

Síntese

Directrizes do CAD para a Redução da Pobreza

Overview

The DAC Guidelines: Poverty Reduction

As Sínteses constituem-se em excertos de publicações da OCDE.
Elas são disponíveis livremente na biblioteca Online (www.oecd.org).

Esta Síntese não é uma tradução oficial da OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

RESPONDER A UM DESAFIO MUNDIAL: REDUZIR A POBREZA APOIANDO-SE NA PARCERIA

Declaração da Reunião de Alto Nível do CAD por ocasião da aprovação das Directrizes do CAD para a redução da pobreza, Paris, 25 e 26 de Abril de 2001

Os países em desenvolvimento registaram progressos notáveis, ainda que desiguais, na melhoria do seu nível de vida nos últimos trinta anos, tendo a cooperação para o desenvolvimento desempenhado um papel de apoio importante. Mas a redução da pobreza, no quadro de um desenvolvimento sustentável, continua a ser o principal desafio. A pobreza extrema afecta as vidas de uma em cada quatro pessoas no mundo em desenvolvimento. A iliteracia, a fome e a doença são muito comuns e o VIH/SIDA tornou-se num verdadeiro flagelo em numerosos países em desenvolvimento. Cerca de metade destes pobres são crianças, expostas às privações, à pobreza e à violência – e a maioria dos adultos contados como pobres são mulheres. As desigualdades sociais e económicas nas nações constituem obstáculos à redução sustentável da pobreza. A globalização oferece perspectivas prometedoras para estimular o crescimento e reduzir a pobreza, mas deverá ser feito um esforço especial para assegurar que os países e as populações pobres partilhem de forma justa as oportunidades e as vantagens que daí decorrem.

Estamos profundamente preocupados com a situação em que vivem as pessoas em extrema pobreza. Para além do imperativo moral partilhado quanto aos mais desfavorecidos, consideramos que a redução da pobreza e das desigualdades no mundo é essencial para o nosso interesse comum, dado o seu impacte potencial na segurança regional e mundial, na cooperação internacional, no desenvolvimento sustentável e na prosperidade. Os países em desenvolvimento devem assumir a liderança e formular estratégias nacionais eficazes para reduzir a pobreza. Estas estratégias devem integrar preocupações económicas, sociais, ambientais e ligadas à boa governação no quadro de um desenvolvimento integrado, ao nível nacional. Pela nossa parte comprometemo-nos, em parceria com a sociedade civil, o sector privado e as organizações multilaterais, a apoiar os parceiros em desenvolvimento a enfrentar este desafio. Comprometemo-nos, além disso, a não poupar esforços para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentar os desafios da globalização e da era digital, e a fazer face ao VIH/SIDA e a todas as outras doenças mortais.

Sublinhamos o nosso compromisso de reduzir a pobreza em todas as suas dimensões, e alcançar os sete Objectivos Internacionais do Desenvolvimento (OID). Olhamos para os OID num contexto mais abrangente de objectivos – incluindo a fome, a água potável e o VIH/SIDA – de acordo com a Declaração do Milénio das Nações Unidas, bem como tendo em conta o objectivo último de erradicação da pobreza. Os OID são os seguintes: até 2015, reduzir para metade a proporção de pessoas que vive em pobreza extrema; reduzir as taxas de mortalidade infantil, juvenil e materna; assegurar educação básica a todas as crianças; o acesso universal aos serviços de saúde reprodutiva e; até 2005, alcançar a paridade de género na educação, como forma de promover a equidade e capacitar as mulheres, e implantar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável para reverter a perda de recursos ambientais.

Reafirmamos a nossa determinação na promoção dos factores qualitativos do desenvolvimento – incluindo a boa governação, a protecção dos direitos humanos e o respeito pelo primado da lei – apoiando os esforços que os países em desenvolvimento realizam na construção de sociedades estáveis, seguras, justas e participativas. Estamos determinados a eleger a redução sustentável da pobreza como eixo central da cooperação para o desenvolvimento, particularmente ao nível nacional. Encontramo-nos, igualmente, decididos a intensificar a coerência das nossas políticas que têm repercussões no desenvolvimento incluindo, por exemplo, a abertura dos mercados e uma mais célere implementação do alívio da dívida. Redobramos os esforços para aumentar a eficácia da ajuda e mobilizar recursos suplementares para a redução da pobreza. Neste contexto, a maioria dos Membros norteia-se pelo objectivo de 0,7% de APD/PNB.

Desenvolvemos as *Directrizes para a Redução da Pobreza*, fruto de consultas com os nossos parceiros internacionais: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Estas Directrizes representam a emergência de um consenso internacional e um compromisso e uma percepção partilhada sobre como trabalhar em conjunto de forma mais eficaz, para ajudarmos os nossos parceiros em desenvolvimento a reduzir a pobreza. Subscrevemos os seguintes princípios, pedras angulares destas *Directrizes*:

A pobreza é multidimensional

Partilhamos uma abordagem ampla da pobreza e das suas múltiplas dimensões.

A pobreza abrange diferentes dimensões da privação relacionadas com as capacidades humanas, incluindo o consumo e a segurança alimentar, a saúde, a educação, os direitos, o fazer ouvir a sua voz, o viver em segurança, a dignidade e o exercer um trabalho condigno. A pobreza deve, igualmente, ser combatida num contexto de sustentabilidade ambiental. A redução das desigualdades de género é um elemento chave para todas as dimensões da

pobreza.

A coerência das nossas políticas é fundamental

Aplicar-nos-emos para aumentar a coerência das nossas políticas ao serviço da redução da pobreza, como uma preocupação central nas decisões governamentais, e desenvolveremos os meios necessários para a sua promoção no seio dos nossos governos e das instâncias internacionais.

A redução da pobreza exige uma maior coerência das políticas governamentais susceptíveis de afectar o desenvolvimento. O alívio da dívida, o comércio internacional, os investimentos, a agricultura, o ambiente, as migrações, a investigação na área da saúde, a segurança e as vendas de armamento contam-se entre os principais domínios nos quais uma acção dos poderes públicos pode ter um impacte notável na redução da pobreza.

Crescimento económico: ritmo, qualidade e equidade

Apoiaremos os esforços dos parceiros na promoção do crescimento sustentável, favorável aos pobres, na redução das desigualdades das suas quotas no comércio global e nos fluxos de investimento.

A redução da pobreza passa por um crescimento rápido e sustentável, favorável aos pobres. Isto implica boa governação, uma gestão macroeconómica prudente, mercados competitivos e um sector privado dinâmico, instituições eficientes e a utilização sustentável dos recursos naturais. Tornar o crescimento favorável aos pobres exige a participação equitativa de homens e mulheres, na produção e na utilização dos benefícios do crescimento. Requer, igualmente, reformas para reduzir as desigualdades face às capacidades humanas e acesso universal a activos e recursos produtivos tais como a terra, formação profissional e crédito.

Reduzir a pobreza exige vontade política de todos os parceiros

Apoiaremos os esforços dos países parceiros na mobilização da sociedade civil para estabelecer prioridades relativamente aos objectivos de redução da pobreza e medidas para

A redução da pobreza radica num processo político. Requer esforços consagrados à capacitação dos pobres, fortalecendo a sua participação e fomentando a prestação de contas e as instituições democráticas. As parcerias estratégicas com os governos e a sociedade civil podem ser úteis no processo de transformação social e política. A acção conduzida a favor de um alargamento do diálogo à escala local e da participação dos detentores de interesse deve ser consistente com os esforços dos países parceiros em construir instituições democráticas.

reduzir as desigualdades, consistentes com os seus esforços para construir instituições democráticas.

As necessidades e os desempenhos serão factores determinantes na atribuição da ajuda

Concederemos prioridade aos países pobres cujos governos se mostrem determinados na redução da pobreza e que utilizem eficazmente a ajuda, mas concentraremos igualmente a nossa ajuda, de forma selectiva, sobre os pobres que vivem em países com problemas graves ao nível de governação.

Os recursos da cooperação para o desenvolvimento devem ser utilizados eficazmente na redução da pobreza. Será conferida prioridade aos países com baixos rendimentos. Também poderá ser fornecida ajuda orientada para países com uma grande proporção de população pobre. O nível de empenhamento político na luta contra a pobreza e a eficácia das políticas governamentais serão questões chave nesta matéria. Simultaneamente, é importante ajudar os pobres em países com graves problemas de governação, incluindo aqueles que estão expostos a conflitos.

