



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 11 de Janeiro de 2011 (17.01)
(OR. en)**

18239/10

**DEVGEN 417
RELEX 1148
ACP 341
OCDE 9
COHAFA 118**

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Delegações
N.º doc. ant.:	15912/09 - 11081/10 - 17769/10
Assunto:	Quadro Operacional de Promoção da Eficácia da Ajuda – Texto consolidado

1. Em 17 de Novembro de 2009, o Conselho (Assuntos Gerais e Relações Externas) adoptou conclusões sobre um Quadro Operacional de Promoção da Eficácia da Ajuda ¹.
2. Em 14 de Junho de 2010, o Conselho dos Negócios Estrangeiros (Ministros do Desenvolvimento) adoptou conclusões do Conselho sobre a divisão de tarefas entre países, que aditam ou substituem determinados elementos ².
3. Em 9 de Dezembro de 2010, o Conselho dos Negócios Estrangeiros (Ministros do Desenvolvimento) adoptou conclusões do Conselho sobre Responsabilidade Mútua e Transparência: Quarto capítulo do Quadro Operacional de Promoção da Eficácia da Ajuda da UE ³.

¹ Doc. 15912/09

² Doc. 11081/10

³ Doc. 17769/10

4. O texto em anexo constitui a consolidação desses elementos.
 5. Na sequência da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, em 1 de Dezembro de 2009, o trecho "A Comissão e os seus Estados-Membros da UE" foi substituído sempre que necessário por "A UE e os Estados-Membros".
-

Quadro Operacional de promoção da Eficácia da Ajuda
Texto consolidado

I. DIVISÃO DE TAREFAS

1. O Código de Conduta da UE em matéria de complementaridade e divisão das tarefas na política de desenvolvimento apresenta princípios orientadores e as medidas práticas correspondentes, fornece orientações aos Estados-Membros e à Comissão e deve ser implementado em todos os países parceiros com rapidez e pragmatismo, tendo em consideração as situações específicas dos países parceiros e promovendo a apropriação por parte dos países parceiros. As medidas a seguir enunciadas reforçam as actividades que estão já a ser desenvolvidas no quadro da Iniciativa de Execução Acelerada sobre a Divisão das Tarefas (FTI-DoL). Devem ser tomadas outras medidas para compensar os obstáculos que travam os progressos e que foram identificados pelo sistema de acompanhamento da FTI-DoL e pelas missões no terreno. Essas medidas consistirão em incrementar o diálogo sobre a divisão das tarefas, tanto com os países parceiros como com outros doadores, clarificar as estruturas decisórias dos doadores, melhorar as comunicações entre doadores tanto a nível central como de cada país e recolher as informações necessária de uma forma mais sistemática, nomeadamente pelo aperfeiçoamento do actual sistema de acompanhamento da FTI-DoL. Os Estados-Membros e a Comissão recorrerão a mecanismos existentes a nível de cada país para se assegurarem de que os países parceiros se apropriam destes processos.
2. Uma melhor complementaridade e coordenação a nível da UE são essenciais para reduzir de forma significativa a fragmentação da ajuda entre países e para resolver o problema dos países "órfãos de ajuda". Este compromisso decorre também do Código de Conduta. Para assegurar a eficácia, essa complementaridade e coordenação deverão basear-se num intercâmbio de informações e no diálogo sobre os compromissos futuros, na concentração geográfica e nas prioridades nacionais, reconhecendo simultaneamente que as decisões dos Estados-Membros sobre esta questão são decisões nacionais soberanas. Uma melhor complementaridade e coordenação contribuirão também para os processos de divisão de tarefas ao nível nacional, devendo a UE ter o objectivo de funcionar como um catalisador com os países não membros da UE, sob a liderança e apropriação dos países parceiros. Os acordos de doadores principais, a programação conjunta e acordos para uma cooperação delegada desempenham um papel central no reforço da coordenação da UE e na redução da fragmentação.

A UE e os seus Estados-Membros devem:

A. Impulsionar a implementação da Iniciativa de Execução Acelerada sobre a Divisão das Tarefas

3. Reconfirmar os compromissos políticos que assumiram e o papel que desempenham como doadores principais ou doadores subsidiários para promover a divisão de tarefas nos países em que a implementação é rápida, como se evidencia na lista anexa a título informativo ¹. A lista dos países em que a implementação é rápida fica aberta a mais países e aos doadores principais ou doadores subsidiários da UE. Os Estados-Membros que não tenham ainda manifestado a sua disponibilidade para assumir o papel de facilitadores principais ou subsidiários na presente fase, mas que gostariam de vir a desempenhar esse papel, são encorajados a fazê-lo.
4. Concluir até final de 2009 a rede de doadores principais e doadores subsidiários da UE para a divisão de tarefas a nível central e dos países em que a implementação é rápida, a fim de apoiar o processo decisório e o diálogo contínuo sobre a divisão de tarefas tanto a nível central como entre o nível central e o nível de país.
5. Determinar, de comum acordo, que os doadores principais, com a assistência dos doadores subsidiários, devem, em nome dos doadores da UE:
 - a) Colaborar activamente com os Governos dos países parceiros e outros doadores para promover a DoL e garantir que esta faça parte da agenda das comunidades locais ligadas às acções em matéria de desenvolvimento e que sejam tomadas medidas que promovam a realização de progressos concretos (no âmbito dos fóruns que eventualmente existam).
 - b) Apoiar, por um lado, a apropriação por parte dos países parceiros no que toca à definição das prioridades nacionais (no quadro de uma estratégia de redução da pobreza e de despesas a médio prazo ou de uma estratégia e de um orçamento de desenvolvimento semelhantes) e, por outro, a liderança dos governos parceiros na determinação de prioridades em termos do papel a desempenhar pelos doadores e de envolvimento em determinados sectores. Os países parceiros serão incentivados a identificar os domínios que carecem de maior ou menor apoio e a indicar as suas preferências quanto aos doadores que deverão envolver-se activamente em cada sector.

¹ Junta-se em anexo, a título informativo, uma lista de doadores principais e doadores subsidiários, na versão actualizada de Novembro de 2009.

