OCDE

RELATÓRIO 2011 SOBRE A INTERVENÇÃO INTERNACIONAL EM ESTADOS FRÁGEIS

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU

RELATÓRIO 2011 SOBRE A INTERVENÇÃO INTERNACIONAL EM ESTADOS FRÁGEIS

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU

OCDE

Este estudo foi publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados nesta publicação não refletem necessariamente a posição do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), da OCDE ou dos seus Estados membros.

É FAVOR CITAR ESTA PUBLICAÇÃO COMO:
OCDE (2011), *Relatório 2011 sobre a intervenção internacional em Estados frágeis: República da Guiné-Bissau*, OECD Publishing.

ISBN 978-92-64-00000-0 (PDF)
ISBN 978-92-64-00000-0 (print)

Foto da capa: © Dreamstime/shutter1970

As erratas das publicações da OCDE podem ser consultadas em: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OCDE 2011

O conteúdo desta publicação pode ser copiado, transferido da internet ou imprimido para uso pessoal. Partes do seu conteúdo, bases de dados e produtos multimédia também podem ser utilizadas em documentos, apresentações, blogs, sites e materiais pedagógicos, desde que devidamente atribuído à OCDE como fonte e proprietária do copyright. Os pedidos de autorização para uso público e comercial ou para a sua tradução devem ser enviados para *rights@oecd.org*. A permissão para a reprodução parcial para uso público e comercial desta publicação pode ser obtida directamente através do Copyright Clearence Center (CCC), *info@copyright.com,* ou do Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

PREFÁCIO

A ERRADICAÇÃO DA POBREZA NA GUINÉ-BISSAU CONTINUA A SER UM DOS GRANDES DESAFIOS DO Governo liderado por SE Senhor Carlos Gomes Júnior. Apesar de importantes progressos alcançados nos últimos anos, o Governo está determinado a definir políticas e estratégias a médio e longo prazo através do seu Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza (DENARP), com o objectivo de assegurar que todos os Guineenses possam gozar de uma vida melhor e mais próspera.

No passado recente, a maior parte da ajuda à Guiné-Bissau vinha sob forma de assistência orçamental e humanitária de urgência, respondendo assim às necessidades imediatas. Presentemente, o Governo está engajado na definição de políticas e estratégias ambiciosas de desenvolvimento durável. Esta evolução das necessidades deve, de certo modo, ser acompanhada de mudanças ao nível do conceito da ajuda pelo Governo e pelos parceiros de desenvolvimento, com o propósito de assegurar o seu maior impacto na vida das populações.

No seguimento da assinatura da Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda pela Guiné-Bissau, em Agosto de 2010, o Governo participou pela primeira vez, com os seus parceiros de desenvolvimento bilaterais e multilaterais, nos inquéritos de 2011 da Declaração de Paris e dos Estados em situação de fragilidade e está cada vez mais convencido que o seguimento destes princípios contribuirá directamente para melhorar a eficácia da ajuda.

Estas acções evidenciam-se num quadro de iniciativas empreendidas para a apropriação, alinhamento, financiamento e implementação da nova estratégia nacional para a redução da pobreza e crescimento económico, DENARP II.

Porém, é de destacar a elaboração da Política Nacional de Ajuda, documento que assistirá o Governo na definição de um quadro institucional legal para alcançar maior capacidade de absorção da ajuda e o estabelecimento de mecanismos de coordenação estratégica e operacional, coerente com a estratégia nacional de desenvolvimento.

Não obstante os esforços do Governo em reduzir progressivamente o seu nível de dependência da ajuda externa de longo prazo, a ajuda de alta qualidade continua a ser essencial para o desenvolvimento da Guiné-Bissau a curto e médio prazo.

É importante realçar que a Guiné-Bissau atingiu o ponto de conclusão da iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (PPME) em Dezembro de 2010, o que lhe permitiu uma redução de cerca de 90% da sua divida externa, mas importantes apoios e assistência sob forma de donativos continuam a ser necessários e indispensáveis.

Estou convicta de que, com suficientes e significativas ajudas de qualidade a curto e médio prazo, o Governo poderá assegurar uma prestação de serviços eficaz para as suas populações, e criar condições necessárias com vista a dinamizar o crescimento económico e a redução da pobreza.

S.E Helena Nosolini EMBALÓ
Ministra da Economia, do Plano e Integração Regional

AGRADECIMENTOS

ESTE CAPÍTULO RESUME AS CONSTATAÇÕES DO INQUÉRITO DE 2011 sobre os Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados e Situações de Fragilidade e do Inquérito de 2011 sobre a Monitorização da Declaração de Paris na Guiné-Bissau, realizados com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

O capítulo foi elaborado pela consultora Fernanda Faria, com a participação da consultora Patrícia Magalhães Ferreira, sob responsabilidade do Coordenador Nacional, Alfredo Mendes (Director da Ajuda Pública, no Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional da Guiné-Bissau) e com o apoio do ponto focal internacional, Ernesto Rodero (Conselheiro do PNUD para a coordenação da ajuda). O capítulo foi submetido a um processo independente de *peer review* realizado por Sílvia Roque e por Gregory de Paepe da OCDE. Os dados estatísticos nos anexos C e D foram reunidos e disponibilizados pela OCDE.

Este capítulo tem por base a consulta a uma multiplicidade de actores, realizada a 7 e 8 de Abril de 2011 em Bissau, com a moderação de Ana Leão, e uma série de entrevistas e reuniões conduzidas por Fernanda Faria. O texto incorpora a análise dos questionários respondidos pelos doadores e os comentários recebidos à primeira versão. Assim, não reflecte as perspectivas das consultoras ou da OCDE, mas sim das principais entidades e actores interessados na Guiné-Bissau.

O Governo da Guiné-Bissau e a OCDE agradecem a todos os actores nacionais e internacionais que contribuíram para este processo de consultas. O relatório não poderia ter sido elaborado sem a liderança, as opiniões e as contribuições valiosas do governo, da comunidade internacional, da sociedade civil e de outras entidades interessadas na Guiné-Bissau. Um agradecimento particular vai para a representação do PNUD na Guiné-Bissau pelo apoio a todo o processo, incluindo a realização da reunião de consulta nacional.