Apoiar as estratégias de luta contra a pobreza dos países parceiros através de diferentes tipos de assistência

Aumentaremos a coordenação da ajuda projecto, sector e programa para apoiar a implementação das estratégias e programas de redução da pobreza lideradas ao nível nacional.

A cooperação para o desenvolvimento apoiará os objectivos e as prioridades definidas nas estratégias nacionais de redução sustentável da pobreza, as quais devem partir da iniciativa dos próprios países parceiros, num quadro participativo, numa perspectiva de longo prazo e centradas nos resultados. Para assegurar a apropriação e a sustentabilidade, a comunidade do desenvolvimento deve mudar de actividades conduzidas pelos doadores para actividades lideradas pelo país, criando espaço para as parcerias através de projectos e programas integrados e da abordagem sectorial integrada. As prioridades chave para apoiar a implementação das estratégias dos parceiros incluem recursos para o desenvolvimento das capacidades, para a reforma institucional e para uma participação mais alargada dos parceiros locais.

Uma melhor gestão da ajuda para uma eficácia acrescida

Uma ajuda eficaz requer uma melhor coordenação, graças à colaboração e

Faremos todos os esforços para trabalhar conjuntamente, harmonizar as nossas exigências administrativas, quando possível, e coordenar as nossas abordagens e acções com as dos nossos parceiros.

realização de actividades conjuntas, bem como pela conjugação de competências e recursos comuns. Embora mantendo elevados padrões de transparência e prestação de contas, os Membros do CAD podem simplificar e harmonizar as suas exigências administrativas e financeiras, ajustando-se aos procedimentos locais quando estes são satisfatórios e ajudar os parceiros a melhorar as suas capacidades administrativas e o seu desempenho.

Avaliação dos desempenhos

Avaliaremos os nossos esforços de cooperação para o desenvolvimento em termos da sua eficácia na promoção de parcerias genuínas e do seu impacte na redução da pobreza.

As parcerias, para serem sólidas, assentam no diálogo, na confiança mútua e na responsabilidade conjunta. Cada parceiro deve ser avaliado tendo em conta a concretização dos compromissos assumidos e o impacte alcançado na redução da pobreza. As agências de desenvolvimento devem fomentar objectivos precisos de desempenho em matéria de parceria tais como, por exemplo, promover a liderança local, flexibilizar as modalidades de transferência de recursos, sistemas mais previsíveis e de maior duração e velar para que a ajuda ao desenvolvimento para o sector público se reflecta integralmente nos orçamentos nacionais.

Reestruturar o alinhamento institucional das agências de ajuda ao desenvolvimento tendo em conta os objectivos da redução da pobreza, da parceria e da coerência das políticas

Estamos comprometidos em integrar a redução da pobreza e a parceria nas políticas e no funcionamento das nossas agências de ajuda, e vamos empreender esforços para adaptar adequadamente as nossas práticas institucionais e os nossos sistemas e culturas.

Os objectivos institucionais chave para as agências de desenvolvimento são a integração da redução da pobreza como preocupação central, o desenvolvimento da capacidade de parceria e a promoção da coerência das políticas. Isto apela, muitas vezes, a mudanças e a abordagens inovadoras ao nível das estruturas organizacionais, das práticas, dos sistemas de incentivos e das culturas das agências.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atingir os objectivos de redução da pobreza à escala mundial: um apelo à acção

No mundo em desenvolvimento têm sido alcançados progressos tangíveis no desenvolvimento, graças aos esforços combinados de governos, sociedade civil e agências de ajuda ao desenvolvimento...

Após várias décadas, a comunidade de ajuda ao desenvolvimento trabalha em colaboração com as populações e os governos dos países em desenvolvimento para melhorar as suas condições de vida. Os progressos realizados têm sido notáveis, ainda que muitas vezes não sejam reconhecidos. Nos últimos trinta anos apenas, a esperança de vida aumentou em mais de vinte anos (passando para 62 anos), a taxa de mortalidade infantil caiu para metade e a taxa de escolarização na primária duplicou. Os principais países em desenvolvimento, do Leste da Ásia em particular, passaram rapidamente do estatuto de países de fracos rendimentos para países de rendimentos intermédios.

Estes resultados são muito encorajadores. Eles demonstram que a pobreza *pode* ser vencida. Mas a batalha está longe de ser ganha. Uma pessoa em cada quatro (ou seja 1,2 biliões de indivíduos) vive ainda em pobreza extrema em termos de rendimento no mundo em desenvolvimento¹ - a proporção é de uma pessoa em cada cinco no mundo – e os progressos face a este flagelo foram desiguais. Apesar dos rápidos progressos, a Ásia regista ainda o maior número de pobres do mundo. A África sub-sahariana, debateu-se com um crescimento lento e um aumento da pobreza ligados, em parte, aos conflitos e aos problemas de governação, e está hoje confrontada com o flagelo do VIH/SIDA.

...mas a pobreza extrema continua a assolar a vida de 1 em cada 4 pessoas.

Emergem novas ameaças. As desigualdades sociais e económicas no seio das nações representam um obstáculo à redução duradoura da pobreza. A marginalização das minorias, étnicas e outras, continua a desencadear a eclosão de conflitos violentos. E os pobres continuam excluídos da vida económica e política em muitos países, bem como da grande vaga da globalização. Quer os desafios, quer as questões associados à erradicação da pobreza são numerosos – e revestem-se de uma acuidade cada vez maior.

A evolução da dinâmica mundial acrescentou novas e inquietantes dimensões à noção de pobreza. A aceleração da integração económica entre as nações vai alimentar o crescimento futuro do rendimento e do emprego. Incentivará novos modelos de produção e de comercialização e criará oportunidades inigualáveis de comunicação, aprendizagem e partilha do saber. A globalização abre grandes perspectivas de capacitação das pessoas

e de promoção de maior compreensão internacional, de articulação e de parcerias entre países. Mas, também ameaça aumentar o fosso entre ricos e pobres, deixando alguns países e regiões cada vez mais para trás. A globalização não mostrará os seus benefícios potenciais se beneficiar apenas alguns.

A erradicação da pobreza é essencial à segurança e prosperidade global...

Simultaneamente, num mundo em rápida globalização, os malefícios sociais associados à pobreza – doença, migração clandestina, degradação do ambiente, crime, instabilidade política, conflitos armados e terrorismo – podem propagar-se facilmente além fronteiras e continentes. Acrescenta-se a isto a pressão do crescimento demográfico. Dos dois milhões de pessoas que, segundo as estimativas, virão juntar-se à população actual nos próximos vinte anos, 97% viverão no mundo em desenvolvimento. A erradicação da pobreza é, assim, mais do que um imperativo moral e humanitário. Ela também é essencial para a segurança e prosperidade no mundo, bem como para reduzir as pressões que pesam sobre o ambiente. Trata-se de um bem colectivo primordial que serve os interesses de todos.

A conjuntura actual é favorável para enfrentar a pobreza. Há, hoje em dia, uma vontade real de reduzir em metade, até 2015, a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema, em termos de rendimentos, e sofrem de fome. Os países em desenvolvimento elaboram e estabelecem estratégias direccionadas para esta meta. E a comunidade internacional para o desenvolvimento está a desenvolver esforços conjuntos para encontrar uma resposta coordenada e centrada neste problema, concertando a vontade política e estabelecendo quadros e mecanismos necessários para organizar um ataque mais eficaz contra a pobreza.

... e por isso todos têm algo a fazer para a sua redução.

É o momento oportuno para aproveitar as oportunidades: a crescente vontade política de tentar resolver a pobreza, o potencial para todos da globalização e dos avanços tecnológicos no domínio das telecomunicações, da informação e das ciências da vida. É fundamental estarmos à altura das nossas promessas, convicções e objectivos, dando-lhes continuidade através de empenhamento, recursos e esforços bem alicerçados no terreno. Cada um de nós tem qualquer coisa a ganhar em trabalhar mais eficazmente, com grande alcance, para reduzir a pobreza no mundo.