- c) Colaborar com os países parceiros e todos os doadores na recolha das informações necessárias e tomar medidas preliminares em matéria de divisão de tarefas, nomeadamente elaborando um quadro da atribuição das tarefas, se possível com base em sistemas de gestão da ajuda de que os países parceiros disponham.
- d) Incentivar a auto-avaliação das vantagens comparativas por sector de cada doador e determinar quais as oportunidades de acção em termos dos ciclos de programação dos doadores e dos acordos com os doadores principais.
- e) Organizar reuniões conjuntas ou enviar missões conjuntas aos países, ao nível adequado, a fim de preencher lacunas de informação, verificar a existência de estrangulamentos e facilitar o processo decisório e a determinação dos próximos passos a dar em matéria de divisão de tarefas de comum acordo com os governos dos países parceiros, os representantes da UE a nível local e outros doadores. Até final de 2009, os doadores principais estabelecerão conjuntamente um calendário preliminar destas iniciativas, com base nos eventuais contributos dos países parceiros.
- f) Partindo do trabalho já realizado e de outras acções empreendidas na linha das medidas acima descritas, elaborar, até 31 de Março de 2010, um plano de acção e um calendário conjuntos por país em matéria de FTI-DoL para a concretização da divisão de tarefas. O plano deve basear-se no Código de Conduta e no conjunto de instrumentos para a divisão de tarefas (Toolkit for Division of Labour), tendo igualmente em conta os princípios internacionais de boas práticas para a divisão das tarefas liderada por cada país ². O plano de acção conjunto deverá ser coordenado com os países parceiros e outros doadores, tendo em vista a sua integração nas Estratégias Conjuntas de Ajuda, quanto existam.
- g) Promover uma troca de opiniões sobre os programas conjuntos plurianuais:
 - i) facilitando a implementação do quadro comum, de Março de 2006 ³, para a elaboração dos documentos de estratégia por país e para a programação plurianual comum, tomando nomeadamente a iniciativa de formular recomendações referentes ao processo descrito adiante, no ponto B0,7,

² O documento sobre boas práticas apresentado ao Grupo sobre a Eficácia da Ajuda da OCDE/CAD estabelece oito princípios sobre divisão das tarefas liderada por cada país e complementaridade. Ver <http://www.oecd.org/dataoecd/32/21/43408412.pdf>

³ Conclusões do Conselho relativas ao financiamento do desenvolvimento e à eficácia da ajuda: Mais, melhor e mais rápida (doc. 8243/1/06 REV 1, de 7.04.2006). Ver também doc. 7068/06.

- ii) procurando elaborar Estratégias Conjuntas de Ajuda em todos os países parceiros da FTI-DoL,
- iii) consultando outros doadores da UE ao nível de cada país sobre os documentos de programação plurianual e durante a fase de identificação, a fim de reforçar as sinergias e limitar as acções empreendidas a nível individual;

procurando ao mesmo tempo limitar o recurso aos fundos ou mecanismos verticais, independentes da programação plurianual, sem deixar de respeitar as prioridades acordadas com os governos dos países parceiros. Os eventuais ajustamentos das prioridades de orientação política deverão ser integrados procedendo a uma reprogramação, de modo a evitar a proliferação de intervenções *ad hoc*.

- 6. A fim de apoiar este processo a nível de cada país, serão organizadas reuniões da UE, inicialmente a título experimental, nas quais i) os doadores principais da UE darão informações sobre o modo como estão a avançar e ii) serão debatidas novas medidas para casos específicos de cada país, com a participação de representantes das delegações/embaixadas/gabinetes da UE no local. Os resultados do processo de acompanhamento conjunto da FTI-DoL constituirão uma base possível para a selecção dos casos específicos de cada país.

B. Prosseguir a concentração sectorial através da reorganização e da programação conjunta

- 7. Dar seguimento aos compromissos do Código de Conduta relativos à concentração sectorial no âmbito dos respectivos processos de programação por país. Elaborar e executar planos de retirada sectorial responsáveis destinados a reforçar a concentração sectorial e trocar informações sobre os mesmos ⁴, com base no diálogo com os governos dos países parceiros e outros doadores, bem como numa análise do impacto dos potenciais défices de financiamento.

⁴ Serão tidas em conta as especificidades do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) gerido pela Comissão.

8. Aumentar a participação nos programas plurianuais conjuntos com base nas estratégias de desenvolvimento dos países parceiros e utilizar a programação conjunta da UE como instrumento pragmático para fazer avançar a divisão das tarefas. Para o efeito, identificar, até Julho de 2010, um conjunto seleccionado de países onde a UE irá trabalhar no sentido de implementar uma programação conjunta que deverá estar plenamente operacional até 2014, começando pelos países da Iniciativa de Execução Acelerada sobre a Divisão das Tarefas. A programação conjunta será realizada em conformidade com o quadro comum de 2006 para a elaboração dos documentos de estratégia por país e para a programação plurianual conjunta. Este processo deve ser flexível e aberto, assente nas análises, processos e acordos existentes incluindo, na medida do possível, a participação aberta a todos os doadores. No caso de estar já em curso o desenvolvimento de estratégias comuns, como sejam as Estratégias Conjuntas de Ajuda ou processos similares, a programação conjunta da UE deverá complementar, reforçar e, sempre que possível, fazer parte integrante dos processos existentes, a fim de evitar processos paralelos desnecessários.

C. Verificar sistematicamente os progressos realizados a nível central e de país

9. Com base em todos os dados existentes, incluindo as estatísticas do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento CAD/OCDE sobre as actividades passadas, actuais e futuras, o processo de elaboração do relatório de Monterrey (com início na Primavera de 2010) e o acompanhamento da FTI-DoL, avaliar:
- a) os dados comprovativos de (uma maior) concentração sectorial de cada doador da UE a nível de país, incluindo estatísticas sobre os fluxos de ajuda programável passados, actuais e futuros;
 - b) os progressos alcançados no domínio dos processos de divisão das tarefas, nomeadamente a programação conjunta a nível de país, incluindo os ensinamentos colhidos;
 - c) quais as actividades empreendidas pelos doadores principais a nível central e de país para apoiar a divisão de tarefas;
 - d) a experiência da cooperação delegada;
 - e) o modo como os doadores da UE integraram a divisão das tarefas nos seus processos de planeamento estratégico;
 - f) os dados comprovativos da redução dos custos de transacção através da divisão das tarefas, por exemplo através da melhoria do diálogo político, da racionalização do encaminhamento da ajuda e de um contributo para a eficácia da ajuda e do desenvolvimento;
 - g) o papel desempenhado pelos países parceiros e a participação dos doadores exteriores à UE.

