do governo exercer uma autoridade e controlo livre de condicionalismos ou vínculos.

- Em Moçambique, o Acordo de Agrupamento da Assistência Técnica (PATA), agora interrompido, era financiado pelos Países Baixos, Noruega e Suíça, e a gestão da contratação e o pagamento de salários estava a cargo do PNUD. O Ministério da Saúde fazia a gestão estratégica, identificando as

¹² A AT representa cerca de 24% de toda a ajuda oficial ao desenvolvimento atribuída à Tanzânia e a sua quase totalidade não está orçamentada. Contudo, é importante evitar uma distinção acentuada entre fluxos financeiros orçamentados e não orçamentados. Em Moçambique, alguns financiamentos externos eram do conhecimento das autoridades financeiras do governo, mas não foram incluídos no orçamento do Estado. Na realidade, estes financiamentos estavam orçamentados em termos de gestão financeira, mas não estavam orçamentados para efeitos dos procedimentos legais e contabilísticos.

¹³ Actualmente, a contratação de pessoal técnico de apoio expatriado para a Bolsa de Fundos para a Reforma do Governo Local é feita pelo Ministério do Governo Local através de um concurso aberto.

necessidades em matéria de pessoal técnico de apoio e fazendo a respectiva selecção, supervisão e apreciação.

- No Uganda, no âmbito do projecto sobre democratização e direitos humanos (Human Rights and Democratisation Project), a União Europeia (UE) e a DANIDA agruparam os seus recursos e forneceram a maior parte da AT através de uma unidade de execução criada pela DANIDA. A UE também forneceu algum pessoal técnico de apoio, cujos salários são pagos fora do âmbito do programa de agrupamento.

Agrupamento flexível/aberto

O agrupamento flexível ou aberto é a forma mais comum de fornecimento de AT. Das três modalidades de agrupamento, esta é a que envolve um menor grau de colaboração, e a direcção do pessoal técnico de apoio é feita em conjunto pelo governo e AIDs. Geralmente, o pessoal é contratado individualmente por uma ou mais AIDs, muitas vezes no âmbito de uma ajuda condicionada. Os autores do relatório do estudo de caso da Tanzânia prevêem, para os próximos anos, um crescimento mais rápido neste país do agrupamento flexível/aberto do que de planos de pleno agrupamento ou de agrupamento misto.

- Na Tanzânia, um exemplo de agrupamento flexível é o esforço coordenado de apoio ao processo eleitoral, que envolve a CIDA, DANIDA, DFID, DGIS, FINNIDA e SIDA. Na abordagem sectorial integrada para a área da saúde, os termos de referência e os relatórios dos consultores são discutidos conjuntamente pelos parceiros da SWAp que, na sua maioria, estão envolvidos em formas de agrupamento flexível/aberto.
- Na Etiópia, as AIDs estão a fornecer AT de longa duração para um programa integrado de estradas, através de acordos individuais com o governo.

Quadro A.1. Exemplos de agrupamentos de fundos identificados ao longo do estudo.