Implementar a estratégia do CAD para o Século XXI

A estratégia do CAD, da OCDE, enunciada no *Papel da Cooperação para o Desenvolvimento no Limiar do Século XXI* apresenta uma concepção da cooperação para o desenvolvimento assente no princípio da parceria

**Sob o ímpeto da
estratégia “O papel
da cooperação no
Século XXI” do
CAD/OCDE...**

construída sobre estratégias de desenvolvimento lideradas e apropriadas pelos governos e pelas sociedades civis dos países em desenvolvimento. Os princípios subjacentes a esta concepção - parceria, apropriação, liderança nacional, ampla participação, eficácia do desenvolvimento e obrigação de prestar contas – têm implicações de vasto alcance sobre a forma como operam as agências de desenvolvimento. Elas necessitam agora de trabalhar de uma forma mais estreita e coordenada com um leque mais amplo de parceiros de desenvolvimento². Devem conceder uma ajuda adaptada às necessidades e prioridades dos países parceiros, onde existem as condições para a parceria. Têm agora a obrigação de prestar contas aos parceiros e à sua própria opinião pública, relativamente às acções conduzidas e aos compromissos assumidos. Devem desempenhar, sobretudo, um papel de apoio e não tanto o de promotores do desenvolvimento.

A Estratégia para o Século XXI também compromete os Membros do CAD a apoiar a redução da pobreza nos países em desenvolvimento ajudando-os a atingir um conjunto preciso de objectivos em matéria de desenvolvimento económico e social e de sustentabilidade ambiental – os Objectivos Internacionais de Desenvolvimento (OID) – com base em acordos estabelecidos nas grandes cimeiras internacionais dos anos 90. Os Membros do CAD também acordaram em insistir nos factores qualitativos para a instauração de sociedades mais estáveis, seguras, participativas e justas, consideradas essenciais para atingir esses objectivos mensuráveis. Entre estes factores figuram a capacidade de assegurar uma gestão eficaz, democrática e responsável pelos assuntos públicos, a protecção dos direitos humanos e o respeito pelo primado da lei.

A Declaração do Milénio das Nações Unidas, adoptada pelos chefes de Estado e de Governo, em Setembro de 2000, enuncia um amplo conjunto de objectivos quantitativos e qualitativos de desenvolvimento destinados a medir os progressos realizados em direcção ao objectivo último de erradicação da pobreza. Estes objectivos mensuráveis retomam e actualizam os OID que tinham sido fixados na estratégia do CAD/OCDE para o Século XXI. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)³ são os seguintes:

Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)

Objectivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome

Meta 1. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população cujo rendimento é inferior a um dólar por dia

Meta 2. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população afectada pela fome

Objectivo 2: Atingir o ensino primário universal

Meta 3. Garantir que, até 2005, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário

Objectivo 3: Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres

Meta 4. Eliminar a disparidade de género no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015

Objectivo 4: Reduzir a mortalidade infantil

Meta 5. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos

Objectivo 5: Melhorar a saúde materna

Meta 6. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna

Objectivo 6: Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças

Meta 7. Até 2015, ter detido e começado a inverter a propagação do VIH/SIDA

Meta 8. Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras grandes doenças e começado a inverter a tendência actual

Objectivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental

Meta 9. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais

Meta 10. Reduzir para metade, até 2015, a proporção de população sem acesso duradouro ao abastecimento de água potável

Meta 11. Até 2020, melhorar significativamente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados

Objectivo 8: Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento

Meta 12. Continuar a implementar um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório

Isto inclui um compromisso em relação à boa governação, ao desenvolvimento e à redução da pobreza – tanto ao nível nacional como internacional

Meta 13. Satisfazer as Necessidades Especiais dos Países Menos Avançados

Inclui: o acesso num regime isento de direitos e não sujeito a quotas de exportações dos países menos avançados; um programa reforçado para a redução da dívida dos países pobres fortemente endividados e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para o desenvolvimento mais generosa para os países empenhados na redução da pobreza

Meta 14. Satisfazer as Necessidades Especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento

(através da aplicação do Programa Barbados e das conclusões da 22ª sessão extraordinária da Assembleia Geral)

Meta 15. Tratar de forma integrada o problema da dívida dos países em desenvolvimento, através de medidas nacionais e internacionais por forma a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo

Meta 16. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e pôr em execução estratégias que permitam aos jovens obter um trabalho condigno e produtivo

Meta 17. Em cooperação com as companhias farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em desenvolvimento

Meta 18. Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicação

... as agências bilaterais desenvolveram este conjunto de Directrizes para as ajudar a trabalhar de forma mais eficaz na redução da pobreza.

Sob o impulso da Estratégia para o Século XXI, os Membros do CAD empenham-se em trabalhar, com uma determinação ainda maior, para reduzir a pobreza, em solidariedade com os mais pobres e pela vontade de fazer respeitar os direitos humanos universais. Aplicar-se-ão em tornar a redução da pobreza o objectivo central da cooperação para o desenvolvimento e para integrar os aspectos económicos, sociais, ambientais e de governação numa abordagem global do desenvolvimento à escala de cada país.

Determinados em trabalhar de forma mais eficaz para reduzir a pobreza, os Membros do CAD elaboraram um conjunto de Directrizes para apoiar a concertação e melhorar os seus esforços individuais e colectivos. As Directrizes do CAD para a Redução da Pobreza englobam cinco grandes temas: as noções e abordagens relativas à pobreza, as questões da parceria, a programação por país, a coerência das políticas e as mudanças institucionais no seio das agências de desenvolvimento. Este resumo salienta as principais conclusões, compromissos e desafios das Directrizes.

Caixa 1. Um crescimento rápido e centrado numa dinâmica de redução da pobreza

Um crescimento económico vigoroso e sustentável do sector privado cria empregos e rendimentos para os pobres. Também gera receitas públicas para financiar os programas de desenvolvimento social e programas de protecção social e para fortalecer o quadro institucional e as infra-estruturas físicas necessárias ao bom funcionamento dos mercados. Estado, sector privado e sociedade civil têm todos um papel crucial a desempenhar para reduzir a pobreza encorajando um crescimento económico favorável aos pobres, pela instauração de mercados eficazes e competitivos. No entanto, mesmo vigoroso e duradouro, o crescimento pode não beneficiar todos. O crescimento do PIB explica apenas cerca de metade do crescimento dos rendimentos do quinto avo mais pobre da população. A outra metade prende-se com a *qualidade* do crescimento, a sua composição, distribuição e sustentabilidade.

Como alcançar um crescimento mais centrado nos pobres? Adoptando políticas e programas que permitam aos pobres aceder a activos, humanos, materiais e financeiros, susceptíveis de contribuir para o crescimento da sua produtividade e dos seus rendimentos, por exemplo, o reforço dos serviços sociais (em particular nos sectores da educação e da saúde), a reforma do sistema fundiário ou os sistemas de microcrédito. Encorajar o desenvolvimento de pequenas explorações agrícolas e de actividades de manufactura intensivas em mão-de-obra e de instituições e infra-estruturas de apoio é igualmente essencial para um crescimento favorável aos pobres. A um nível mais geral, uma boa governação, nomeadamente uma gestão macroeconómica prudente e com inflação baixa, e capacidade institucional, incluindo enquadramentos bem concebidos para os mercados financeiros e para as empresas, revestem-se também de uma importância primordial.

Noções e abordagens comuns para compreender e combater a pobreza

Uma redução sustentada da pobreza necessita de estratégias eficazes assentes sobre noções e abordagens coerentes e precisas. Percepções diferentes sobre a pobreza conduzem a maneiras diferentes de a enfrentar. Partilhar uma mesma concepção, clara, da pobreza permite elaborar um

programa de acção comum com os parceiros do desenvolvimento, associando as causas específicas da pobreza, em cada contexto, a medidas e acções apropriadas. As etapas que se seguem constituem os fundamentos para determinar as estratégias de redução da pobreza em cada país:

- Identificar as principais causas da pobreza;
- Elaborar e hierarquizar as políticas e medidas para as solucionar;
- Definir os indicadores ou objectivos para acompanhar os progressos realizados;
- Procurar um acordo amplo sobre as políticas e os programas de luta contra a pobreza.

Uma concepção comum – entre todos os parceiros do desenvolvimento – da pobreza e das suas múltiplas dimensões é crucial para o trabalho conjunto.

A pobreza é multidimensional. A pobreza traduz a impossibilidade de aceder a condições de vida socialmente adequadas e abrange diversas formas de privação. As dimensões da pobreza incluem aspectos distintos das capacidades humanas: económicos (rendimento, meios de subsistência, trabalho condigno), humanos (saúde, educação), políticos (capacitação, direitos, possibilidades de fazer ouvir a sua voz), socioculturais (estatuto, dignidade) e de protecção (insegurança, risco, vulnerabilidade). A tomada em consideração da problemática do género é essencial para a redução da pobreza em todas as suas dimensões e a preservação dos recursos naturais é necessária para que a redução da pobreza seja duradoura.