Os processos de verificação serão coordenados e as avaliações serão analisadas a nível técnico e no âmbito do Conselho.

D. Cooperar em actividades de formação no âmbito da DoL

10. Facultar formação e orientação ao pessoal, sempre que possível conjuntamente, a fim de promover a divisão das tarefas a nível central e nos países parceiros ⁵.

E. Divisão de tarefas entre países: reduzir a fragmentação da ajuda e a proliferação dos doadores

11. Através do questionário anual de Monterrey e com base nos dados da OCDE/CAD, partilhar e proceder ao intercâmbio de informações sobre a concentração geográfica, as prioridades nacionais e as saídas dos países, incluindo os processos em curso, a fim de efectuar um levantamento das oportunidades para maximizar o impacto dos doadores da UE ou para fundamentar eventuais decisões nacionais conjuntas. A Comissão transmitirá todas as respostas aos Estados-Membros. A Comissão preparará, juntamente com os Estados-Membros e, sempre que necessário, recorrendo a informações dos peritos da OCDE/CAD, as questões pertinentes que constarão do questionário anual.
12. Efectuar reuniões anuais a nível de peritos para analisar e debater os resultados do intercâmbio de informações a fim, nomeadamente, de reduzir a fragmentação da ajuda entre países e a proliferação de doadores. O objectivo desse intercâmbio de informações consiste em assegurar que as decisões nacionais soberanas são tomadas com conhecimento de causa, tendo nomeadamente em conta as intenções dos outros Estados-Membros e as oportunidades de impacto da UE. Essas decisões deverão ter também o objectivo de abordar conjuntamente a questão dos países "órfãos da ajuda" e melhorar a situação nos casos em que os países parceiros não estão a conseguir alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

⁵ Neste contexto, poderão ser utilizadas as iniciativas/os programas existentes, tais como a Train4Dev (Rede Comum dos Doadores para o Desenvolvimento de Competências). Esta rede é um fórum aberto para agências de doadores e organizações multilaterais que conta com mais de 25 membros. Train4Dev funciona com base numa reunião anual, com subgrupos que trabalham sobre temas prioritários, e através da organização de eventos de aprendizagem conjuntos e de cursos abertos.

13. Tal poderá ser feito, por exemplo, disponibilizando recursos adicionais aos respectivos países parceiros ou, como solução temporária, delegando a cooperação num outro Estado-Membro ou na Comissão. Os Estados-Membros deverão envidar esforços para se obter uma melhor concentração geográfica e a definição de prioridades claras a nível nacional, devendo a Comissão desempenhar um papel mais activo nos "países órfãos", tirando partido da sua presença global.
14. Manter o Conselho informado dos resultados desse exercício anual.
15. Em conformidade com a Declaração de Paris e o Programa de acção de Acra, ter presente os seguintes princípios durante esse processo:
 - a) assegurar um impacto neutro ou positivo sobre os volumes globais da ajuda.
 - b) dar especial atenção aos Estados-Membros que aderiram à UE após 2004, os quais poderão abordar a questão da divisão de tarefas entre países numa perspectiva de entrada e não numa perspectiva de saída.
 - c) comunicar imediatamente aos parceiros pertinentes sempre que a UE tiver uma visão preliminar sobre a forma de implementar a divisão de tarefas entre países, a fim de enriquecer o processo decisório dos doadores mediante a integração dos pontos de vista dos parceiros.

II. UTILIZAÇÃO DOS SISTEMAS NACIONAIS

1. A utilização dos sistemas nacionais é importante para o alinhamento. O Programa de Acção de Acra (AAA) exige que os doadores recorram aos sistemas nacionais como primeira opção numa perspectiva de redução dos encargos com a administração da ajuda por parte dos países parceiros, de harmonização das orientações dos doadores ao nível de cada país e de alinhamento com as políticas, procedimentos e sistemas nacionais. Solicita-se também aos doadores que dêem imediatamente a conhecer os seus planos no que respeita ao modo como irão assumir esse compromisso. O AAA acrescenta ainda que o desenvolvimento bem sucedido depende da capacidade dos governos para executarem as suas políticas e gerirem os recursos públicos através das suas próprias instituições e sistemas. Os progressos realizados no que respeita à melhoria da qualidade dos sistemas nacionais variam consideravelmente de país para país e, mesmo quando existem sistemas nacionais de boa qualidade, muitas vezes os doadores não os utilizam.

2. O AAA define o conceito de sistemas nacionais de um modo muito lato e, em certos países parceiros, será necessário começar pelo alinhamento parcial pelos sistemas nacionais, em conformidade com o AAA, tomando simultaneamente medidas para os reforçar e aumentar o recurso aos mesmos.
3. O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento incentiva a utilização do apoio orçamental sempre que as circunstâncias o permitam, tirando assim plenamente partido dos sistemas nacionais. Actualmente, uma grande percentagem da ajuda da UE ao desenvolvimento é prestada através de projectos. Por conseguinte, a tomada de medidas no sentido de utilizar cada vez mais os sistemas nacionais para o apoio aos projectos constitui também uma prioridade fundamental, havendo simultaneamente que envidar esforços no sentido de intensificar o recurso às abordagens baseadas em programas, tal como definido na Declaração de Paris e no Programa de Acção de Acra (AAA).
4. Embora as seguintes medidas incidam sobre a intensificação do recurso aos sistemas nacionais, podem ser exploradas abordagens semelhantes em relação às organizações regionais ou outras organizações multilaterais.