Espera-se que as constatações resumidas neste relatório contribuam para reforçar o envolvimento internacional e a eficácia da ajuda na Guiné-Bissau, bem como para fortalecer os processos em curso e o diálogo no país nos próximos meses/anos. A segunda ronda do Inquérito de Monitorização dos Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados e Situações de Fragilidade (2011) mede os progressos da aplicação destes princípios ao longo do tempo. O Inquérito de Monitorização da Declaração de Paris, de 2011, dá seguimento aos inquéritos anteriores realizados em 2006 e 2008, sendo fundamental para determinar se as metas definidas pela Declaração de Paris para 2010 foram atingidas. A Guiné-Bissau não participou nos inquéritos anteriores, pelo que o presente capítulo não mede o progresso realizado na aplicação destes princípios, mas a situação actual da ajuda e envolvimento internacional no país face aos princípios e metas propostas. Os resultados de ambos os inquéritos serão apresentados no IV Fórum de Alto-Nível sobre Eficácia da Ajuda, a ter lugar em Busan, na Coreia, de 30 de Novembro a 1 de Dezembro de 2011. ■

ÍNDICE

	Acrónimos e abreviaturas	11
	Sumário executivo	15
	Introdução	23
PRINCÍPIO 1	Tomar o contexto como ponto de partida	27
PRINCÍPIO 2	Não causar danos	31
PRINCÍPIO 3	Centrar-se na construção do Estado como objectivo central	35
PRINCÍPIO 4	Dar prioridade à prevenção	41
PRINCÍPIO 5	Reconhecer as ligações entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento	45
PRINCÍPIO 6	Promover a não-discriminação para a inclusão e estabilidade sociais	49
PRINCÍPIO 7	Alinhar-se com as prioridades locais de várias formas em contextos distintos	53
PRINCÍPIO 8	Accordar mecanismos práticos de coordenação	57
PRINCÍPIO 9	Agir com rapidez... mas manter-se envolvido durante o tempo suficiente	63
PRINCÍPIO 10	Evitar criar bolsas de exclusão	67
ANEXO A	Princípios para uma intervenção internacional eficaz em estados e situações de fragilidade	71
ANEXO B	Tabela resumida dos indicadores dos Princípios ESF	75
ANEXO C	Tabelas resumidas dos indicadores da Declaração de Paris	77
ANEXO D.	Fragmentação e proliferação da ajuda na Guiné-Bissau	87
ANEXO E	Metodologia para os inquéritos de monitorização dos Princípios de intervenção em Estados frágeis e da Declaração de Paris	93
ANEXO F	Bibliografia	97

TABELAS

TABELA 1 Tabela resumida da Declaração de Paris (2011) 19

TABELA 2 Tabela resumida dos Princípios (2011) 20

TABELA 3 Referências-base e metas para os indicadores da Declaração de Paris 25

TABELA 4 Principais documentos de estratégia 54

TABELA B.1 Indicadores para o inquérito dos Princípios (2011) 75

TABELA C.1 As estimativas orçamentais do governo são completas e realistas? 77

TABELA C.2 Qual a percentagem do cooperação técnica coordenada com os programas nacionais? 78

TABELA C.3 Qual a percentagem da ajuda afectada ao sector público que passa pelos sistemas nacionais? ... 78

TABELA C.4 Quantas unidades de implementação de projectos existem paralelas às estruturas existentes no país? 79

TABELA C.5 Qual a relação entre os desembolsos programados e os contabilizados pelo governo? 80

TABELA C.6 Qual a percentagem de ajuda bilateral não-ligada? 81

TABELA C.7 Qual o montante de ajuda desembolsada através de abordagens por programa? 82

TABELA C.8 Quantas missões dos doadores são coordenadas? 82

TABELA C.9 Quantos trabalhos analíticos são coordenados? 83

TABELA C.10 Referências-base e metas 84

TABELA C.11 Quais os doadores que responderam ao inquérito? 85

TABELA D.1 Fragmentação da Ajuda por Sector na Guiné-Bissau 87

TABELA D.2 Proliferação de doadores na Guiné-Bissau 89

FIGURA

FIGURA 1 Mapa da Guiné-Bissau 22

QUADRO

QUADRO 1 Ligação entre principais eventos e APD, Guiné-Bissau (2002-2010) 64

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AAA	Agenda de Acção de Acra
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA na sigla inglesa, Banco Mundial)
ANP	Assembleia Nacional Popular
AP	Ajuda Programável
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BCEAO	Banco Central dos Estados da África Ocidental
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CCP	Comissão de Consolidação da Paz (NU)
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CPIA	Critérios do BM para a avaliação da qualidade das políticas e instituições de um país
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DENARP	Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza
DP	Declaração de Paris
EPCA	(sigla inglesa para) Ajuda de Emergência pós-conflito (FMI)
ESF	Estados e Situações de Fragilidade
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento (BAD)
FAM	Fundo para o Ambiente Mundial (*Global Environmental Fund*)
FCP	Fundo de Consolidação da Paz (NU)
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento (na sigla inglesa) (Banco Mundial)

IDSR	Inquérito Demográfico de Saúde Reprodutiva
ILAP	Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza
MICS	(sigla para) Inquérito por Amostragem aos Indicadores Múltiplos
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OGE	Orçamento Geral do Estado
OMS	Organização Mundial de Saúde
PARAP	Programa de Apoio à Reforma da Função Pública (cooperação RGB-UE)
PARCA	Projecto de Apoio ao Reforço das Capacidades da Administração Pública
PECA	Programa de Apoio ao Reforço de Capacidades de Pilotagem da Economia e de Coordenação da Ajuda
PESD	Política Externa de Segurança e Defesa (União Europeia)
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Investimentos Públicos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPME	Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados
QDMP	Quadro de Despesas de Médio Prazo
RGB	República da Guiné-Bissau
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RSS	Reforma do Sector de Segurança
SIGFIP	Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas
UA	União Africana
UE	União Europeia

UEMAO	União Económica e Monetária da África Ocidental
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para a População
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIOGBIS	Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau
UNODC	Gabinete das Nações Unidas para a Droga e a Criminalidade
USD	Dólar americano (dos Estados Unidos da América)

SUMÁRIO EXECUTIVO

O CAPÍTULO SOBRE A GUINÉ-BISSAU REFLECTE AS CONCLUSÕES DA CONSULTA E DIÁLOGO ENTRE CERCA de 80 actores e entidades interessadas ("*stakeholders*"), representando instituições nacionais e internacionais, e complementado por entrevistas e por uma recolha de dados através de um questionário aos doadores e pesquisa documental. Em 2008, a Agenda de Acção de Acra deu seguimento à Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda (2005) e salientou a importância de aplicar e adaptar os princípios de eficácia da ajuda às situações de fragilidade. Representou, igualmente, um compromisso dos doadores e dos países em desenvolvimento para monitorizarem a implementação dos Princípios de uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados e Situações de Fragilidade, numa base voluntária e ao nível de cada país. Este capítulo analisa a implementação dos princípios na Guiné-Bissau, cinco anos após a sua aprovação pelos membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, e identifica áreas prioritárias para melhorar o impacto colectivo do envolvimento internacional no país. Este capítulo analisa também os resultados do Inquérito de 2011 para a monitorização da Declaração de Paris, reunindo dados sobre a situação actual e os desafios na implementação dos compromissos internacionais sobre eficácia da ajuda na Guiné-Bissau.

PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES SOBRE OS PRINCÍPIOS

■ Princípio 1: Tomar o contexto como ponto de partida

As estratégias dos doadores são de um modo geral baseadas em estudos do contexto, parte dos quais são conjuntos ou coordenados com outros doadores. Esse esforço de contextualização dos seus programas não significa, porém, que têm um conhecimento aprofundado das dinâmicas e especificidades locais ou que as suas intervenções tenham em conta essa especificidade, tanto mais que as comunidades/actores locais não são geralmente envolvidas nestes processos. Poucos doadores analisam também os factores regionais e globais de conflito, fragilidade e insegurança, mas estes são considerações importantes na atenção internacional à RGB. Ainda que boa parte dos doadores, incluindo os novos parceiros da cooperação sul-sul, partilhe a análise sobre os principais factores de instabilidade e obstáculos ao desenvolvimento da Guiné-Bissau, a partilha de objectivos estratégicos para o país é parcial, nem há consenso sobre todas as áreas prioritárias, a sua hierarquização, ou ainda sobre o tipo de intervenção externa mais adequado.

■ Princípio 2: Não causar danos

Os actores nacionais consideram que a ajuda internacional ao país é geralmente positiva. No entanto, as prioridades nacionais nem sempre prevalecem nas políticas de ajuda externa ou não são claramente definidas e defendidas pelos actores nacionais, com impacto em termos de governação, coerência da ajuda externa, bem como de pertinência e sustentabilidade das acções promovidas ou apoiadas pelos doadores. Existem mecanismos de avaliação e integração das lições aprendidas, que poderiam ajudar a evitar ou controlar efeitos perniciosos das intervenções externas, mas que nem sempre têm em conta metas não-quantitativas ou o impacto dos seus programas e actividades face a objectivos de reforço do Estado ou de prevenção de conflitos. Não existem mecanismos institucionalizados de concertação interna entre actores nacionais e de diálogo e coordenação com e entre os doadores, nem há um envolvimento sistemático das comunidades locais, quer por parte das autoridades locais como dos parceiros do desenvolvimento, nos projectos de interesse para o desenvolvimento local. Procedimentos complexos e a procura de visibilidade por parte dos doadores limitam igualmente as possibilidades de participação de outros actores e/ou a necessária adaptação dos programas à realidade e condicionalismos locais, incluindo capacidades locais limita-

das e agravadas pela fuga de cérebros para agências de doadores e ONGs internacionais.

■ Princípio 3: Centrar-se na construção do Estado como objectivo central

Prioridade partilhada por doadores e actores nacionais, estatais e não-estatais, o apoio à consolidação do Estado na Guiné-Bissau traduz-se predominantemente no apoio externo ao reforço de capacidades para provisão de serviços sociais básicos e para a gestão das finanças públicas. Neste domínio, tem havido alguns progressos, ainda que insuficientes face à amplitude das necessidades. Áreas como a governação económica, financeira e política, e reformas nos sectores da segurança e da justiça estão também a merecer uma atenção e apoio crescentes dos doadores. Os avanços nalgumas destas áreas, na RSS em particular, e o impacto destas acções têm sido, porém, limitados (a legislação, análises e formação). Nalguns casos, como na reforma do sector público em geral, carecem de uma abordagem mais abrangente, que contemple alternativas económicas, importantes também para a estabilização social e política. É reconhecido o papel da sociedade civil e do sector privado para a consolidação do Estado, mas o apoio a estes actores e à promoção do diálogo entre estes e o Estado é uma dimensão que existe apenas nalgumas estratégias de doadores multilaterais. Entre os mecanismos de ajuda utilizados na consolidação do Estado, o apoio orçamental tem representado uma parte importante da ajuda. No entanto, a maior parte da APD não consta no orçamento de Estado, é gerida directamente pelos doadores ou através de unidades paralelas de implementação que raramente utilizam os sistemas nacionais de gestão das finanças públicas e de aquisições públicas, à falta de transparência e fiabilidade destes e da corrupção generalizada.

■ Princípio 4: Dar prioridade à prevenção

A comunidade internacional tem incluído a prevenção de conflitos e a consolidação da paz nas suas estratégias, desenvolvendo actividades e apoiando iniciativas num leque variado de áreas como a segurança, a governação política e económica, a justiça, o diálogo nacional, a resposta a situações de emergência sanitária, alimentar ou de crise humanitária. No entanto, as acções da comunidade internacional têm tido, até agora, um impacto limitado na prevenção da instabilidade política e no desenvolvimento sócio-económico do país, que está condicionado aos avanços na governação política e na segurança. A coerência das acções dos doadores e a predominância de interesses estratégicos e de segurança internacional sobre as prioridades do contexto nacional são algumas das falhas apontadas às acções da comunidade internacional para este fim na RGB.

■ Princípio 5: Reconhecer as ligações entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento

A ligação entre as dimensões política, de segurança, justiça e desenvolvimento e entre objectivos estratégicos de consolidação da paz, reforço do Estado e desenvolvimento económico e social na RGB é inequívoca e reconhecida pela generalidade dos doadores, que procuram fazer abordagens 'whole-of-government' nas suas estratégias de ajuda no país. Na prática, porém, verifica-se uma atenção maior e predominância das questões ligadas à RSS em detrimento das questões sociais, de desenvolvimento e de segurança humana, numa abordagem que privilegia os interesses e preocupações da segurança internacional e negligencia as prioridades e necessidades do contexto guineense.

■ Princípio 6: Promover a não-discriminação para a inclusão e estabilidade sociais

A Guiné-Bissau é uma sociedade integrada, apesar da pluralidade étnica e linguística. As acções dos doadores visam sobretudo alguns grupos específicos, mais vulneráveis ou marginalizados devido à situação de pobreza e outros factores no país (particularmente as mulheres e os jovens). Estas abordagens dos doadores não são perspectivadas como questões de direitos humanos, nem existe uma política estruturada de promoção dos direitos humanos e de apoio às organizações da sociedade civil nessa área, apesar de algumas iniciativas nesse sentido, sobretudo por parte de alguns doadores multilaterais.

■ Princípio 7: Alinhar-se com as prioridades locais de várias formas em contextos distintos

O alinhamento da ajuda externa com planos nacionais constitui talvez o principal desafio e dificuldade na aplicação dos princípios da DP em Estados frágeis, em virtude da fraca apropriação por parte dos actores nacionais e relevância operacional das estratégias nacionais e sectoriais de desenvolvimento. Apesar do DENARP e estratégias sectoriais, quando existem, serem usadas como referência para a acção externa, a fraca liderança política e participação nacional e as capacidades técnicas e financeiras internas limitadas não permitem ao Governo conduzir, implementar e monitorar estes processos. O problema reproduz-se também ao nível local, as comunidades beneficiárias não sendo muitas vezes integradas no processo. Outros factores, da responsabilidade dos doadores (procedimentos inadaptados e processos complexos dos doadores, capacidades limitadas no terreno, etc.), explicam também parte dos problemas do alinhamento e o fosso entre as estratégias e as realizações efectivas. Se bem que existam objectivos estratégicos conjuntos entre doadores e o governo da Guiné-Bissau, há diferenças importantes relativamente à prioridade das acções, bem como aos prazos e modalidades de apoio à realização desses objectivos.