Pleno agrupamento	Agrupamento misto	Agrupamento flexível/aberto
Botsuana Em vez de estimular o agrupamento de fundos ou mesmo a colaboração entre doadores, o Botsuana adoptou uma abordagem totalmente diferente para lidar com a questão da AT. O seu sistema caracteriza-se por dois aspectos essenciais. Primeiro, a quase totalidade dos recursos externos foi integrada no sistema nacional de planeamento e orçamentação. Não existem, por isso, sistemas separados para a ajuda externa e para as actividades com financiamento nacional. Segundo, a AT foi integrada no sector público. O planeamento e orçamentação dos recursos humanos são parte integrante do processo de planeamento nacional, cuja responsabilidade está a cargo da Direcção de Gestão do Serviço Público. Nesse sentido, esta entidade é responsável pelo recrutamento de expatriados e supervisiona o processo da sua localização. O pessoal técnico de apoio tem sido uma componente essencial dos fluxos de ajuda, devido à enorme falta de competências no país, e tem desempenhado um papel significativo no reforço de capacidades técnicas e de resposta dos serviços públicos. A fragmentação característica dos programas de ajuda em muitos países em desenvolvimento nunca foi um problema no Botsuana, e não tem sequer havido necessidade de mecanismos de coordenação, como o agrupamento de fundos.		
Etiópia - Fundo de AT para os Sectores Sociais (ainda não está em execução) - Programa de reforma fiscal no Ministério das Finanças		Ministério da Cooperação Económica e Fundo de Desenvolvimento para o Reforço de Capacidades
Mali Não foi possível identificar quaisquer actividades que pudessem ser categorizadas como agrupamento de fundos, de acordo com as definições adoptadas neste estudo.		
Moçambique - Gabinete de Estudos - Plano estratégico para o sector da educação (em desenvolvimento) - Plano estratégico para o sector da saúde - PROAGRI	- Finanças (Tribunal de Contas) - PATA	Desenvolvimento e reforço de capacidades da Polícia
Tanzânia - Bolsa de Fundos para a reforma do governo local - Fundo para a melhoria do desempenho	Análise das políticas de reforço de capacidades	- SWAp do sector da saúde - Programa de reforma do serviço público - Programa de reforma do governo local - Projecto de administração fiscal - Análise das Despesas Públicas e Quadro das despesas a médio prazo
Uganda Agrupamento de fundos para a educação	- Direitos humanos e democratização - Agrupamento de fundos para AT no sector da saúde - Agrupamento de fundos para AT na área da educação	

Referências Bibliográficas

- Action Aid, 2001. *ODA and Aid Effectiveness: Fighting Poverty Together*. Londres: Action Aid.
- Baser, H. S.a. *Back to the Basics: What Problem is Technical Assistance Trying to Resolve? A Proposal to DAC Govnet*. Mimeo.
- Bossuyt, J., 2001. *Mainstreaming Institutional Development: Why Is It Important and How Can It Be Done?* Mimeo.
- Bossuyt, J. et al., 2000. *Assessing Trends in EC Development Policy: An Independent Review of the European Commission's External Aid Reform Process*. ECDPM Discussion Paper 16. Maastricht: ECDPM.
- Brautigam, D., 2000. *Aid Dependence and Governance (EGDI Study, 2000:1)*. Estocolmo: Almkvist and Wiksell International.
- Brown, A. et al., 2000. *The Status of Sector-wide Approaches*. Working Paper 142. Londres: ODI.
- Burki, O., 2001. *Sector-wide Approach in Tanzania: The Health Sector Example - Observations from a Bilateral, End of Assignment Report*. Berna: Cooperação Suíça para o Desenvolvimento.
- Cassels, A., 1997. *A Guide to Sector-Wide Approaches to Health Development: Concepts, Issues and Working Arrangements*. Genebra: OMS.
- Colombo, S., Modol, X. e Burki, O., 2000. *External Evaluation of the SDN Health Programme, Mozambique 1989-1999*. Berna: Cooperação Suíça para o Desenvolvimento.
- Crown Agents e o Institutional Development Group, 2001. *Donor Accountability Study: A study regarding the harmonisation of the donor accountability requirements for general and sector budget support (including SWAs) in the areas of commitments, disbursements, reporting and audit*. Mimeo.
- CAD, 1999. *Development cooperation review of Denmark*. Development Cooperation Review Series 33. Paris: OCDE.
- CAD, 1999. *Development cooperation review of Ireland*. Development Cooperation Review Series 35. Paris: OCDE.
- CAD, 1999. *Development cooperation review of Japan*. Development Cooperation Review Series 34. Paris: OCDE.
- CAD, 2000. *Development cooperation review of France*. DAC Journal, 1(3).
- CAD, 2000. *Development cooperation review of Sweden*. DAC Journal, 1(4).
- CAD, 2000. *Development cooperation review of Switzerland*. DAC Journal, 1(4).
- CAD, 2001. *Development cooperation 2000 report*. DAC Journal, 2(1).
- CAD, 2001. *Development cooperation review of the Netherlands*. DAC Journal, 2(3).
- Direcção da Cooperação para o Desenvolvimento, OCDE, 2001. *Task Force on Donor Practices: Summary Record of the Second Meeting Held in Paris on 7-8 June 2001*. Mimeo.
- DFID, S.a. *Change Models: Guidance Note (draft for discussion, Governance Group)*. Londres: DFID. Mimeo.
- ECDPM, 1999. *Linking Sector-wide Approaches with Capacity*. Capacity.org, 3. Maastricht: ECDPM.
- Ellerman, D., "Autonomy-respecting assistance: Towards new strategies for capacity building and development assistance", in Fukuda-Parr, S., Lopes, C. e Malik, K., *Capacity For Development: New Solutions for Old Problems*, Londres: Earthscan, 2002.
- Fass-Metz, F., 2001. *Donor Accountability Study (draft report)*. Bona: Ministério federal da cooperação económica e desenvolvimento. Mimeo.