A UE e os seus Estados-Membros devem:

A. Utilizar os sistemas nacionais como primeira opção

5. Rever periodicamente as carteiras de ajuda a fim de facilitar uma maior utilização dos sistemas nacionais e responder ao compromisso da Declaração de Paris sobre a intensificação do recurso às abordagens baseadas em programas.
6. Efectuar avaliações que deverão estar disponíveis até Junho de 2010, destinadas a identificar restrições internas, ou seja, de ordem jurídica, processual, política e cultural ou a nível de formação do pessoal, incluindo os incentivos ao recurso aos sistemas dos países parceiros, estudar a possibilidade de utilizar o instrumento de auto-avaliação e as orientações de boas práticas sobre os incentivos aos doadores elaboradas em nome do Grupo sobre a Eficácia da Ajuda, proceder a uma análise das medidas a tomar e ter em conta as restrições, por forma a haver um aumento da utilização dos sistemas nacionais pelos doadores da UE, se for caso disso, até ao final de 2010.

7. Nos casos em que só é possível um alinhamento parcial pelos sistemas nacionais, há que considerar a existência de um plano, de um orçamento, de uma aprovação parlamentar e de um relatório final⁶ que constituam prova de um nível mínimo de recurso aos sistemas para toda a ajuda programável por país concedido às instituições estatais.
8. Rever a concepção dos instrumentos da ajuda, independentemente das respectivas modalidades, para que a utilização dos sistemas nacionais seja considerada como a primeira opção, garantindo simultaneamente um controlo adequado da ajuda ao desenvolvimento e a responsabilização neste domínio. As medidas a tomar incluem nomeadamente:
 - a) a introdução de uma secção nos documentos de projecto e programáticos internos que esclareça i) quando é possível recorrer aos sistemas nacionais e de que modo tal poderá ser implementado e ii) quando não é possível recorrer aos sistemas nacionais, que medidas foram tomadas para ultrapassar essa restrição e as razões (apresentadas de forma transparente) para não recorrer aos sistemas;
 - b) o estudo da possibilidade de utilização dos sistemas nacionais como primeira opção para cada fase do ciclo de planeamento, programação e projecto, identificando oportunidades para utilizar, no todo ou em parte, o sistema do país, e
 - c) a partilha de informações com o governo do país parceiro, os outros doadores e as partes interessadas pertinentes sobre os esforços envidados no sentido de intensificar a utilização dos sistemas nacionais.
9. No início de 2010, a Comissão e os Estados-Membros iniciarão um diálogo tendo em vista uma abordagem coordenada sobre o apoio orçamental.
10. Promover uma melhor compreensão das vantagens do recurso aos sistemas nacionais e dos riscos da não utilização dos mesmos para o desenvolvimento, por exemplo através da compilação de boas práticas, da recolha de dados e de factos comprovativos e da realização de estudos de caso. Os trabalhos deverão ser realizados em estreita coordenação com o Grupo sobre a Eficácia da Ajuda.

⁶ Ou seja, que a totalidade da ajuda é integrada no planeamento estratégico dos serviços de processamento das despesas, inscrita no documento orçamental, incluída nas receitas e despesas aprovadas pelo Parlamento e integrada nos relatórios *a posteriori* do governo.

11. Até ao final de 2010, recolher exemplos de boas práticas sobre a utilização dos sistemas nacionais a nível prático. Deverão ser recolhidas experiências sobre o recurso aos sistemas nacionais no acompanhamento e na avaliação, tendo em vista elaborar directrizes internacionais nas instâncias pertinentes.
12. Facultar formação e orientação ao pessoal, sempre que possível conjuntamente, a fim de intensificar a utilização dos sistemas nacionais a nível central e nos países parceiros.⁷
13. Apoiar o desenvolvimento das capacidades dos países parceiros a fim de melhorar a qualidade dos sistemas nacionais.

B. Proceder a avaliações conjuntas para promover a utilização dos sistemas nacionais

14. Ajudar os países parceiros a elaborarem programas de trabalho conjuntos plurianuais de diagnóstico destinados a avaliar a gestão das finanças públicas, em coordenação com os grupos de missão do CAD/OCDE sobre gestão das finanças públicas e contratos públicos.
15. Aprovar o quadro de aferição do desempenho do PEFA (Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira) como instrumento privilegiado da UE para avaliar a qualidade da gestão das finanças públicas e incentivar o prosseguimento da sua utilização e desenvolvimento pelos países parceiros e doadores de acordo com as orientações do secretariado do PEFA.
16. Contribuir para uma harmonização das avaliações, nomeadamente:
 - a) Utilizando tanto quanto possível os instrumentos comuns existentes, tomando como ponto de partida o PEFA. Na pendência de uma abordagem da UE plenamente harmonizada, os instrumentos de diagnóstico da Comissão Europeia, bem como os dos Estados-Membros, estão à disposição de todos os doadores da UE;

⁷ Neste contexto, poderão ser utilizadas as iniciativas/os programas existentes, tais como a Train4Dev (Rede Comum dos Doadores para o Desenvolvimento de Competências).

- b) Colaborando a fim de continuar a desenvolver e a harmonizar metodologias destinadas a avaliar os sistemas nacionais para efeitos de apoio a projectos, com base no quadro de aferição do desempenho do PEFA e em normas internacionalmente aceites. Para o efeito incentiva-se a Comissão a tratar desta questão no contexto da próxima revisão do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da CE. Deverá ser garantida a coordenação com os trabalhos em curso a nível internacional no âmbito do Grupo sobre a Eficácia da Ajuda. Devem igualmente ser tidas em conta outras abordagens dos doadores, e podem ser realizados novos trabalhos através de avaliações, estudos e análises conjuntos.
17. Colocar as avaliações realizadas por um doador da UE à disposição dos outros doadores da UE a fim de evitar duplicações e pedidos desnecessários aos países parceiros. A título de exemplo, as avaliações efectuadas pela Comissão em conformidade com a sua regulamentação financeira ficariam à disposição dos Estados-Membros para efeitos da tomada de decisões, e vice-versa, sob reserva de serem criados mecanismos adequados, tendo em conta os requisitos jurídicos pertinentes e específicos dos Estados-Membros.