As causas da pobreza variam muito de um país para outro. A história, a geografia e a governação influenciam os padrões do desenvolvimento. As guerras, os conflitos armados e o colapso do Estado provocam pobreza e agravam-na. A corrupção generalizada, a presença de elites preocupadas em preservar a sua situação em termos de rendimento, o desrespeito pelos direitos humanos, as burocracias ineficazes e a falta de vontade política de reformar as políticas e as instituições são, também, inimigas da redução da pobreza. A degradação do ambiente, a discriminação de género e a explosão demográfica são outras causas importantes da pobreza. O SIDA emerge agora como um aspecto crítico da pobreza, a necessitar de uma acção de grande envergadura.

O ritmo e a qualidade do crescimento económico são aspectos chave de

Promover um crescimento favorável aos pobres e reduzir as desigualdades. Aumentar as taxas de crescimento económico é essencial (Caixa 1) mas não é suficiente. A qualidade do crescimento – a sua sustentabilidade, composição e equidade – é igualmente importante. Em muitos países, as desigualdades de rendimento e de acesso aos activos comprometem o ritmo e a qualidade do crescimento e, desta forma, os efeitos sobre a redução da pobreza. Quando as desigualdades causam conflitos e violência, as consequências são desastrosas nos planos humano e

qualquer estratégia nacional para a redução da pobreza.

económico. Por isso, as agências de desenvolvimento devem fazer esforços para reforçar as coligações favoráveis a reformas que visem reduzir as desigualdades.

Os esforços destinados à capacitação dos pobres para exercerem os seus direitos humanos e ter voz ...

Capacitar os pobres. A ausência de poder, a injustiça e a exclusão perpetuam e acentuam a pobreza. Os pobres devem estar aptos a exercer os seus direitos enquanto seres humanos e a influenciar as instituições do Estado e os processos sociais que afectam as suas vidas. As abordagens da redução da pobreza fundadas nos direitos humanos reforçam as normas e as instituições que protegem os direitos humanos universais (incluindo os das crianças e dos trabalhadores) através de sistemas políticos, económicos, jurídicos e judiciais abertos. Os elementos chave da capacitação dos pobres incluem:

- Reforçar a participação popular na formulação e implementação de políticas e na avaliação dos seus efeitos.
- Promover a boa governação, responsável, democrática e transparente.
- Promover os direitos humanos e os direitos dos grupos marginalizados.
- Aumentar o espaço de interacção da sociedade civil e de liberdade de associação.
- Apoiar a liberdade da imprensa.
- Reforçar o primado da lei e a administração imparcial da justiça.
- Promover condições de trabalho condignas.
- Dar aos pobres mais voz e controlo sobre a natureza, qualidade e modalidades dos serviços que lhes são destinados.

...para promover o seu acesso aos serviços sociais básicos...

Serviços sociais básicos. A realização dos objectivos sociais de base do desenvolvimento humano exige níveis adequados de saúde, educação, abastecimento de água, saneamento básico e protecção social. O desenvolvimento social, aspecto capital para a redução da pobreza, é em si mesmo um direito. Melhora directamente a vida de homens e mulheres pobres e contribui para o crescimento global e o desenvolvimento. A educação, em particular das raparigas, e os serviços de saúde reprodutiva, são factores cruciais para derrotar a pobreza e alguns dos seus principais aspectos – a doença, nomeadamente o SIDA, os riscos inerentes à maternidade e o acentuado crescimento demográfico. A doença e a iliteracia são obstáculos ao bem-estar e ao emprego produtivo. Saber ler e escrever facilita a comunicação, condição *sine qua non* para a participação na vida social e política. As despesas públicas nos serviços sociais revestem-se de uma grande importância, desde que bem utilizadas. Devem ser acompanhadas de

estímulos e de métodos de financiamento favoráveis aos pobres, nomeadamente a segurança social, para garantir o acesso, disponibilidade e qualidade dos serviços prestados, bem como a manutenção do seu preço a um nível acessível. Para que a situação dos pobres melhore, os governos parceiros necessitam de recursos para investir em infra-estruturas e fornecer serviços básicos. Para certos serviços, em particular o abastecimento de água e o saneamento básico, o pagamento de taxas pelos utilizadores ou a participação do sector privado num quadro jurídico de equidade social podem melhorar o acesso e a eficácia da gestão.

...para fortalecer as suas capacidades de assegurar a perenidade dos seus meios de subsistência...

Abordagens fundadas na perenidade dos meios de existência - responder às necessidades das populações pobres tendo em conta as suas capacidades. Estas abordagens começam por colocar questões aos pobres, homens e mulheres, sobre as suas necessidades e as suas opiniões, utilizando essas informações para identificar as reformas políticas necessárias no contexto do desenvolvimento sustentável. As fontes de rendimento dos pobres são muito variadas, desde a utilização dos recursos naturais ao artesanato, comércio e serviços. As abordagens destinadas a assegurar a perenidade dos meios de subsistência implicam o desenvolvimento institucional para apoiar a capacidade dos pobres de sair da pobreza, por exemplo, através de melhorias sustentadas da produtividade agrícola e da segurança alimentar.

...e para os ajudar a atenuar os riscos e a vulnerabilidade são importantes na luta contra a pobreza.

Segurança humana: reduzir a vulnerabilidade e gerir os choques. Para os pobres, a insegurança é uma dimensão importante da pobreza. Para promover a segurança humana, é necessário tomar medidas que protejam as populações das perturbações que afectam as nações e as famílias. É igualmente necessário ter em conta os inúmeros riscos que afectam os pobres: insuficiência de comida, doença, desemprego, crime, problemas geriátricos, violência doméstica, conflitos armados, catástrofes naturais e outros riscos ambientais.

Edificar parcerias eficazes ao serviço da redução da pobreza

As agências de desenvolvimento devem estabelecer parcerias que facilitem e reforcem a apropriação local das políticas e actividades de

A nova ênfase na parceria enquanto instrumento de redução da pobreza impõe repensar integralmente as práticas de cooperação para o desenvolvimento. Seis grandes princípios devem reger a acção das agências:

- A abordagem da parceria, que facilita e reforça a apropriação local, deve ser a base de qualquer esforço de ajuda ao desenvolvimento.
- A apropriação nacional das estratégias de redução da pobreza, incluindo

desenvolvimento.

as políticas e prioridades localmente decididas, deve ser consistentemente promovida e encorajada em permanência em todas as interacções com os parceiros.

- O apoio prestado às estratégias nacionais de redução da pobreza deve assentar num balanço realista das vantagens, inconvenientes e compromissos da abordagem escolhida.
- A participação activa de diferentes parceiros e o reforço da capacitação dos pobres são elementos essenciais.
- Uma melhor coordenação e um compromisso de longo prazo podem fortalecer as parcerias e melhorar os resultados obtidos.
- Os esforços de desenvolvimento devem ser objecto de acompanhamento e de avaliação com os governos parceiros e com as próprias populações pobres, a fim de apreciar os desempenhos da parceria e assegurar e manter os efeitos benéficos aos pobres.

As parcerias apelam a um compromisso e uma confiança mútua assentes em objectivos e resultados verificáveis.

As parcerias sólidas e produtivas assentam na confiança, na transparência e num empenho mútuo sobre os objectivos e os resultados a atingir. As parcerias são mais eficazes quando assentam em relações recíprocas, caracterizadas por uma definição clara dos papéis e das responsabilidades de cada um, e quando há um diálogo aberto. Para fortalecer a confiança e o compromisso mútuo, os parceiros devem avaliar conjuntamente o desempenho das respectivas responsabilidades e obrigações.

A avaliação dos desempenhos dos países parceiros poderá incluir:

- A amplitude e o ritmo dos esforços realizados pelo governo para orientar as estratégias num sentido favorável aos pobres, tendo em conta as disparidades de género.
- A qualidade do diálogo sobre as políticas.
- A extensão e a qualidade dos processos locais de consulta preparatória para a elaboração da estratégia nacional de redução da pobreza.
- O impacte das políticas e dos programas.

Da mesma forma, o desempenho das agências de desenvolvimento poderá ser avaliado para saber se:

- As actividades de planeamento e implementação apoiam as estratégias lideradas pelo país parceiro e são coordenadas com as dos outros parceiros.
- As actividades da agência respeitam e promovem a apropriação local.