■ Princípio 8: Acordar mecanismos práticos de coordenação

A coordenação entre doadores na Guiné-Bissau é essencialmente informal, desigual e limitada a alguns sectores. Falta informação sobre as actividades, montantes e distribuição da ajuda dos doadores por sectores, regiões e actores. Não existe uma divisão de trabalho entre doadores, apesar de nalguns sectores existirem de facto chefes de fila e programas conjuntos, bem como alguns estudos e missões coordenadas. O mecanismo de coordenação criado em 2006 funciona de forma ad hoc, em função do interesse ou urgência de algum doador, e não inclui doadores emergentes com um papel importante no país. No âmbito do DENARP, existem também mecanismos de coordenação entre os doadores e o Governo, com a participação de outros actores nacionais. O efectivo funcionamento destes e as suas potencialidades na coordenação da ajuda externa dependem, contudo, em larga medida de uma maior coordenação no seio do Governo e de uma definição clara e respeito pelas funções de cada ministério e órgão administrativo que presentemente não existe ou não funciona.

■ Princípio 9: Agir com rapidez … mas manter-se envolvido durante o tempo suficiente para garantir a sustentabilidade

Os principais doadores têm demonstrado alguma capacidade e vontade política de agir rapidamente, sobretudo no apoio à estabilização política (ex. na organização de eleições), social e em situações de emergência humanitária. Porém, apenas uma pequena minoria de doadores, sobretudo bilaterais, têm mantido a sua presença e volumes de ajuda mais ou menos estáveis ao longo das várias crises político-militares no país. A volatilidade e falta de previsibilidade da ajuda, num país tão dependente da ajuda externa como a RGB, é um dos principais problemas que, juntamente com a predominância da ajuda a projectos, procedimentos e sistemas de programação complexos e inadaptados às capacidades locais limitadas e a imprevisibilidade do apoio orçamental, agravam as dificuldades do país em programar e implementar estratégias de longo-prazo. A instabilidade política recorrente e o consequente enfraquecimento do Estado, explicam em parte uma presença e políticas erráticas dos doadores e a relutância em programar intervenções de longo-prazo.

■ Princípio 10: Evitar criar bolsas de exclusão

Apesar do aumento nos valores da ajuda desde 2005, esta é insuficiente para fazer face às necessidades do país. Por outro lado, a capacidade limitada de absorção da ajuda e o seu fraco impacto no passado não são incentivos a um maior investimento e ajuda por parte dos doadores. Esta realidade, aliada à grande dependência da ajuda externa e a capacidades nacionais limitadas para implementar e avaliar programas de desenvolvimento, levam a que a Guiné-Bissau seja um mero receptor de po-

líticas, sem critérios de selectividade e/ou adaptabilidade ao contexto local ou ainda sem controlo ou preocupações de equilíbrio pela distribuição da ajuda, sobre a qual os doadores não fornecem informação detalhada e desagregada por zonas, sectores e actores. Existem, contudo, disparidades regionais importantes no país, particularmente entre o meio urbano e rural e entre as ilhas, o sul e outras regiões do país.

PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES SOBRE A DECLARAÇÃO DE PARIS

Apropriação

O nível de apropriação por parte dos actores nacionais das suas políticas e estratégias de desenvolvimento e, consequentemente, o valor destes documentos enquanto referência para a pilotagem da acção das autoridades nacionais e das intervenções externas, é limitado. Os principais documentos de estratégia nacionais são muitas vezes elaborados por consultores externos, a pedido dos doadores e com uma participação limitada das entidades responsáveis do Estado. Estas carecem de capacidades técnicas e financeiras para conduzir e liderar o processo de concepção e de planificação da ajuda, bem como para fazer a gestão e a monitoria da implementação das estratégias e programas de desenvolvimento. As políticas nacionais são mais o fruto de imperativos do momento e de interesses políticos ou pessoais do que a tradução de estratégias acordadas. A falta de coordenação interna no seio do Governo e dentro dos próprios ministérios impede igualmente uma orientação efectiva das políticas nacionais de acordo com estas estratégias.

Alinhamento

A maior parte dos doadores afirma tomar como referência o DENARP e as estratégias sectoriais recentes. Na prática, a validade e relevância do DENARP é posta em causa pelo seu valor operacional limitado em virtude da falta de apropriação por parte dos actores nacionais, bem como pela actuação descoordenada dos actores internacionais e a sua 'desconfiança' quanto à determinação das autoridades em atingir as metas definidas. A maior parte da ajuda não é sequer contabilizada no orçamento do Estado e a generalidade dos parceiros recorre à gestão directa ou a unidades paralelas de implementação de projectos. Por um lado, procedimentos inadaptados e processos complexos dos doadores, capacidades no terreno limitadas ou inadequadas e, por outro lado, a falta de sistemas nacionais de gestão pública credíveis e transparentes, são alguns dos factores que contribuem para as dificuldades de alinhamento dos doadores com as estratégias e prioridades nacionais e que explicam, em parte, o fosso entre as estratégias e as realizações efectivas.

Harmonização

Ainda que sejam poucos os doadores presentes na Guiné-Bissau, cada um dos intervenientes no processo de ajuda no país tem exigências de procedimentos diferentes e processos complexos e pouco adaptados à realidade da administração no país, o que sobrecarga as capacidades já limitadas da administração guineense, limita a participação das autoridades nacionais e de outros actores locais, e reduz as possibilidades de trabalho conjunto. A cooperação entre doadores é sobretudo informal e ocasional. Não há uma divisão de trabalho acordada entre doadores, nem procedimentos harmonizados. O número de missões e de análises conjuntas ou concertadas entre doadores, bem como a utilização de dispositivos comuns para a canalização da ajuda está abaixo da meta da Declaração de Paris, se bem que entre 2007 e 2009 cerca de 32% da APD foi canalizada através de apoio orçamental. Os sistemas nacionais de gestão financeira e de aquisições públicas, apesar de algum progresso, são ainda pouco credíveis ou insuficientemente transparentes para que a generalidade dos doadores opte pela sua utilização.

■ Gestão centrada nos resultados

O DENARP II e estratégias sectoriais recentes procuram estabelecer metas prioritárias, estando em preparação um Quadro de Despesas de Médio Prazo, até agora inexistente. Os quadros de monitoria, avaliação e informação previstos pelo DENARP I não foram efectiva e sistematicamente operacionalizados, nem contribuíram para uma gestão orientada para os resultados. Não há tão-pouco uma prática estabelecida de avaliação do desempenho dos diferentes actores responsáveis na gestão e na implementação da ajuda, nem do impacto desta.

■ Responsabilização mútua

Não existe um mecanismo de responsabilização mútua, nem muitas vezes acordo sobre os indicadores de progresso. Tanto os actores internacionais como o governo não cumprem compromissos assumidos e nem sempre existe a preocupação de justificar ou perceber o porquê da falta de cumprimento. Não existe, por parte dos doadores, uma informação detalhada sobre os volumes, distribuição geográfica e por sectores da sua ajuda. Não há envolvimento das comunidades beneficiárias na concepção e acompanhamento das acções de ajuda.