- Ministério federal da cooperação económica e desenvolvimento (BMZ), 2000. Establishment of Priorities in Development Cooperation. Bona: Ministério federal da cooperação económica e desenvolvimento.
- Ministério federal da cooperação económica e desenvolvimento (BMZ), 2000. Recommendation Regarding the Concentration of Activities in the Context of Selecting Focal Areas as part of BMZ Country Programming, Bona: Ministério federal da cooperação económica e desenvolvimento.
- Ministério Finlandês dos Negócios Estrangeiros, 2001. Operationalisation of Development Policy Objectives in Finland's International Development Cooperation: Government Decision-In-Principle. Helsínquia: Departamento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.
- Forss, K., 1999. Sector-wide Approaches to Development: From Principle to Practice. Dublin: Departamento das Relações Externas.
- Foster, M., Thornton, P. e Brown, A., 2000. Andhra Pradesh: Sector Approaches for Human Development. Londres: ODI.
- Gasper, D., 1999. Evaluating the Logical Framework Approach: Towards Learning-oriented Development Evaluation. Working Paper Series 303. Haia: ISS.
- Godfrey, M., 2000. Technical Assistance and Capacity Development in an Aid-dependent Economy: The Experience of Cambodia. Working Paper 15. Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute.
- Grindle, M.S. (ed.), 1980. Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton: Princeton University Press.
- Gunnarsson, C., 2001. Capacity Building, Institutional Crisis and the Issue of Recurrent Cost: Synthesis Report. Estocolmo: Almkvist and Wiksell International.
- Hauck, V., 2001. Notes on Visits to the Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ, Bonn) and GTZ (Eschborn). Maastricht: ECDPM. Mimeo.
- Helleiner, G., 1999. Changing Aid Relationships in Tanzania (December 1997 through March 1999). S.l.: S.n.
- Helleiner, G., 2000. Tanzania Assistance Strategy: Critical Issues, presented at the Consultative Group Meeting, 22-26 May 2000. Mimeo.
- Helleiner, G. et al., 1995. Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation between Tanzania and its Aid Donors. Copenhaga: Ministério dos Negócios Estrangeiros do Reino da Dinamarca.
- Herfkens, E., 2001. Remarks on the Future of Technical Assistance and Capacity Building to World Development Institute breakfast, Washington DC, 30 April 2001. Haia: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Hill, P.S., S.a. The Rhetoric of Sector-wide Approaches for Health Development. Mimeo.
- Hobbs, G., 2001. The Health Sector-wide Approach and Health Sector Basket Fund. Relatório Final. Dar es Salaam: Economic and Social Research Foundation.
- Jackson, E.T., 2001. Operationalising Results-based Management in Sector-wide Approaches: Focusing on the Performance Review Framework. Texto apresentado no Forum sobre SWAp e Controlo da CIDA, 24 de Janeiro de 2001. S.l.: S.n.
- Jeppson, A., 2000. SWAp in a Decentralised Context: Some Experiences from Uganda. Mimeo.
- Kanbur, R., Sandler, T. e Morrison, K.M., 1999. The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods. Policy Essay 25. Washington: ODC.
- Kaul, I., Grunberg, I. e Stern, M. (eds), 1999. Global Public Goods: International Cooperation in the Twenty-first Century. Oxford: Oxford University Press.
- Lauckner, K., 2001. Technical Assistance in the Context of the Health SWAp in Tanzania (draft discussion paper). Mimeo.