C. Apoiar uma vasta apropriação e responsabilização a nível nacional

18. Apoiar o papel dos parlamentos nos processos orçamentais dos países parceiros, reforçando a sua capacidade, aumentando a acessibilidade e a transparência da documentação orçamental e fomentando a participação dos parlamentos nos debates sobre o financiamento do desenvolvimento, inclusive no quadro dos diálogos estabelecidos com os países parceiros. Caberá aqui permitir, nomeadamente, que a ajuda financeira concedida por doadores da UE seja submetida a controlo democrático no contexto dos processos conduzidos nos países parceiros.
19. Apoiar o papel dos parlamentos, da sociedade civil, dos meios de comunicação social e das instituições superiores de auditoria, bem como dos serviços de controlo dos contratos públicos, nas acções tendentes a chamar os governos à responsabilidade pelas despesas públicas.

D. Acompanhar os progressos, retirar ensinamentos e divulgar os resultados

20. Facultar determinadas informações-chave, no contexto do questionário anual de Monterrey, sobre os progressos verificados na utilização dos sistemas nacionais relativamente a todas as modalidades de ajuda, bem como um resumo dos motivos para a não utilização desses sistemas, juntamente com as informações comunicadas no quadro do Inquérito de Seguimento da Declaração de Paris. As respostas serão analisadas em 2010, a nível técnico, e também no âmbito do Conselho, após a publicação anual do relatório de seguimento de Monterrey. Daí deverá resultar um diálogo a nível da UE sobre a utilização reforçada dos sistemas nacionais e a comparação entre práticas à luz dos elementos enunciados nestes princípios orientadores.
21. Manter um diálogo com os países parceiros e com outros doadores, a nível nacional e à escala internacional, no âmbito de instâncias estabelecidas como, nomeadamente, o Grupo sobre a Eficácia da Ajuda, para que sejam dadas contas sobre os resultados e os progressos registados na utilização dos sistemas nacionais. Ao nível de cada país, a UE promoverá e apoiará a realização anual de análises e debates transparentes, conduzidos pelos parceiros, acerca da utilização dos sistemas nacionais. Os debates deverão ter lugar, sempre que possível, no âmbito dos mecanismos consultivos conjuntos já estabelecidos. Caso não existam fóruns para o reforço da responsabilização mútua em matéria de utilização dos sistemas nacionais, convirá apoiar a sua criação. O diálogo deverá ter por objectivo especificar quais as boas práticas para a acção dos doadores e os padrões para os procedimentos estatais no tocante à utilização dos sistemas nacionais, inclusive para efeitos de apoio a projectos. Importa envolver no diálogo, nos devidos moldes, as partes interessadas pertinentes, nomeadamente parlamentos, autoridades locais, instituições superiores de auditoria, serviços de controlo dos contratos públicos e sociedade civil. Os mecanismos de responsabilização mútua ao nível de cada país devem ser apoiados no sentido de se tornarem fóruns para debate dos compromissos em matéria de eficácia da ajuda, o que inclui a utilização dos sistemas nacionais, e para aprovação de acções à escala local.
22. Iniciar ou prosseguir o diálogo com os respectivos parlamentos e serviços de auditoria sobre a utilização dos sistemas nacionais, bem como sobre as consequências e as vantagens daí decorrentes.
23. Identificar e formular mensagens conjuntas para divulgar os compromissos em matéria de utilização dos sistemas nacionais e os ensinamentos retirados, partilhar experiências e disponibilizar ao público informações sobre o desempenho de cada um nesse domínio, obtidas, por exemplo, através do Inquérito de Seguimento da Declaração de Paris.

III. COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA UM REFORÇO DAS CAPACIDADES

1. Afirma o Programa de Acção de Acra (AAA) que, sem capacidades fortes – robustez das instituições, dos sistemas e dos conhecimentos periciais à escala local –, os países em desenvolvimento jamais poderão tomar plenamente em mãos e gerir os seus processos de desenvolvimento. Assim, os doadores da UE procurarão harmonizar as suas abordagens em matéria de cooperação técnica conforme previsto no AAA, proporcionando conjuntamente recursos para mobilizar conhecimentos periciais. É necessário que a harmonização abranja todos os aspectos da cooperação técnica. Elementos-chave da abordagem da UE são a apropriação e a liderança a assumir pelos países parceiros, uma actuação em função da procura nos casos em que a cooperação técnica não seja assegurada por defeito, a orientação para os resultados e a focalização nas medidas de desenvolvimento de capacidades.
2. O Conselho saúda a iniciativa já lançada pela Comissão no sentido de descrever a experiência específica de transição em vários Estados-Membros, e aguarda com interesse a apresentação, até finais de 2009, de propostas concretas a este respeito. O Conselho convida os Estados-Membros e a Comissão a, sendo caso disso, tirarem partido da experiência de transição no domínio da cooperação técnica, bem como, em termos mais latos, nos programas de cooperação para o desenvolvimento, a fim de apoiar as medidas de desenvolvimento de capacidades nos países parceiros.

A UE e os seus Estados-Membros devem:

A. Promover o alinhamento, a apropriação nacional na gestão da cooperação técnica e o recurso aos conhecimentos periciais a nível local e regional

3. Alinhar a cooperação técnica pelas políticas e planos dos países parceiros e, como primeira opção, utilizarão os sistemas nacionais destes últimos, trabalhando também através das respectivas instituições. Em consonância com o AAA, é seguida uma abordagem alargada em matéria de sistemas nacionais, a fim de:
 - a) Fazer uso das estruturas regulares dos países parceiros em matéria de prestação de contas, canais de financiamento, sistemas de implementação e sistemas de monitorização e comunicação de resultados, e associar a cooperação técnica ao plano e orçamento ordinários. Os doadores procurarão harmonizar os seus requisitos em matéria de comunicação e prestação de contas, alinhando-os igualmente pelos sistemas utilizados nos países parceiros.