A participação da sociedade civil no diálogo sobre as estratégias e as opções de desenvolvimento deve ser activamente apoiada.

- Os recursos são fornecidos de forma mais flexível e previsível.
- A ajuda, incluindo sob a forma de projectos, está a ser integrada no quadro das despesas do governo parceiro.
- O apoio tem tido impacte na redução da pobreza.

Mobilizar todos os parceiros potenciais para o desenvolvimento a fim de assegurar a apropriação, a sustentabilidade e a eficácia das acções. A sociedade civil, o sector privado, o Parlamento, o poder local, os sindicatos, os pobres, as agências externas - todos devem participar na definição e implementação de estratégias de redução da pobreza. Esta diversidade de actores exige uma melhor comunicação, reforçada por uma estreita cooperação e um bom conhecimento dos pontos fortes e das vantagens comparativas de cada um deles. As agências de desenvolvimento podem desempenhar um papel importante no reforço da capacidade da sociedade civil em colaborar com os poderes públicos e na melhoria dos mecanismos de consulta. É necessário dar às organizações não governamentais, câmaras de comércio e sector empresarial, a possibilidade de lançarem iniciativas eficazes e inovadoras para a redução da pobreza.

A parceria implica um diálogo que não se limita às instâncias governamentais. Importa alargar o diálogo que acompanha o desenvolvimento das estratégias de luta contra a pobreza a parceiros mais diversificados. Serão necessários esforços suplementares para assegurar que, nestas consultas, haja, desde o início, *uma verdadeira participação que influencie as decisões sobre as políticas e os resultados*. Isto significa promover estruturas democráticas à escala local e identificar os actores que na sociedade civil podem legitimamente falar em nome dos pobres e dar-lhes conta da evolução da situação. Também significa ter cuidado para não debilitar a legitimidade dos governos parceiros – respeitando o que os parceiros estão a fazer para construir e consolidar as suas próprias instituições democráticas e constitucionais.

Afectar os recursos de forma a assegurar uma redução efectiva da pobreza. Tendo em conta o carácter limitado dos meios colocados à disposição da ajuda ao desenvolvimento e a importância da redução da pobreza, é essencial que estes recursos sejam utilizados da forma mais eficaz possível. Os critérios que regem a sua distribuição por país devem ter em conta, simultaneamente, o número e a percentagem de pessoas pobres e uma apreciação da eficácia da ajuda em cada país parceiro. Maximizar o impacte da cooperação para o desenvolvimento em termos de redução da pobreza implica:

- Concentrar a ajuda nos países mais pobres, embora alguns fundos

possam também ser fornecidos a outros países em desenvolvimento onde a pobreza é generalizada.

- Dar maior ênfase aos países grandes e médios, onde se encontra a grande maioria da população pobre, mesmo se a ajuda por habitante continuar significativamente mais elevada nos países mais pequenos.
- Ter em conta os factores de eficácia da ajuda emanados da experiência do CAD, os quais demonstram a importância quer da vontade política de combater a pobreza, quer de um ambiente institucional e político que contribua para a eficácia das políticas e das instituições.
- Assegurar que a estratégia de redução da pobreza do país parceiro é legítima, apropriada e bem adaptada.

Ajudar os parceiros que enfrentam graves dificuldades. A ajuda é muitas vezes destinada a objectivos de desenvolvimento tais como a prevenção de conflitos, os direitos humanos e a democracia participativa, a igualdade de género e o desenvolvimento duradouro. Há também, frequentemente, uma necessidade premente de ajudar países a adaptarem-se a choques externos como, por exemplo, um afluxo de refugiados de um conflito num país vizinho, catástrofes naturais ou uma deterioração brutal dos termos de troca – os quais afectam o desempenho do desenvolvimento económico e social.

Colaborar estreitamente com outros parceiros externos em caso de situações problemáticas. Os países cujas políticas de desenvolvimento e instituições são inadequadas necessitam de apoio para criar condições que permitam melhorar os seus desempenhos. Trabalhar como parceiro com estes países de forma a promover a apropriação local – e, também, velar pela eficácia da ajuda e do seu impacte sobre a pobreza – pode ser problemático. O que se passa quando um governo parceiro não cumpre, ou só o faz parcialmente, com as suas intenções ou compromissos? A imposição de condições políticas – frequentemente acopladas a apoio financeiro e técnico – por vezes ajudou os governos (geralmente recentes) desejosos de proceder a reformas a progredirem nesse sentido. No entanto, a condicionalidade imposta do exterior não tem sido geralmente eficaz, sustentável ou conducente à apropriação pelo país parceiro, e é pouco provável que funcione em países onde não existem bases para as parcerias. As boas práticas sugerem as seguintes abordagens:

- Uma parte modesta da ajuda deve ser reservada para estes países.
- Os parceiros externos devem adoptar uma atitude comum face ao país parceiro e coordenar a sua cooperação para o desenvolvimento bem como outras acções e políticas.
- A ajuda deve ser usada para apoiar as instituições, nacionais ou locais,

Uma estreita colaboração entre as agências dos Membros do CAD e uma ajuda bem orientada são importantes quando o desempenho de um país parceiro é insuficiente relativamente aos seus compromissos para reduzir a pobreza.

e a sociedade civil, colocando a tónica na eliminação dos obstáculos ao seu bom funcionamento como, por exemplo, promovendo o diálogo sobre as medidas a tomar, apoiando as coligações locais para reformar e reforçar as capacidades locais de pesquisa e de diálogo social.

□ A cooperação para o desenvolvimento também pode apoiar as colectividades locais e as organizações não-governamentais no combate à pobreza em grupos alvo para reduzir a vulnerabilidade e satisfazer as suas necessidades essenciais.

A redução da pobreza inscreve-se num processo político. Nos países parceiros, as reformas das estruturas e políticas favoráveis aos pobres suscitam, frequentemente, dificuldades de ordem política. Certos grupos agarram-se ao poder, aos privilégios e aos rendimentos. Outros são mais receptivos a uma reforma e a políticas a favor dos pobres. As agências de desenvolvimento estão compreensivelmente relutantes em envolverem-se em questões internas sensíveis, mas não podem ignorar estas tensões. Ao apoiarem os esforços do governo para despoletar o diálogo com a sociedade sobre as opções e escolhas em matéria de desenvolvimento, as agências compreenderão mais sobre as dinâmicas sociais e políticas locais e constituirão alianças estratégicas e parcerias com os grupos e instituições que estão abertos às reformas. Encorajar democracias pluralistas e participativas que dêem voz aos pobres pode, também, ser útil neste sentido.

A coordenação da ajuda é uma responsabilidade conjunta de todos os parceiros, embora deva ser iniciada e liderada pelos governos parceiros.

Melhor coordenação entre as agências de desenvolvimento não deve diminuir a apropriação local nem sobrecarregar excessivamente as autoridades locais.

As agências externas devem empreender esforços mais disciplinados e sustentados no trabalho conjunto, para assegurar abordagens coerentes e uma focalização nas necessidades fundamentais e nas possibilidades de colaboração. Precisam de partilhar mais as informações por forma a assegurar uma verdadeira coordenação e capacitar outros parceiros, locais e externos, a usar os seus quadros de acção com o máximo de vantagens. O desafio para a comunidade do desenvolvimento consiste em encontrar formas de colaboração que não enfraqueçam a apropriação nacional nem criem encargos adicionais aos países parceiros.

Uma colaboração mais estreita com as instituições multilaterais e regionais é essencial. Uma colaboração mais eficaz com as agências apela, na prática, a uma acção em quatro domínios: Primeiro, estabelecer contactos iniciais e contínuos com as pessoas relevantes no seio das organizações multilaterais; segundo, acordar os papéis, responsabilidades e obrigações dos diferentes parceiros externos nos processos de definição e implementação das estratégias nacionais de redução da pobreza; terceiro, realizar reuniões periódicas de coordenação informais, funcionais e centradas nos resultados;

quarto, quando possível, racionalizar e simplificar as modalidades de financiamento e de pagamento.

Caixa 2. Programa de acção para a comunidade bilateral

As *Directrizes* definem as seguintes prioridades para as agências trabalharem com os seus parceiros na redução da pobreza:

Apoiar estratégias de redução da pobreza que sejam lideradas e apropriadas pelos países, e basear a programação da ajuda nas necessidades e prioridades identificadas nessas estratégias.