- Manning, R.G.M., 2001. Harmonisation of Operational Policies, Procedures, and Practices: First Progress Report. Londres: DFID.
- Martin, J., Oksanen, R. e Takala, T., 2000. Preparation of the Education Sector Development Programme in Ethiopia. Paris: ADEA.
- Mayne, J., 1999. Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. Discussion paper. Otava: Office of the Auditor General of Canada.
- Mildeberger, E., 1999. Capacity Building for Sustainable Development: Concepts, Strategies and Instruments of the German Technical Cooperation (GTZ). Eschborn: GTZ.
- Mule, H. e Kiragu, K., 2000. Uganda: Towards Effective and Sustainable Capacity Building: A Study Paper. S.l.: S.n.
- Ministério holandês dos Negócios Estrangeiros, 2000. Donor Harmonisation and Adjustment of the Financial Management and Control Procedures under Sector Programmes. Workshop Report. Haia: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Ministério holandês dos Negócios Estrangeiros, 2000. The Sectoral Approach. Haia: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Nielsen, H. S.a. Sector Programme Support in Decentralised Government Systems: A Contextual Donor Challenge. Copenhaga: DANIDA.
- Noman, A., 1996. Sector Investment Programmes in Africa: A Review of Implementation Experience. Washington: Banco Mundial.
- OCDE, 2001. Analyse des résultats du questionnaire sur la gestion de l'aide: Burkina Faso, Ghana, Mali et Senegal. Relatório de síntese, Clube do Sahel e da África Ocidental. Paris: OCDE.
- Oksanen, R. e Lönnqvist, A., 1998. Harmonising Requirements and Procedures among Potential Funding Agencies Supporting Education and Health Sector Development Programmes in Ethiopia. Relatório Final. Helsínquia: FTP International.
- Oxford Policy Management, 1996. Sector Investment Programmes in Africa: Issues and Experience. Relatório Final. Oxford: Oxford Policy Management.
- Pavignani, E., 2001. Swamped in a SWAp? Experience-inspired Remarks about Sector-wide Approaches. Mimeo.
- SADC, 1999. Food Security and Rural Development Hub: Strategy and Business Plan. Gaborone: Southern African Development Community.
- Schedvin, T. e Skoog, G.E., 2001. Incentives for Ownership. Estocolmo: SIDA/UTV.
- SIDA, 2000. Sida's Policy for Sector Programme Support and Provisional Guidelines. Estocolmo: SIDA.
- Smith, P., 2000. "A comment on the limitations of the logical framework method, in reply to Gasper, and to Bell" in. Public Administration and Development, 20: 439-441.
- Therkildsen, O., 2000. "Public sector reform in a poor aid-dependent country: Tanzania" in Public Administration and Development, 20.
- Thioléron, E. S.a. French Cooperation in the Context of Pooling. Mimeo.
- Thompson, J. B., 2000. Pooling Resources for Maintenance. Apresentação no encontro informal de técnicos dos transportes da CE e Estados Membros da UE, 28 e 29 de Novembro de 2000. S.l.: S.n.
- PNUD, 2001. Compendium of Activities (updated). Bratislava: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Programme for Accountability and Transparency, PACT/RBEC).
- UNFPA, 2000. UNFPA and Sector-wide Approaches. Paper for the Executive Board of the UNDP and UNFPA, second regular session, 3-7 April 2000. Nova Iorque: Fundo das Nações Unidas para a População.
- Van Arkadie, B. e Boi, V.T., 2000. Review of Technical Cooperation Support to Vietnam: An Independent Report to the Ministry of Planning and Investment (draft). Mimeo.