- b) Prestar assistência aos parceiros no processo gradual de desenvolvimento de capacidades para o estabelecimento de sistemas dirigidos por cada país e o reforço das instituições, tendo em vista assegurar a gestão integral da cooperação técnica, nos casos em que ainda não seja possível utilizar os sistemas nacionais neste domínio.
4. Fomentar a liderança por parte dos países parceiros no que toca à avaliação das necessidades e à definição do tipo de cooperação técnica que melhor permite supri-las. Se tal lhes for solicitado, prestar assistência aos parceiros para efeitos de apuramento das necessidades e resultados previstos, bem como de elaboração de termos de referência para a cooperação técnica, e efectuarão preparativos conjuntos sob liderança do país parceiro. Caso o país parceiro beneficie de medidas de cooperação técnica em espécie, importa que os mecanismos de gestão e responsabilização assegurem a apropriação.
5. Garantir a transparência dos custos associados à cooperação técnica (incluindo os que decorrem da prestação em espécie) e seguirão o princípio da partilha de custos (inclusive quanto à disponibilização de recursos dos parceiros).
6. Adaptar os procedimentos e as regras dos doadores a fim de permitir que os parceiros façam uso dos recursos e conhecimentos periciais a nível local e regional, sempre que estes sejam tidos como adequados.
7. Explorar as possibilidades de regimes de cooperação triangular e geminação institucional, o que inclui os prestadores locais e regionais que intervêm na cooperação técnica. Sempre que necessário e possível, reforçar as capacidades individuais e instituições na concretização da cooperação Sul-Sul, inclusive através da cooperação triangular.

B. Evitar unidades paralelas de execução de projectos e sistemas paralelos de incentivo, dependentes dos doadores

8. Evitar a criação de novas unidades paralelas de execução (*Parallel Implementing Units - PIU*) ⁸. Fazer um levantamento das unidades existentes em colaboração com os parceiros, procederão a uma análise crítica da sua razão de ser e elaborarão um roteiro para a sua eliminação gradual ou integração nas estruturas normais de responsabilização, não deixando de ter em conta a capacidade dos parceiros locais.

⁸ Serão aplicados a definição/os critérios utilizados pela OCDE/CAD relativamente às "PIU paralelas".

9. Abordar com os parceiros questões relacionadas com os incentivos, no contexto do desenvolvimento de capacidades. Recorrer de forma harmonizada aos sistemas nacionais existentes para a remuneração e os incentivos, ou, se tal não for possível, prestar assistência para efeitos de reforma dos sistemas, com particular realce para a reforma do sector civil, a fim de garantir a sustentabilidade da intervenção. Evitar os sistemas paralelos de remuneração e os complementos.

C. Adaptar a prestação de cooperação técnica a contextos de fragilidade

10. Desempenhar um papel proactivo na análise e concepção de respostas de cooperação técnica, sempre que os parceiros não estejam em condições de assumir suficiente liderança. A prestação e a gestão da cooperação técnica serão de natureza provisória e sequenciadas no tempo. A cooperação técnica será prestada em moldes que incentivem o parceiro a tomar em mãos o processo.
11. Reforçar a coerência interna da prestação de cooperação técnica com origem em serviços nacionais de diferentes tutelas (p. ex., segurança, negócios estrangeiros, desenvolvimento). O apoio prestado deverá ser coordenado e harmonizado com o de outros doadores.

D. Garantir o seguimento e a monitorização

12. Monitorizar o cumprimento dos compromissos internacionais e da UE em matéria de cooperação técnica, em consonância com a presente abordagem da União, e prestar informação selectiva a este respeito. Tudo deverá ser feito para que o país parceiro participe no exercício de monitorização. As acções empreendidas deverão ser divulgadas anualmente através do relatório de Monterrey, a par do processo de seguimento da Declaração de Paris, cabendo evitar, neste contexto, toda e qualquer duplicação desnecessária.
13. Recorrer aos mecanismos existentes na UE, inclusive ao nível nacional, bem como às redes para a eficácia da ajuda e para o desenvolvimento de capacidades, tendo em vista facilitar a implementação da presente abordagem. Deste processo de facilitação poderá fazer parte a formulação de directrizes sobre exemplos de boas práticas.
14. Participar em exercícios gerais de aprendizagem conjunta sobre formas de melhorar a prestação de cooperação técnica, inclusive sobre a redução das unidades paralelas de execução de projectos, mediante avaliações, estudos e iniciativas conjuntas de gestão do conhecimento, p. ex., fóruns electrónicos de discussão.

15. Promover activamente a formação no âmbito das diferentes redes de aprendizagem para o desenvolvimento de capacidades. Para tal, actuar-se-á, sempre que adequado, em parceria com as iniciativas já lançadas pela OCDE/CAD ou organizadas por instituições multilaterais.⁹
16. Assegurar uma vasta divulgação da presente abordagem da UE, a fim de sensibilizar as partes interessadas e de granjear apoio para a implementação das medidas da União.
17. Incentivar a articulação com as redes do CAD e as redes para o desenvolvimento de capacidades, com particular realce para aquelas em que o Sul está representado (por exemplo, a Aliança para o Desenvolvimento de Capacidades¹⁰), com vista à execução de todas as acções acima enumeradas, inclusive para fazer o devido balanço dos progressos na fase que precede a reunião de 2011 do Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda.

IV. RESPONSABILIDADE E TRANSPARÊNCIA

1. A transparência e a responsabilidade são componentes essenciais da eficácia de ajuda. No Programa de Acção de Acra, os países doadores e países parceiros acordaram em prestar informações mais atempadas e detalhadas sobre os actuais e futuros fluxos de ajuda para possibilitar a elaboração de orçamentos, de contabilidade e de auditorias rigorosas por parte dos países em desenvolvimento. Por conseguinte, a tomada de medidas para aumentar a prestação de informações sobre a ajuda nos sistemas e processos dos países é uma prioridade fundamental.

⁹ Trata-se de iniciativas como as da OCDE/CAD, a LenCD, a Train4Dev e as que são organizadas por outras instituições multilaterais. Quanto à Train4Dev, ver nota de rodapé 10. A LenCD (*Learning Network on Capacity Development*) é uma rede informal de analistas e profissionais cujo objectivo consiste em criar uma comunidade global de prática em desenvolvimento de capacidades. A rede tem contribuído para a sensibilização e o fomento de acções de promoção da causa do desenvolvimento de capacidades, em especial no contexto do AAA.

¹⁰ A Aliança para o Desenvolvimento de Capacidades é um fórum de parceria liderado pelos países do Sul para que os líderes políticos dos países parceiros possam debater prioridades e desafios em termos de capacidades, como enunciado no AAA. A Aliança para o Desenvolvimento de Capacidades inclui decisores políticos de alto nível de países parceiros, agências de doadores e instituições multilaterais importantes empenhadas no desenvolvimento de capacidades.