TABELA 1. TABELA RESUMIDA DA DECLARAÇÃO DE PARIS (2011)

DIMENSÕES	REALIZAÇÕES OU DESAFIOS	LIÇÕES OU ACÇÕES PRIORITÁRIAS
Apropriação	DENARP e estratégias operacionais para vários sectores foram realizadas, mas falta coordenação interna (e entre doadores) e envolvimento, capacidade e liderança do Estado na concepção e gestão destas.	**Reforçar capacidades (institucionais, humanas, organizacionais, de negociação) para promover a liderança nacional na concepção e implementação de estratégias operacionais de desenvolvimento, que sejam claras, coerentes e realistas, e incluir os actores sociais e o sector privado nesse processo.**
Alinhamento	Os documentos de estratégia nacional e de politicas sectoriais que existem são um 'produto dos doadores', mais do que uma visão e orientação operacional de políticas nacionais. A falta de apropriação e de liderança nacional destes processos, bem como de sistemas nacionais credíveis e transparentes para a gestão da ajuda, aliados a processos complexos e interesses diferentes dos doadores são um obstáculo a um alinhamento efectivo da ajuda externa.	**O Governo necessita de definir e defender claramente as políticas e prioridades nacionais, partilhadas ao nível nacional, e os mecanismos de coordenação da ajuda), dotando-os dos recursos necessários e assegurar o respeito das suas funções, tanto por parte dos actores externos, como internos.** **Estabelecer sistemas nacionais fiáveis de gestão pública de modo a criar confiança para a sua utilização por parte dos parceiros, que, pela sua parte, deveriam simplicar e adaptar os seus processos e procedimentos ao contexto nacional.**
Harmonização	Multiplicidade de intervenientes, complexidade de procedimentos e processos dos doadores, gestão directa pelos parceiros ou através de unidades de execução de projectos dificultam o trabalho conjunto e uma coordenação efectiva entre doadores e com o Governo, agravada também pela falta de comunicação e coordenação interna no seio do Governo.	**Doadores devem: partilhar análises; utilizarem mecanismos de execução e procedimentos comuns com vista a reduzir custos de transacção e a criar uma divisão estratégica do trabalho; adaptar os procedimentos da ajuda externa a Estados frágeis; integrar as unidades paralelas de implementação nos ministérios de competência de modo a reforçar capacidades no seio da administração e harmonizar práticas de gestão.**
Gestão centrada nos resultados	Não há seguimento da implementação, nem avaliação do impacto das acções dos parceiros, nem uma preocupação de sustentabilidade quer por parte dos doadores quer das autoridades guineenses. Faltam dados credíveis sobre os níveis e distribuição geográfica e por sectores da ajuda.	**Criar mecanismos transparentes para o seguimento da implementação e para a avaliação do impacto.** **Estabelecer uma base de dados (em curso) e um sistema de troca de informação sobre a ajuda externa.**
Responsabilização mútua	Morosidade dos processos e pagamentos dos doadores. Falta de cumprimento de compromissos por parte dos actores internacionais e do Governo.	**Criar um mecanismo de responsabilidade mútua, continuada e eficaz, com indicadores claros, para avaliar o desempenho dos doadores e do governo na implementação da ajuda e para avaliar o impacto das ajudas.**

TABELA 2. TABELA RESUMIDA DOS PRINCÍPIOS (2011)

PRINCÍPIOS	CONSTATAÇÕES	PRIORIDADES
Tomar o contexto como ponto de partida	Estudos de contexto, alguns conjuntos, e documentos de estratégia do país tendem a informar as estratégias dos doadores que partilham de uma análise geral do país, mas poucos (se alguns) têm um conhecimento aprofundado das dinâmicas e especificidades locais, com impacto na adequação e eficácia das suas actividades.	Dar maior consideração às condições e dinâmicas internas nas politicas e acções apoiadas pelos doadores. Envolver mais as comunidades locais para uma melhor adequação da ajuda e políticas de desenvolvimento ao contexto.
Não causar danos	A ajuda internacional à RGB tem sido positiva, mas as prioridades nacionais nem sempre prevalecem ou não são definidas e defendidas pelos actores nacionais. Os mecanismos de ajuda tãopouco estão adaptados à realidade e condicionalismos locais, incluindo às capacidades limitadas, agravadas pela fuga de cérebros para as agências e as ONG internacionais. O impacto negativo em termos de governação, coerência, pertinência e sustentabilidade das acções da ajuda externa nem sempre é avaliado e tido em consideração.	Estabelecer um mecanismo permanente de concertação e diálogo entre Governo e outros actores nacionais (ONGs, sector privado, sindicatos) e com parceiros internacionais sobre as prioridades e estratégias de desenvolvimento, que compreenda também mecanismos de avaliação de impacto e debate das lições aprendidas. Os doadores e ONGs internacionais devem coordenar as suas politicas salariais e de recrutamento de pessoal nacional (afectos aos projectos) com o objectivo de evitar a fuga de cérebros da administração nacional.
A construção do Estado como objectivo central	Ainda que seja uma prioridade partilhada por doadores e actores nacionais, os progressos e o impacto dos apoios externos na consolidação do Estado são limitados e carecem de uma abordagem mais abrangente, que inclua o apoio a actores não-estatais, ao sector económico e um maior diálogo entre estes actores nacionais e o Estado.	Desenvolver capacidades da administração (central e local), dos actores da sociedade civil, e o sector privado com vista simultaneamente ao reforço da gestão pública, das instituições democráticas e da autonomia económica do Estado. Garantir também a continuidade de financiamento dos esforços de consolidação do Estado, incluindo nas áreas da justiça e da segurança, criando mecanismos de responsabilização mútua.
Dar prioridade à prevenção	A prevenção de conflitos e a consolidação da paz estão presentes no discurso das estratégias dos doadores e no apoio a um leque variado de áreas. O seu impacto tem, contudo, sido limitado, nomeadamente na prevenção da instabilidade política e no desenvolvimento sócio-económico do país, que está condicionado aos avanços na governação política e na segurança. A predominância de interesses estratégicos e de segurança internacional sobre as prioridades do contexto nacional condicionam também o impacto destas acções.	Apoiar o papel regulador do Estado (o sector da justiça carece aqui de maior atenção) e o diálogo entre o Estado e a sociedade. Criar condições para o desenvolvimento da economia formal com vista à criação de emprego, nomeadamente para os jovens, e à revitalização da economia, permitindo assim a absorção do excedentário da função pública e prevenir a crise social e conflitos. Dar atenção à questão fundiária e às suas implicações sociais e económicas.
Reconhecer as ligações entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento	A ligação entre objectivos estratégicos de consolidação da paz, reforço do Estado e desenvolvimento económico e social na RGB é evidente e reconhecida pela generalidade dos doadores, cujas estratégias de cooperação no país são acordadas internamente pelos vários ministérios envolvidos. A percepção dominante é no entanto a da prevalência de alguns das questões ligadas à RSS em detrimento das questões sociais, de desenvolvimento ou de segurança humana, numa abordagem dos doadores que privilegia os interesses e preocupações da segurança internacional e negligencia as prioridades e necessidades do contexto guineense.	Maior coordenação no seio de cada doador entre objectivos de desenvolvimento, políticos e de segurança e adaptar os seus recursos e mecanismos no terreno. Concertar as forças políticas do país sobre os termos e condições da RSS no quadro de uma reforma mais ampla e realista do sector público, tendo em conta as dificuldades e possibilidades do país. Incluir nessa reflexão uma avaliação sobre o falhanço das tentativas anteriores de RSS, o que reforçaria a capacidade negocial do Governo junto da comunidade internacional e de afirmação das prioridades nacionais.
Promover a não-discriminação como base das sociedades com estabilidade e inclusão social	A Guiné-Bissau é uma sociedade integrada, apesar da pluralidade étnica e linguística. As acções dos doadores visam sobretudo alguns grupos específicos mais vulneráveis ou marginalizados. Não existe uma política estruturada de promoção dos direitos humanos, apesar de algumas iniciativas nesse âmbito.	Integrar a informação e sensibilização para o respeito dos direitos humanos em todos os programas/acções na área da educação e do reforço do sistema judicial para uma maior justiça social. Necessidade de uma abordagem dos doadores mais estruturada e que vá para além da ajuda a projectos pontuais e de curta duração.