Afectar mais ajuda a países onde existe maior oportunidade para reduzir a pobreza, tendo em conta o número de pessoas abaixo do limiar de pobreza absoluta, a determinação dos poderes públicos no combate à pobreza e os resultados constatados das políticas conduzidas. Reservar recursos para os países que enfrentem choques externos ou situações de conflito, e para os países com políticas de desenvolvimento débeis.

Reduzir o encargo que a cooperação para o desenvolvimento cria nos parceiros locais, através da união de esforços (por exemplo, missões conjuntas, pesquisa em colaboração, diagnósticos comuns, partilha de custos, etc.), facilitando as exigências administrativas (por exemplo, simplificando, racionalizando e harmonizando as formalidades e procedimentos e aceitando, sempre que possível, os modelos de documentos e de estratégias do parceiro) e coordenando as suas abordagens e acções.

Investir o tempo e os meios necessários para edificar, numa base de reciprocidade, parcerias de redução da pobreza.

Adaptar as estruturas e os métodos de trabalho das agências aos desafios e necessidades das parcerias para a pobreza (por exemplo, reforçar a presença no terreno; aumentar a flexibilidade de

tomada de decisões; desenvolver capacidades de “facilitação” e de construção de consensos no pessoal; aumentar a transparência e a prestação de contas perante os outros parceiros).

Trabalhar mais intensamente para o desenvolvimento das capacidades humanas e institucionais dos países parceiros.

Velar pela integração da problemática de género em todas as políticas, programas e instrumentos.

Integrar o desenvolvimento sustentável, incluindo as preocupações ambientais, no quadro da estratégia de redução da pobreza.

Adoptar, na medida do possível, um registo plurianual para a programação e o financiamento da redução da pobreza, como um complemento dos planos e orçamentos plurianuais do governo parceiro.

Avaliar a cooperação para o desenvolvimento do ponto de vista do seu impacte na pobreza, desenvolvendo as condições necessárias de acompanhamento e sistemas e metodologias de avaliação.

Fomentar e fortalecer as capacidades locais de acompanhamento dos programas de redução da pobreza e de utilização dos recursos internos e externos, no contexto dos programas de alívio da dívida.

Encorajar a definição de indicadores e objectivos locais de redução da pobreza - e reforçar as capacidades locais em matéria estatística, analítica, de acompanhamento e de avaliação.

Quadros e instrumentos para a programação nacional

Para traduzir os seus objectivos de redução da pobreza em programas mais eficazes, as agências devem utilizar quadros estratégicos nacionais, numa mistura judiciosa de instrumentos de ajuda e de boas práticas comprovadas.

O apoio das agências para a redução da pobreza deve basear-se na estratégia nacional de quadros de desenvolvimento dos parceiros. Sob as diversas formas que tomaram na sequência da adaptação ao país, os quadros de planeamento promovidos pela comunidade internacional (tais como os DERP, os ENDS, os QDI e os QNUAD/ANC⁴) são estratégicos para a integração dos

desenvolvimento do país parceiro.

Objectivos de Desenvolvimento do Milénio nas políticas nacionais e na acção. Contudo, estes quadros relacionam-se frequentemente entre si devendo ser racionalizados para reduzir a carga que pesa sobre os países parceiros dado terem de se sujeitar a múltiplos instrumentos de planeamento. No ideal, estes quadros deveriam fundir-se numa estratégia nacional única e completa de redução da pobreza que integrasse prioridades económicas, sociais e ambientais.

As estratégias nacionais de redução da pobreza emergentes devem constituir o ponto de partida para a ajuda externa. Estas estratégias devem ser conduzidas pelo país, participativas, integradas e orientadas pelos resultados. As agências devem aceitar diferentes formatos e padrões e adaptarem-se. Devem estar conscientes dos constrangimentos de capacidades que afectam os países, adaptarem-se e dar tempo para uma apropriação local progressiva. Devem fixar metas realistas, tendo em conta a capacidade local de execução das estratégias e reconhecendo que a redução sustentada da pobreza é um empreendimento de longa duração, e que não pode ser alcançada de um dia para o outro.

As agências precisam de se centrar mais na pobreza e no impacto dos programas por país. A par da tendência de desenvolvimento de estratégias de redução da pobreza nos países parceiros, os programas das agências devem centrar-se principalmente nos objectivos de redução da pobreza. As agências podem desempenhar um papel essencial na promoção de processos de formulação de políticas locais esclarecidas, compartilhando com os parceiros locais informações, análises, estudos de diagnóstico, inquéritos junto dos utilizadores, informação estatística e outros conhecimentos. Os programas devem reflectir os melhores conhecimentos sobre a pobreza no país. Devem também ter em consideração as actividades das outras agências de ajuda no país, a fim de reflectir a sua própria vantagem comparativa.

Usando uma variedade de instrumentos de ajuda – apoio sectorial, programa e projecto – promover sinergias e complementaridades.

A programação por país deve consistir numa combinação de instrumentos de ajuda tirando partido das sinergias. A ajuda pode, nomeadamente, passar por um apoio financeiro aos programas nacionais, regionais e sectoriais e a projectos. Estes instrumentos são frequentemente associados a um diálogo sobre as políticas e apoiados por cooperação técnica, a qual é, geralmente, integrada no respectivo projecto ou programa. Cada instrumento tem as suas vantagens e os seus inconvenientes, consoante o país parceiro. Mas, para assegurar a apropriação e a sustentabilidade, a comunidade do desenvolvimento deve orientar-se para moldes de cooperação centrados no apoio aos programas definidos pelos parceiros, em detrimento das actividades que emanam das agências de

ajuda. É, para tal, necessário colocar a tónica na ajuda-programa e na ajuda sectorial, mas também muito pode ser feito através dos projectos, desde que todos os elementos sejam coordenados no apoio da liderança do parceiro. A escolha dos instrumentos e o equilíbrio entre acções indirectas e acções orientadas deve decorrer de uma análise das necessidades do país, realizada no âmbito de um diálogo com o governo e com os outros detentores de interesse.

A ajuda-programa abre uma via de diálogo permanente sobre as políticas centradas nos pobres. A ajuda-programa permite reduzir ao mínimo os custos de transacção associados ao desembolso de recursos financeiros. Dando ao país parceiro a responsabilidade plena das decisões financeiras e da gestão, este apoio responde aos princípios de parceria e da apropriação local. Quando o contexto político, económico e institucional é propício, a ajuda-programa concedida e inserida numa estratégia racional de redução da pobreza terá provavelmente o maior impacte. Dado o carácter fungível dos recursos, as agências de desenvolvimento devem velar para que a sua ajuda-programa apoie um programa de reformas sólido, consensual e monitorizado. A redução da dívida, que proporciona *de facto* um tipo de ajuda-programa, assenta em princípios similares.

A ajuda sectorial pode contribuir para reforçar a atenção para a pobreza e as desigualdades. Os programas sectoriais, incluindo a abordagem sectorial integrada, podem melhorar a apropriação local, reforçar a parceria e criar um ambiente institucional propício à redução da pobreza. Para explorar as vantagens das abordagens sectoriais integradas na redução da pobreza, as agências devem responder a múltiplos desafios: - aceitar as estratégias sectoriais definidas localmente, e promover um diálogo mais centrado na equidade no desenvolvimento social, particularmente nos sectores cruciais da saúde e da educação; - fazer dos direitos dos pobres e das questões do género as preocupações de primeira instância em sectores específicos; - dar prioridade ao desenvolvimento das capacidades locais para formular políticas e implementar programas; - envolver a sociedade civil e fomentar as parcerias com o sector privado, e; - racionalizar os métodos contabilísticos e os procedimentos administrativos. O alargamento deste tipo de apoio também depende da capacidade do país parceiro de adoptar as normas de contabilidade e de gestão financeira relativas à utilização dos fundos externos.

Os projectos conduzidos pelos parceiros podem ter um impacte duradouro nos meios de subsistência e no bem-estar dos beneficiários. Os projectos centrados na pobreza terão o maior impacte se se inscreverem num quadro de desenvolvimento mais vasto como, por exemplo, na

estratégia nacional de redução da pobreza ou num programa sectorial. Têm mais possibilidades de contribuir duradouramente para a redução da pobreza quando favorecem a apropriação e a participação, se baseiam em conhecimentos locais e são centrados no crescimento das capacidades. Os projectos devem ser compatíveis com o contexto institucional e cultural envolvente, e ser aceites pela Administração central e local e pela sociedade civil. As agências devem evitar os pequenos projectos que afectam apenas um número reduzido de pessoas e que fazem pesar uma carga excessiva sobre as magras capacidades do país parceiro. Devem, também, abandonar os métodos do topo para a base na micro-gestão, tanto na concepção como na implementação, que resultam em falta de sustentabilidade quando o financiamento externo termina.