A UE e os seus Estados-Membros ¹¹ devem:

A. Aumentar a transparência da ajuda

2. Divulgar publicamente informações sobre os volumes e afectação da ajuda segundo o formato normalizado do Sistema de Notificação de Países Credores (SNPC) da OCDE/CAD, assegurando que os dados sejam internacionalmente comparáveis. A UE e os seus Estados-Membros irão aprofundar a possibilidade de utilizar a Ajuda Transparente (TR AID)¹² para assegurar que as informações se encontrem facilmente disponíveis e sejam partilhadas e, eventualmente, publicadas¹³:
 - a) Numa primeira fase, com início em 2011 e tendo em vista o 4.º Fórum de Alto Nível em Busan, a título voluntário, com liberdade em relação ao formato escolhido para a apresentação dos dados;
 - b) Com base numa avaliação da sua experiência na primeira fase, que terá lugar no final de 2012, a UE e os seus Estados-Membros decidirão se irão passar à implementação plena da TR AID em toda a UE.
3. Respeitando os ciclos de programação nacional dos Estados-Membros, disponibilizar aos Estados-Membros da UE, aos países parceiros e ao Secretariado da OCDE/CAD informações prospectivas indicativas sobre as despesas com o desenvolvimento a nível de país, numa base anual, com início no final de 2011:

¹¹ Para os Estados-Membros que ainda não são membros da OCDE/CAD tal será implementado tendo em conta as medidas necessárias para permitir essa apresentação de relatórios e a prestação de informações prospectivas sobre a afectação da ajuda. Quando apresentarem relatórios e divulgarem publicamente as informações sobre os seus volumes de ajuda e respectiva afectação, esses Estados-Membros esforçar-se-ão por seguir as respectivas metodologias definidas pela OCDE/CAD.

¹² A TR AID é um sistema baseado na Internet, actualmente utilizado pela Comissão, que combina dados de diversas fontes e faculta um acesso fácil a informações bastante completas, permitindo a sua utilização para elaboração de relatórios ou tomada de decisões.

¹³ As Regras de Funcionamento do TR AID, a redigir conjuntamente pela UE e pelos Estados-Membros participantes, especificarão claramente a natureza dos dados disponibilizados, ou seja, dados preliminares e indicativos ou dados validados e finais.

- a) Com base, no mínimo, na metodologia do inquérito do CAD sobre os planos de despesas futuras dos doadores, divulgando os dados prospectivos para as despesas globais com a ajuda para pelo menos três anos e até cinco anos, sempre que disponíveis, mas trabalhando com vista à conformidade total;
 - b) Divulgando dados prospectivos sobre a afectação da ajuda sector por sector em relação a pelo menos três anos e até cinco anos, sempre que disponíveis, mas trabalhando com vista à conformidade total;
 - c) Empenhando-se no sentido de assegurar o fornecimento aos países parceiros de dados prospectivos sobre projectos aprovados, tal como no formato proposto pelo SNPC/CAD ou pela IITA.
- 4. Pôr à disposição dos países parceiros informações desagregadas sobre todos os fluxos relevantes de ajuda, de modo a permitir a esses países reportá-los nos documentos dos seus orçamentos nacionais e assim facilitar a transparência para com os parlamentos, a sociedade civil e os cidadãos.
 - 5. Promover o reforço da capacidade da OCDE/CAD para disponibilizar regularmente estatísticas e análises sobre os fluxos globais de ajuda, de uma forma atempada e num formato aberto acessível ao público em geral.
 - 6. Incentivar uma maior cooperação entre as iniciativas internacionais de transparência na ajuda, incluindo a IITA, com a OCDE/CAD, trabalhando no sentido de alcançar um consenso quanto a um padrão internacional comum.
 - 7. Exortar a Comissão a transformar o Relatório Anual da UE sobre o Financiamento do Desenvolvimento num modelo de transparência e responsabilidade através da utilização do processo de questionário de Monterrey para acompanhar os progressos realizados a nível de sede e de país.
 - 8. Promover uma maior transparência, enquanto prioridade fundamental, nas instituições multilaterais de desenvolvimento, incluindo o sistema da ONU e os bancos de desenvolvimento, bem como outros parceiros que financiamos.

B. Reforçar a responsabilidade mútua e nacional

A UE e os seus Estados-Membros irão, sob a apropriação e liderança dos países parceiros e sempre que possível incluindo todos os doadores:

A nível nacional:

9. Promover a criação de um quadro de referência conjunto para acompanhar os respectivos compromissos comuns de países doadores e países parceiros sobre a eficácia da ajuda, baseando-se nos sistemas e processos existentes tais como o formato e as lições a extrair do Inquérito de Seguimento da Declaração de Paris e a PEFA ¹⁴, sempre que possível ¹⁵:
 - a) A Delegação da UE organizará uma reunião para decidir qual o doador que dará início aos debates sobre a responsabilidade mútua; convém tentar obter sinergias com os facilitadores FTI.
 - b) As Delegações da UE, em conjunto com os Estados-Membros, identificarão os Quadros de Avaliação de Desempenho existentes nos países parceiros. Sempre que estes ainda não existam, a UE apoiará a sua criação acelerada sob a liderança do país parceiro, no quadro das prioridades e objectivos dos países parceiros e, nos casos em que já existam, a UE esforçar-se-á por os melhorar se necessário, por forma a passar regularmente em revista o desempenho dos países doador e parceiro quanto aos seus compromissos de eficácia da ajuda a nível do país. Os Estados-Membros incentivarão o país parceiro a liderar este processo.

¹⁴ Lançada em 2005, a iniciativa Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) desenvolveu o Quadro de Medida de Desempenho da Gestão das Finanças Públicas (GFP), uma ferramenta de avaliação baseada em indicadores. Os relatórios PEFA, que têm sido elaborados sobre mais de 60 países, fornecem um relato pormenorizado do desempenho dos sistemas de GFP de acordo com diferentes critérios.

¹⁵ No caso dos países candidatos e potenciais candidatos à adesão à UE, o Relatório Anual do Instrumento de Pré-Adesão e os comités mistos de acompanhamento constituem a base para certos aspectos de um quadro de avaliação do desempenho. Estes vectores podem ser adaptados de modo a fornecer mais sistematicamente dados pertinentes como a análise financeira e dados sobre os compromissos em matéria de eficácia da ajuda.