PRINCÍPIOS	CONSTATAÇÕES	PRIORIDADES
Alinhar-se com as prioridades locais de várias formas em contextos distintos	O alinhamento da ajuda externa com planos nacionais constitui o principal desafio e dificuldade na aplicação dos princípios da DP em Estados frágeis. As estratégias nacionais e sectoriais de desenvolvimento são feitas por e a pedido dos doadores, sendo a sua apropriação por parte dos actores nacionais (e locais) limitada. Outros factores organizacionais e prioridades internacionais por parte dos doadores dificultam o alinhamento das políticas de ajuda com as prioridades nacionais e o fosso entre as estratégias e as realizações efectivas.	Reduzir o nível de exigência (dos doadores) e complexidade dos processos de elaboração de estratégias nacionais e ajustá-los ao contexto e possibilidades nacionais, de modo a evitar que acabem por ser conduzidos pelos doadores. Incluir mecanismos de diálogo, articulação e complementaridade das instituições centrais com sistemas de governação existentes ao nível local nos planos de reforço institucional do Estado.
Acordar mecanismos práticos de coordenação	A coordenação entre doadores é informal, desigual e limitada a alguns sectores, nem existe informação detalhada sobre os fluxos de ajuda (actividades, montantes, distribuição por sectores, regiões e actores). Não existe uma divisão de trabalho entre doadores, apesar de nalguns sectores existirem de facto chefes de fila e programas conjuntos, bem como alguns estudos e missões coordenadas. O mecanismo de coordenação funciona de forma *ad hoc* e não inclui doadores emergentes com um papel importante no país. O efectivo funcionamento dos mecanismos de coordenação do DENARP e as suas potencialidades na coordenação da ajuda externa dependem, em larga medida, de uma maior coordenação interna, definição clara e respeito pelas funções de cada ministério no seio do Governo, que presentemente não existe ou não funciona.	O Governo deve decidir e operacionalizar, de entre as opções discutidas para a coordenação da ajuda, o mecanismo de coordenação interna ao governo que melhor se adequa ao contexto e capacidades nacionais, com vista a garantir a continuidade para além das mudanças de governo; definir claramente a sua composição, funções e prerrogativas face a cada ministério; e garantir que tem as competências necessárias. Reactivar o mecanismo de coordenação entre doadores e integrar neste os novos doadores da cooperação sul-sul e actores regionais para uma maior troca de informação, racionalização e coordenação da ajuda externa que possa contribuir para uma divisão de trabalho entre actores internacionais. Os doadores devem fornecer regularmente informação sobre os montantes e distribuição da sua ajuda para a integração na base de dados da Plataforma de Gestão da Ajuda, em fase de implementação, que fará a recolha centralizada e tratamento da informação sobre a ajuda.
Agir com rapidez … mas manter-se envolvido durante o tempo suficiente	A volatilidade e falta de previsibilidade da ajuda são uma dos principais problemas da extrema dependência da RGB face à ajuda externa e condiciona as possibilidades do país de programar e implementar estratégias de longo-prazo, já dificultadas pelos recursos e capacidades limitadas do país. A predominância da ajuda a projectos, procedimentos e sistemas de programação complexos e a imprevisibilidade do apoio orçamental agravam essas dificuldades. A instabilidade política recorrente e consequente enfraquecimento do Estado, explica em parte uma presença e políticas erráticas dos doadores e a relutância em programar intervenções de longo-prazo.	Avaliar o impacto de atrasos/retirada da ajuda. Promover modelos de financiamento alternativos à lógica de projectos, que permitam uma intervenção estratégica de longo prazo e adaptar os procedimentos e exigências dos doadores (ex. contrapartidas em projectos) às capacidades e possibilidades locais. Necessidade de estratégias de retirada nos programas dos doadores, a par com medidas que promovam a apropriação e a responsabilização mútua pelas acções desenvolvidas e pelo seu impacto/resultados.
Evitar criar bolsas de exclusão	A ajuda à RGB é insuficiente para fazer face às necessidades do país, mas as capacidade de absorção são limitadas. A grande dependência da ajuda externa e capacidades nacionais limitadas para implementar e avaliar programas de desenvolvimento fazem da Guiné-Bissau um mero receptor de políticas, sem critérios de selectividade e/ou adaptabilidade ao contexto local, e sem controlo ou preocupações de equilíbrio pela distribuição da ajuda. Existem, contudo, disparidades regionais importantes no país, particularmente entre o meio urbano e rural e entre as ilhas, o sul e outras regiões do país.	Rever e adaptar as modalidades de cooperação para um maior envolvimento das comunidades locais/beneficiários na concepção e seguimento dos projectos em ligação com o Estado. Dar, nesse âmbito, maior atenção aos sectores económicos e sociais com mais impacto nas condições de vida das populações. Fazer uma distribuição e gestão da ajuda mais justa e equitativa, com base em critérios objectivos. Os doadores devem reportar o montante e distribuição da sua ajuda ao país por sectores, zonas geográficas e actores.

FIGURA 1
Mapa da Guiné-Bissau

Fonte: Adaptado de um mapa das Nações Unidas (Seção Cartográfica da ONU, Mapa 4063, versão 3, junho 2004)

INTRODUÇÃO

OS PRINCÍPIOS PARA UMA INTERVENÇÃO INTERNACIONAL EFICAZ EM ESTADOS E SITUAÇÕES DE FRAGILIDADE, aprovados pelos membros da OCDE em 2007, constituem um enquadramento para a actuação da comunidade internacional em países que enfrentam desafios específicos e merecem uma atenção especial por parte dos doadores. Os compromissos assumidos pela Declaração de Paris (DP) em 2005 e subsequente Agenda de Acção de Acra (AAA) de 2008 reforçam a importância de aplicar e adaptar os princípios de eficácia da ajuda às situações de fragilidade, com o objectivo de melhorar os resultados de desenvolvimento nestes países. A Guiné-Bissau aderiu à Declaração de Paris em 2010 e participou na monitorização dos princípios em 2011, com o objectivo de melhorar a resposta da comunidade internacional no país em geral e a eficácia da ajuda em particular, manter o país nas agendas internacionais e promover uma maior apropriação nacional destes processos.