O reforço das capacidades dos parceiros para reduzir a pobreza deve ser um objectivo prioritário da cooperação técnica. A cooperação técnica no desenvolvimento das capacidades, quer autónoma, quer integrada noutros projectos ou em abordagens sectoriais integradas, tem um papel importante e duradouro a desempenhar. Para aumentar o seu impacte, as agências de desenvolvimento devem aplicar boas práticas comprovadas. Primeiro, estabelecer a autonomia e o princípio da intervenção mínima como um objectivo estratégico em vez de recorrer à cooperação técnica para assegurar a realização de certas tarefas ou preencher lacunas nas competências locais. Segundo, planear a cooperação técnica no âmbito das estratégias nacionais de redução da pobreza e dos programas sectoriais, em detrimento de basear-se em propostas isoladas emanadas dos doadores. Terceiro, definir os objectivos em termos de resultados a alcançar e não de recursos a fornecer. Quarto, promover as competências dos peritos locais e facilitar, quando necessária, a transferência de experiência e conhecimentos por peritos internacionais. Quinto, tal como no caso dos projectos e de grande parte da ajuda sectorial, reforçar as instituições e capacidades existentes, tanto públicas como privadas, incluindo as universidades, em vez de promover estruturas paralelas. E, sexto, assegurar que os custos recorrentes são sustentáveis e serão tidos em conta nos orçamentos nacionais ou locais. Estas boas práticas aplicam-se igualmente à cooperação financeira.

Por último, outros instrumentos de crescente importância para as agências, como a redução da dívida, a ajuda humanitária e o apoio à cooperação regional, podem desempenhar um papel capital na redução da pobreza.

A coerência das políticas é importante

As políticas dos governos Membros do CAD devem ser coerentes com o objectivo internacional de redução da pobreza.

A redução da pobreza exige coerência – não apenas em matéria de cooperação para o desenvolvimento mas também entre as políticas dos países Membros da OCDE, para evitar que os esforços de redução da pobreza realizados pelas agências de desenvolvimento não sejam comprometidos pelas políticas e intervenções de outros sectores dos seus governos. A coerência das políticas para a redução da pobreza à escala mundial deve ser erigida por cada Membro como o fio director da acção no plano nacional. De facto, as políticas governamentais seguidas noutros domínios podem ser mais importantes para a redução da pobreza nos países em desenvolvimento do que a cooperação para o desenvolvimento. Considerem-se os direitos aduaneiros e os subsídios que são aplicados aos produtos agrícolas e manufacturados nos países industrializados: as estimativas sugerem que eles provocam perdas anuais para os países em desenvolvimento equivalentes ao fluxo anual da ajuda pública ao desenvolvimento. Se incluirmos as barreiras não tarifárias e a regulamentação dos serviços ligados ao comércio e os direitos de propriedade intelectual, o número correspondente é três vezes mais elevado.

A coerência das políticas constitui um desafio político de grande amplitude. Os governos prosseguem objectivos muito diversos que reflectem os interesses e o eleitorado interno. Mas, mesmo assim, a redução da pobreza pode receber maior importância relativamente a outros objectivos nacionais e tornar-se uma prioridade máxima para um leque cada vez maior de responsáveis políticos. Porquê? Porque a pobreza é uma fonte de disfuncionamentos e de desordens no mundo – com efeitos multiplicadores para a instabilidade política, a degradação ambiental, a migração clandestina, a propagação de epidemias e outros problemas internacionais.

As áreas chave da coerência das políticas para a redução da pobreza incluem o comércio internacional, a agricultura, a segurança alimentar, a prevenção de conflitos e as questões sociais.

Passos chave para reforçar a coerência das políticas. As mais altas autoridades políticas precisam de divulgar a todas as instâncias governamentais o seu compromisso de reduzir a pobreza à escala mundial e tomar medidas para melhorar a coordenação das políticas, para reforçar a coerência. Quase todos os Membros do CAD expressaram publicamente a sua determinação em reduzir a pobreza. O desafio consiste em partilhar esta determinação com todos os níveis da Administração e em utilizá-la como ponto de referência para a formulação e aplicação das políticas. As áreas políticas mais importantes são o comércio e o investimento internacionais, a agricultura e a segurança alimentar, os recursos naturais e o ambiente, as questões sociais, a governação e a segurança humana.

Tornar coerentes as políticas seguidas pelos governos é um processo complexo. Mas, há formas de alcançar grandes progressos nesta via. Pode-se, por exemplo, estabelecer um mecanismo político, como um grupo de

trabalho inter-agências, para intercâmbio e consultas dentro e entre ministérios; desenvolver um projecto de redução da pobreza à escala do conjunto do governo; vetar sistematicamente a legislação tendo em conta a sua coerência com a redução da pobreza e estabelecer grupos interministeriais de reflexão sobre questões emergentes, como a prevenção dos conflitos.

Caixa 3. Lista indicativa das condições essenciais para a coerência das políticas ao serviço da redução da pobreza

Em 2000, o Conselho Ministerial da OCDE e a Reunião de Alto Nível do CAD decidiram estabelecer uma lista das condições essenciais de coerência das políticas que pode servir de referência para as políticas públicas dos países Membros. A lista está incluída nas *Directrizes*. Cobre todo um leque de aspectos que têm impacto no desenvolvimento. A lista é mais indicativa do que imperativa e serve para encorajar os governos Membros a integrar sistematicamente as questões

da pobreza e do desenvolvimento em todas as áreas políticas relevantes. Foi sendo elaborada na sequência de consultas a um leque muito variado de peritos em políticas, na OCDE. Deve constituir um pequeno documento distinto a ser usado pelas diferentes esferas da Administração dos países Membros, e também para promover e guiar o trabalho futuro da própria OCDE sobre as questões da coerência das políticas.

As agências de desenvolvimento têm um papel importante - como defensoras dos objectivos do desenvolvimento e para assegurar que existem mecanismos para alcançar, na prática, a coerência das políticas. Estes mecanismos para a coerência das políticas podem, naturalmente, aplicar-se quer aos objectivos de desenvolvimento quer aos outros objectivos nacionais. As reuniões oficiais são um instrumento precioso para a melhoria da coerência, mas é igualmente essencial adquirir uma cultura de contactos informais.

Alterar a nossa maneira de pensar e agir

As agências devem reflectir sobre a maneira como vão abordar as mudanças institucionais que se vão impor se a relação clássica *doador/beneficiário* for redefinida numa relação assente sobre o princípio da parceria, liderada pelas prioridades das autoridades do país em desenvolvimento e facilitada por uma partilha de conhecimentos e pelo diálogo sobre as políticas. A evolução que se desenha levará, em muitos casos, a mudanças nos modos de organização, nas práticas, nos sistemas de estímulo e na cultura interna das agências de ajuda. Uma mudança de sucesso responderá às seguintes questões:

O que é necessário fazer para integrar de forma sistemática a redução da pobreza em todas as actividades das agências de desenvolvimento?

Trabalhar como parceiro apelará a grandes mudanças
...

- ❑ Fazer nascer uma verdadeira determinação da hierarquia, tanto ao nível político como da definição da acção, de forma a mobilizar e canalizar *o interesse e a participação* dos técnicos, das outras instâncias públicas e da sociedade civil para se centrarem determinada e firmemente no apoio aos esforços de redução da pobreza dos países parceiros. É, também, necessário que *as agências tenham uma visão clara, um quadro de políticas e estratégias* para ajudar os parceiros a reduzir a pobreza, incluindo a programação por país, as abordagens sectoriais e as actividades realizadas no âmbito de projectos. O objectivo de redução da pobreza deve impregnar todo o processo de planeamento relevante da agência e ser um critério nos processos de selecção e aprovação dos programas e projectos.

... na forma como as agências são geridas e lideradas
...