- Van der Vegt, H., 2001. Planning and Programming of Interventions. Presentation at the Good Governance Workshop, Guatemala City, 25-28 March 2001. Haia: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Van der Vegt, H., 2001. The Working Principles of the Sectoral Approach. Presentation at the Good Governance Workshop, Guatemala City, 25-28 March 2001. Haia: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Van de Walle, N. e Johnston, T.A., 1996. Improving Aid to Africa. Policy Essay 21. Washington: ODC.
- Walt, G. et al., 1999. "Managing external resources in the health sector: lessons for SWApS" in Health Policy and Planning, 14(3).
- Widner, J.A., 2001. Building the Rule of Law: Francis Nyalali and the Road to Judicial Independence in Africa. Nova Iorque: W.W. Norton.
- Banco Mundial, 2001. Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-wide Approaches. Africa Region Human Development Series. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2001. Report and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a proposed credit of SDR 116.2 million (US\$150 million equivalent) to the Republic of Uganda for a poverty reduction support credit. Report P7442-UG. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2001. Draft Mozambique Country Financial Accountability Assessment (CFAA). Washington: Banco Mundial. Mimeo.

Estudos de caso do ECDPM

- Estes relatórios estão anexados (anexos 2 a 7) ao relatório geral e podem ser consultados no sito internet do ECDPM.
- Land, T., 2001. Taking Charge of Technical Cooperation: Experience from Botswana: A Case of A Country Firmly in the Driver's Seat. Maastricht: ECDPM.
- Pavignani, E. e Hauck, V., 2001. Agrupamento da Assistência Técnica no Âmbito da Reforma da Gestão da Ajuda em Moçambique. Maastricht: ECDPM.
- Thioleron, E. e Dante, I., 2001. Mise en commun de l'assistance technique dans les programmes sectoriels du Mali. Maastricht: ECDPM.
- Todd, M. e Shimeles, A., 2001. Pooling of Technical Assistance in the Context of SWApS: Ethiopian Case Study, Maastricht: ECDPM.
- Wangwe, S.M., 2001. Study on Pooling of Technical Assistance in the Context of Sector-wide Approaches: The Case of Uganda. Maastricht: ECDPM.
- Wangwe, S.M. e Madete, L., 2001. Pooling of Technical Assistance in the Context of Sector-wide Approaches. Maastricht: ECDPM.

O Centro Europeu de Gestão das Políticas de Desenvolvimento (ECDPM) visa contribuir para uma melhor cooperação internacional entre a Europa e países da África, das Caraíbas e do Pacífico.

Criado em 1986 como fundação independente, os objectivos fundamentais do Centro são:

- *Reforçar a capacidade de actores públicos e privados nos países ACP e noutros países menos desenvolvidos;*
- *Melhorar a cooperação entre parceiros do desenvolvimento na Europa e na região dos ACP.*

As actividades do ECDPM centram-se em quatro temas principais e interrelacionados:

- *Actores das parcerias*
- *Relações comerciais ACP-UE*
- *Dimensão política das parcerias*
- *Reforma interna dos doadores*

O Centro trabalha com outras organizações e dispõe de uma rede de colaboradores na Europa e nos países ACP. Os conhecimentos, a compreensão e a experiência adquiridas na facilitação de processos, no diálogo, no estabelecimento de redes de trabalho, na investigação no terreno e em consultas são amplamente partilhados com e divulgados junto de um público-alvo nos países ACP e na Europa através de conferências internacionais, sessões de informação sobre aspectos específicos, media electrónicos e publicações-chave.

Documentos de Reflexão do ECDPM

Os Documentos de Reflexão do ECDPM testemunham do trabalho em curso no Centro Europeu de Gestão das Políticas do Desenvolvimento. Estes documentos são distribuídos junto de cooperantes, investigadores e responsáveis pela elaboração de políticas, que são incentivados a contribuir para a reflexão em curso e a comentarem estes textos. Comentários, sugestões e pedidos de cópias adicionais devem ser enviados para o endereço abaixo indicado. As opiniões expressas neste documento não representam necessariamente as do ECDPM ou dos seus parceiros.

Para mais informações, contactar:

*Jacque Croucher, ECDPM, Onze Lieve Vrouweplein 21,
NL-6211 HE Maastricht, Países Baixos
Tel.: (31)-(0)43-350 29 00, Fax: (31)-(0)43-350 29 02
E-mail: info@ecdpm.org, www.ecdpm.org*