DEFICIT DE GOVERNAÇÃO E INSTABILIDADE POLÍTICA

O Estado guineense apresenta características de fragilidade que estão devidamente identificadas ao nível interno e que incluem, nomeadamente: a instabilidade política recorrente desde o conflito armado de 1998-99; o funcionamento irregular e falta de capacidade das instituições públicas no cumprimento das funções básicas do Estado; o défice democrático que se manifesta na necessidade de uma maior independência do poder judicial, de um maior controlo sobre a polícia e na insubordinação das forças armadas ao poder político; o impacto de fenómenos transnacionais como o tráfico de droga e a criminalidade organizada; os elevados níveis de pobreza; a fraca diversificação da estrutura económica e a grande dependência da ajuda externa. Estes elementos constituem simultaneamente causas e sintomas de fragilidade, impedindo a consolidação da paz e de um desenvolvimento sustentável. Por outro lado, são de salientar alguns aspectos positivos do contexto nacional, como o facto de os conflitos internos e os incidentes político-militares ao longo da última década não terem mobilizado largos sectores da população (a qual continua a apoiar inequivocamente uma paz duradoura), ou a existência de uma sociedade civil que, apesar dos seus recursos limitados, é cada vez mais uma voz crítica e activa.

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DOS MAIS BAIXOS DA ÁFRICA SUBSAARIANA

Em termos de desenvolvimento humano, a Guiné-Bissau é um dos países mais pobres de entre os mais pobres, ocupando em 2010 o 164º lugar em 169 países. Dos cerca de 1.5 milhões de habitantes da Guiné-Bissau, 69.3% vive em situação de pobreza absoluta (*i.e.* com um rendimento inferior a 2 dólares por dia), comparado com 49% em 1991, de acordo com os dados do último Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza (ILAP), realizado em 2010. O inquérito revela também um agravamento na incidência da pobreza extrema (abaixo de 1 dólar por dia) que passou de 20.8 para 33% entre 2002 e 2010. Apesar de alguns progressos no acesso aos serviços sociais de base como a educação ou a saúde[1], a maior parte dos indicadores sociais encontra-se entre os mais baixos da África Subsaariana, nomeadamente no que respeita à esperança média de vida (48.6 anos) ou às elevadas taxas de mortalidade materna e infantil. Estes indicadores revelam ainda fortes disparidades geográficas (nomeadamente entre meio urbano e rural) e entre homens e mulheres, com a persistência de factores importantes de discriminação de género no acesso ao emprego

1 Inquéritos recentes (MICS/IDSR-2010 – ver site do INE) apontam para uma descida na taxa de mortalidade infanto-juvenil de 223, em 2006, para 158 crianças por cada 1000, em 2010, bem como para uma melhoria dos indicadores de vacinação e de acesso à educação, água e saneamento.

formal remunerado e ao nível da educação e da saúde, apesar de alguns progressos também a este nível.

O investimento do Orçamento Geral do Estado (OGE) nos sectores sociais situa-se nos 22% (FMI 2010) – muito aquém dos 40% recomendados ao nível internacional –, o que é claramente insuficiente para responder às necessidades das populações e para atingir as metas estabelecidas internacionalmente no quadro dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Calcula-se que o cumprimento dos principais ODM exigiria um crescimento médio do PIB guineense superior a 7% até 2015 e um nível de investimento próximo dos 40% da riqueza criada no país, níveis que a Guiné-Bissau está longe de alcançar.

UMA ECONOMIA POUCO DIVERSIFICADA E VULNERÁVEL

Os efeitos do conflito de 1998-99 fazem ainda sentir-se na economia, afectada também pela recente crise económica e financeira mundial. Em 2009, o RNB per capita era de USD 510, menos de metade da média da África subsahariana; quando medido em termos de paridade do poder de compra, o RNB per capita continuava a ser inferior aos valores anteriores ao conflito (USD 1060 contra 1150 em 1997). A vulnerabilidade da economia é acentuada pela forte dependência da monocultura de exportação – a venda de caju representa mais de 90% das receitas de exportação –; pela fragilidade e subfinanciamento do sector agrícola, que representa cerca de 60% do PIB e emprega mais de 85% da população guineense; e pela dependência das importações alimentares, num contexto de aumento dos preços de bens alimentares e do combustível no mercado mundial, o que representa riscos evidentes para a segurança alimentar da população.

MELHORIAS NO QUADRO MACRO-ECONÓMICO

Os indicadores macro-económicos do país têm, contudo, vindo a melhorar. A taxa de crescimento real do PIB aumentou de 3% em 2009 para 3.6% em 2010, o que representa uma melhoria significativa face à generalidade dos anos anteriores. A expectativa é que a retoma continuada da economia mundial, a estabilidade das remessas dos emigrantes (5.6% do PIB em 2009), a recuperação na produção da castanha de caju, o preço mais elevado da castanha do caju no mercado internacional e o investimento estrangeiro directo em projectos mineiros e em infraestruturas contribuam para que o crescimento se eleve a 4.8% em 2012 (OCDE 2011b), ainda que ligeiramente inferior ao objectivo estabelecido pelo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) que era de 5% para o ano de 2010.

Os baixos níveis de investimento e o elevado endividamento externo (que em 2008 representava mais de 2.5 vezes o PIB) dificultam a resposta do Estado às necessidades de construção e reabilitação das infraestruturas, de modernização do aparelho de produção e de apoio à competitividade da economia. A obtenção do ponto de conclusão da Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (PPME) em Dezembro de 2010 permite beneficiar de uma redução substancial da dívida face ao conjunto de credores. Em Maio de 2011, o Clube de Paris decidiu cancelar USD 283 milhões de dívida da República da Guiné-Bissau (RGB), no âmbito deste esforço conjunto. As reformas implementadas ao longo dos últimos anos ao nível macro-económico permitiram também obter resultados positivos no que respeita à melhoria da gestão das finanças públicas e à disciplina fiscal.

UMA FORTE DEPENDÊNCIA DA AJUDA EXTERNA

Estas reformas são igualmente importantes para a criação da confiança junto dos doadores de cuja ajuda a RGB depende grandemente. Em 2010, os cinco principais doadores asseguraram 75.5% do total da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) na Guiné-Bissau. Esta totalizou, em 2009, USD 145.53 milhões, correspondendo a um crescimento progressivo desde 2005, ano em que a ajuda foi de USD 66 milhões. Apesar de serem valores absolutos baixos, a ajuda per capita (90.35 em 2009) é significativa em comparação com outros Estados frágeis – em 2008, a média da ajuda per capita a estes países foi de USD 36 (OCDE 2010b). Cerca de 98% dos projectos no Plano de Investimentos Públicos (PIP) são financiados pela ajuda externa e 32% do OGE (em 2009) foi financiado pela ajuda orçamental. Esta elevada proporção da ajuda no investimento público e nas despesas correntes torna as questões da eficácia da ajuda e da coordenação interna e dos doadores especialmente importantes no contexto guineense.