- ❑ Tendo em conta o carácter multidimensional do processo a seguir, reconhecer a necessidade de *rever os modos de organização a fim de facilitar a coordenação, as sinergias em termos de competências* e as trocas de saber nas agências de ajuda. As boas práticas nesta matéria conjugam duas abordagens: uma visando tornar todos os técnicos responsáveis pela promoção da redução da pobreza, o outro consistindo em designar “pontos focais” ou “chefes de fila” para impulsionar a acção e a mudança e aprendizagem institucionais. Estes “pontos focais” terão necessidade de recursos e de autoridade para agir eficazmente.

.... e nos seus sistemas, estruturas, práticas e culturas organizacionais.

- ❑ As agências necessitarão de uma vasta gama de competências (incluindo a capacidade para integrar as preocupações transversais do género, da governação, do ambiente e das abordagens participativas). Será necessário dotar as delegações locais de especialistas sobre a pobreza (nomeadamente de especialistas em macroeconomia e de peritos técnicos). Poder-se-á recorrer a pessoas já presentes no terreno ou em centros regionais, às quais os técnicos da sede da agência de ajuda darão o seu apoio. Serão necessários programas de formação para trabalhar as questões e técnicas de redução da pobreza no sentido de desenvolver no pessoal a capacidade de responder com clarividência e sensatez.
- ❑ Incentivar o trabalho em equipa, suprimindo a compartimentação entre as especialidades, de forma a melhor fazer face ao carácter multidimensional da pobreza e ultrapassar a fase das abordagens

estritamente sectoriais ou as estratégias conduzidas pelos doadores. Isto terá implicações na forma como as agências organizam e gerem os seus recursos humanos.

Como é que as agências podem trabalhar mais eficazmente no terreno, com os diversos parceiros, sob a liderança das autoridades locais?

Simplificar o sistema de apresentação de relatórios e dos requisitos de prestação de contas e descentralizar os recursos humanos e a tomada de decisões para o terreno poderá facilitar as relações de parceria.

- ❑ Reduzir os constrangimentos criados pela multiplicidade das exigências administrativas e financeiras e melhorar a coordenação das políticas e actividades da agência é muito importante. Os esforços deverão incidir sobretudo na racionalização, simplificação e harmonização das práticas, procedimentos e obrigações em matéria administrativa, no respeito das exigências de prestação de contas de cada agência. Apoiar o desenvolvimento das capacidades locais em matéria de prestação de contas e transparência na utilização da ajuda (gestão financeira, contabilidade e acompanhamento) permitirá reforçar a confiança das agências e facilitará a evolução para a articulação dos sistemas e procedimentos das agências e dos países em desenvolvimento parceiros. Este reforço das capacidades não deve dar lugar a actividades independentes de cada agência, mas resultar de uma ajuda coordenada.
- ❑ As agências também têm necessidade de fortalecer as suas capacidades institucionais para apoiar os governos parceiros a elaborarem as suas próprias estratégias de redução da pobreza e para colaborar mais eficazmente com os outros parceiros e detentores de interesse. Isto poderá implicar uma mudança de atitudes e comportamentos por parte das agências quanto ao papel da sociedade civil nos processos de formulação das políticas. Os Membros devem ser realistas quanto ao tempo necessário para suscitar um amplo apoio às estratégias para reduzir a pobreza e para mobilizar os recursos requeridos nos países parceiros, especialmente onde as capacidades são fracas.
- ❑ Descentralizar os recursos humanos e a tomada de decisões para o terreno pode ajudar de várias formas. Pode melhorar a compreensão sobre as condições da pobreza e articular as respostas às mudanças nas circunstâncias locais. Pode, também, fortalecer o trabalho de equipa interdisciplinar, promover o diálogo e a parceria através de uma interacção contínua e articulada com outros parceiros locais.
- ❑ Descentralizar as decisões implica ponderar os benefícios e os

factores a jusante, como o aumento dos custos e a dispersão excessiva das competências técnicas. Além disso, maior descentralização não é necessariamente uma solução adequada e/ou possível para agências de ajuda para o desenvolvimento pequenas, dados os custos adicionais associados e os esforços extra necessários para assegurar a qualidade da programação e prestação de contas local. Isto vem ao encontro da necessidade de uma crescente colaboração e partilha de experiências e informação entre todas as agências, e de uma maior confiança na experiência local.

Como é que as agências podem fortalecer as capacidades e motivações do seu pessoal para trabalhar em parceria?

Os reflexos da parceria e as atitudes no pessoal da agência podem ser cultivados através de formação profissional e do recrutamento e de sistemas de incentivos e de remunerações adequados.

- ❑ *A gestão deveria colocar a tónica no desenvolvimento de competências que favoreçam a parceria* (na concertação e negociação, experiência de coordenação) e criando novas oportunidades para o intercâmbio de pessoal, o aperfeiçoamento e o trabalho em equipa.
- ❑ O recrutamento de pessoal e a estrutura de incentivos (para o pessoal permanente, temporário e diplomático) deve incluir um forte enfoque nas competências e desempenhos na redução da pobreza e no crescimento favorável aos pobres, nas capacidades de trabalho em equipa e nos esforços para iniciar e manter a coordenação com os outros funcionários e parceiros.

Como fazer para que os modos de organização e os procedimentos das agências de ajuda favoreçam uma maior coerência das políticas à escala do conjunto da Administração dos países Membros?

- ❑ Os esforços para aumentar a coerência das políticas apelam à criação ou melhoria de mecanismos para *resolver as contradições ou mitigar os efeitos conflitantes das políticas governamentais*. Também apelam a um compromisso de tempo e recursos para identificar e analisar as questões e para interagir em diferentes fóruns nacionais e globais. Mais precisamente, é fundamental, se queremos melhorar a coerência global dos esforços de cooperação para o desenvolvimento, aproximar e tornar mais coerentes as posições das agências de ajuda e das outras instâncias governamentais relativamente às relações com as instituições multilaterais.

Atingir os objectivos que fixámos

A cooperação para o desenvolvimento focalizada e uma maior coerência das políticas podem fazer muito para reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento. Mesmo que o efeito seja modesto, sem a iniciativa, esforços e recursos de outros parceiros, incluindo os governos, a sociedade civil, o sector privado – e particularmente os próprios pobres. Alcançar os objectivos requererá uma aliança de todos os esforços. Estas *Directrizes* fornecem informação e experiência, e partilham orientações para ajudar as agências bilaterais a trabalharem com os países parceiros, com outras agências ou com instituições multilaterais numa colaboração cada vez mais fundada na coordenação e na colegialidade das decisões. Todos os parceiros do desenvolvimento devem esforçar-se para em conjunto assegurar que o progresso neste novo Século é verdadeiramente conduzido pelos parceiros e benéfico para todos.

Notas

¹ Segundo a norma internacional fixada em 1 dólar EUA (em termos de paridade de poder de compra – PPC) por pessoa/dia. Se utilizarmos a norma de 2 dólares EUA por pessoa/dia, o número de indivíduos em situação de pobreza extrema passa para 2,8 biliões, ou seja, 60% da população do mundo em desenvolvimento.

² Neste texto, os países em desenvolvimento são designados pelas expressões “países parceiros” ou “governos parceiros”, e não “beneficiários”, para sublinhar bem a importância que é concedida aos mecanismos e às modalidades de parceria. Da mesma forma, a comunidade de ajuda bilateral é designada por “agências de desenvolvimento” ou “agências de ajuda” (e não por “doadores”). A expressão “detentores de interesse” remete, por seu lado, a todos os que se interessam ou preocupam com a redução da pobreza.

³ Esta formulação foi alvo de aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2001, como fazendo parte do seu relatório anual sobre a Declaração do Milénio.

⁴ DERP – Documento Estratégico de Redução da Pobreza; ENDS – Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável; QDI – Quadro de Desenvolvimento Integrado do Banco Mundial; QNUAD/ANC – Quadro das Nações Unidas para a Ajuda ao Desenvolvimento/Apreciação Nacional Comum.

Esta *Síntese* é uma tradução dos excertos de:

The DAC Guidelines
Poverty Reduction

Les lignes directrices du CAD
La réduction de la pauvreté

© 2001, OECD.

Translation by the Instituto da Cooperação
Portuguesa

As publicações são disponíveis para venda na OCDE
Paris Centre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex
16, FRANCE e no website www.oecd.org.

As *Sínteses* são disponíveis
livremente na Biblioteca
Online da OCDE no website
www.oecd.org.

As *Sínteses* são preparadas
pela *Rights and Translation*
unit, Public Affairs and
Communications
Directorate.

email : rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

A reprodução desta *Síntese* é
permitida desde que sejam
mencionados o copyright da
OCDE e o título original.