- c) Para assegurar a relevância, a eficiência e a eficácia, o Quadro de Avaliação de Desempenho conjunto deverá ser estabelecido com base nos seguintes princípios orientadores:
- Evitar a duplicação: deverá ser estabelecido no âmbito dos mecanismos consultivos conjuntos já existentes, sempre que estes já estejam em funcionamento, podendo ser gradualmente desenvolvido de acordo com o contexto local e a capacidade disponível;
 - Abrangência: deverá ter como objectivo a inclusão de todos os doadores, independentemente das modalidades de ajuda utilizadas, bem como das autoridades orçamentais nacionais;
 - Reciprocidade: deverá cobrir tanto os compromissos dos doadores como os dos países parceiros;
 - Comparabilidade: deverá acompanhar o desempenho dos diversos doadores em termos comparáveis;
 - Regularidade: as avaliações deverão ser feitas numa base periódica, alinhada com os sistemas e o calendário do país parceiro;
 - Comunicação de informações: os doadores e o Governo deverão comprometer-se a fornecer regularmente dados sobre as suas operações no país, avaliadas em função de critérios determinados localmente.
- d) Estes Quadros de Avaliação de Desempenho deverão ser analisados pelas delegações da UE e dos Estados-Membros a tempo de permitir partilhar os primeiros resultados do desempenho conjunto a nível de país até Novembro de 2011, bem como realizar os ajustamentos necessários, em conjunto com o país parceiro, tendo em conta o trabalho em curso a nível da OCDE/CAD.
- e) A implementação destes compromissos conjuntos será abordada no diálogo político existente entre doadores e países parceiros aos níveis de projecto, sectorial e nacional. A UE recorrerá também ao diálogo político para incentivar o debate público, a fim de responsabilizar tanto os doadores como os governos.

10. Apoiar o papel das organizações da sociedade civil, incluindo os grupos de mulheres, bem como os media, as autoridades locais, os parlamentos e as instituições nacionais de auditoria, na responsabilização dos governos dos países parceiros e dos doadores, incluindo a prestação do apoio necessário para o desenvolvimento de capacidades. A UE e os seus Estados-Membros apoiarão quadros de referência mais inclusivos para um reforço da participação dos países parceiros, incluindo as autoridades locais, os parlamentos, a sociedade civil e o sector privado.
11. Explorar a possibilidade de elaborar em 2011 propostas que aprofundem a acção em matéria de reforço da responsabilidade a nível nacional, que é fundamental para assegurar uma governação eficaz. Daqui resultará uma melhor responsabilidade mútua e, em última instância, a melhor garantia de uma utilização eficaz dos recursos para o desenvolvimento. Estas propostas basear-se-ão num levantamento e análise das boas práticas no domínio da responsabilidade nacional e terão em conta o trabalho em curso a nível do Grupo sobre a Eficácia da Ajuda e o GOVNET ¹⁶ que funciona no âmbito da OCDE/CAD.
12. Sempre que a UE e os seus Estados-Membros já estiverem envolvidos ou decidirem envolver-se em processos separados de responsabilidade mútua a nível de país para garantir a obtenção de resultados rápidos e visíveis enquanto decorrem negociações mais amplas, a UE e os seus Estados-Membros devem assegurar que esses processos não só apoiem como também sirvam de alicerce para um amplo acordo em matéria de responsabilidade mútua.

¹⁶ A Rede sobre Governação do CAD (GOVNET) visa melhorar a eficácia da assistência dos doadores no apoio à governação democrática nos países em desenvolvimento. Proporciona um fórum para os membros do CAD e os países parceiros identificarem boas práticas e desenvolverem instrumentos de políticas e de análise.

A nível internacional:

A UE e os seus Estados-Membros devem:

13. Coordenar as suas posições nos debates sobre a responsabilidade mútua internacional realizados em diversas instâncias, como o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento da ONU, o Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda e o CAD. Tal inclui as actividades de apoio efectuadas pelo Fórum sobre a Cooperação para o Desenvolvimento em matéria de responsabilidade mútua.
 14. Integrar os resultados dos quadros nacionais de responsabilidade mútua dos países parceiros em questão na Análise pelos Pares dos doadores no âmbito do CAD.
-

Lista de países parceiros da FTI e de doadores principais/subsidiários

País doador da UE	Doador principal em:	Doador subsidiário em:
BE	Burundi	–
CZ	–	Mongólia, Moldávia
DE	Burquina Faso, Camboja, Gana, Serra Leoa (co-doador principal com IE), Zâmbia	Camarões, Moçambique, Tanzânia, Uganda
DK	Benim, Bolívia, (co-doador principal com ES), Quénia	Bangladeche, Burquina Faso, Camboja, Gana, Moçambique, Nicarágua, Tanzânia
FR	Camarões, República Centro-Africana, Madagáscar, Mali (co-doador principal com NL),	Burquina Faso, Gana, Moçambique, Senegal, Vietname
IE	Serra Leoa (co-doador principal com DE)	Etiópia, Moçambique, Uganda, Tanzânia, Vietname
IT	Albânia	Bolívia, Etiópia, Quénia, Moçambique, Senegal
LU	–	Nicarágua, Burquina Faso
NL	Bangladeche (co-doador principal com CE) Mali (co-doador principal com FR), Moçambique	Benim, Bolívia, Burquina Faso, Burundi, Gana, Moçambique, Nicarágua, Senegal, Tanzânia, Uganda, Zâmbia
ES	Bolívia, (co-doador principal com DK), Haiti	–
PT	–	Moçambique
SE	Sérvia, Ucrânia	Bangladeche
SI	ARJM	–
UK	República do Quirguizistão, Ruanda	Etiópia, Quénia, Moldávia, Serra Leoa
CE	Bangladeche (co-doador principal com NL), Etiópia, Nicarágua, Tanzânia, Vietname	Benim, Bolívia, Burundi, Camboja, Gana, Haiti, Laos, Malávi, Mali, Moçambique, República Centro-Africana, Zâmbia