TABELA 3. REFERÊNCIAS-BASE E METAS PARA OS INDICADORES DA DECLARAÇÃO DE PARIS

	INDICADORES	2005 REFERÊNCIA	2007 REFERÊNCIA	RESULTADO 2010	META 2010
1	O país tem estratégias de desenvolvimento operacionais	E	--	D	B ou A
2a	Sistemas nacionais credíveis de gestão das finanças públicas	2,5	2,5	2,5	3,0
2b	Sistemas nacionais credíveis de aquisições públicas	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Sem meta
3	Os fluxos de ajuda são alinhados com as prioridades nacionais	--	--	39%	85%
4	Reforço de capacidades através de um apoio coordenado	--	--	48%	50%
5a	Utilização dos sistemas nacionais de gestão das finanças públicas	--	--	15%	Sem meta
5b	Utilização dos sistemas nacionais de aquisições publicas	--	--	8%	Sem meta
6	Evitar as estruturas de execução paralelas	--	--	8	Sem meta
7	A ajuda é previsível	--	--	22%	Sem meta
8	A ajuda não é ligada	85%	78%	86%	Mais de 85%
9	Utilização de dispositivos ou procedimentos comuns	--	--	31%*	66%
10a	Missões conjuntas ao país	--	--	17%	40%
10b	Análises conjuntas no país	--	--	44%	66%
11	Quadros orientados para os resultados	D	--	D	B ou A
12	Responsabilidade Mútua	Não disponível	Não disponível	Não	Sim

* 43%, se considerados os dados do Governo

1. TOMAR O CONTEXTO COMO PONTO DE PARTIDA

PRINCÍPIO 1: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

As estratégias dos doadores são de um modo geral baseadas em estudos do contexto, parte dos quais são conjuntos ou coordenados com outros doadores. Esse esforço de contextualização dos seus programas não signifca, porém, que têm um conhecimento aprofundado das dinâmicas e especificidades locais ou que as suas intervenções tenham em conta essa especificidade, tanto mais que as comunidades/actores locais não são geralmente envolvidas nestes processos. Poucos doadores analisam também os factores regionais e globais de conflito, fragilidade e insegurança, mas estes são considerações importantes na atenção internacional à RGB. Ainda que boa parte dos doadores, incluindo os novos parceiros da cooperação sul-sul, partilhe a análise sobre os principais factores de instabilidade e obstáculos ao desenvolvimento da Guiné-Bissau, a partilha de objectivos estratégicos para o país é parcial, nem há consenso sobre todas as áreas prioritárias, a sua hierarquização, ou ainda sobre o tipo de intervenção externa mais adequado.

DE UM MODO GERAL, OS DOADORES RECONHECEM A IMPORTÂNCIA DE CONCEBEREM E PLANEAREM AS suas estratégias de intervenção e programas de ajuda com base no contexto específico do país. Para tal, a maior parte deles baseia as suas estratégias para o país, cuja duração é geralmente de 3 a 5 anos dependendo dos doadores, numa análise formal e/ou informal do contexto político, económico, social da RGB e nalguns casos ambiental (exs. da União Europeia ou do Banco Mundial), das instituições (formais e informais) do Estado, dos principais actores no país, do potencial de conflito, bem como da viabilidade das políticas actuais e de desafios a médio-prazo (indicador 1a, anexo B). As estratégias de curto-prazo (em situações de urgência ou estabilização) ou de transição para um possível envolvimento de mais longo-prazo são geralmente baseadas numa análise informal. Dos 59 estudos analíticos realizados pelos principais doadores na RGB em 2010, 37% (22 estudos) foram coordenados com outros doadores – ainda abaixo da meta dos 66% da DP (tabela C.9, anexo C). Há também estudos/análises realizados por actores independentes, com o apoio de vários doadores e amplamente disseminados (ex. do relatório do programa da ONG guineense Voz di Paz e Interpeace sobre os factores de conflito e obstáculos à consolidação da paz). Além disso, o apoio à preparação e participação na elaboração de documentos nacionais-chave, que são uma referência para as estratégias de país dos doadores, proporciona uma oportunidade para desenvolver um trabalho conjunto de análise.

O DENARP II COMO INSTRUMENTO DE CONTEXTUALIZAÇÃO E PARTILHA ENTRE DOADORES E ACTORES NACIONAIS

Está agora em fase final de preparação o DENARP II, para o período 2011-2015, que toma em consideração as estratégias ou planos de desenvolvimento entretanto adoptados para alguns sectores (ver tabela 4, no princípio 7) e que informa o Programa de Investimentos Públicos (PIP) e o OGE, bem como o diálogo com os doadores. Está também em vias de finalização um documento de política nacional de ajuda. Apesar de o DENARP I, elaborado em 2004, e a anterior política nacional de desenvolvimento incluírem as metas dos ODM e tomarem em consideração questões tranversais, o seu valor operacional foi limitado. Estes documentos de estratégia não estabeleceram metas prioritárias, não forneciam um Quadro Orçamental a Médio Prazo ou um Quadro de Despesas de Médio Prazo, nem os quadros de monitoria, avaliação e infor-

mação previstos foram efectiva e sistematicamente operacionalizados ou contribuíram para uma gestão orientada para os resultados (indicador 11 da DP, tabela C10, anexo C). Além disso, dificuldades na implementação de mecanismos de coordenação institucional (falta de sustentabilidade e carência de recursos humanos) e a falta de sincronização do processo limitaram uma inter-ligação de facto entre as estratégias sectoriais e a estratégia nacional. A qualidade das estratégias operacionais da RGB está, pois, ainda abaixo da meta proposta (ver indicador 1 da DP, tabela C.10, anexo C). Espera-se que o DENARP II e a política nacional de ajuda em elaboração constituam uma melhoria significativa. O DENARP II prevê um sistema simplificado de acompanhamento e avaliação tendo em conta as lições do DENARP I, que inclui um relatório anual de progresso da implementação, a melhoria do sistema de informação e a definição de indicadores de impacto e de resultados. Será também elaborado em 2011 um quadro de despesas de médio prazo, o que deverá permitir uma planificação a médio-prazo dos doadores mais alinhada com a estratégia nacional.

OBJECTIVOS PARTILHADOS E ESTRATÉGIAS ADAPTADAS?

A utilização do DENARP como documento de referência apontam para a existência de alguns objectivos estratégicos comuns partilhados por vários doadores presentes no país. Esta partilha é, contudo, parcial e não significa que haja consenso no seio dos actores internacionais e face aos actores nacionais (nem mesmo entre estes), sobre todas as áreas prioritárias ou sobre as modalidades de apoio da intervenção externa (indicador 1c, anexo B). É o caso, por exemplo, da reforma do sector da segurança (RSS), e em particular da reforma do sector militar que, sendo reconhecida como fundamental, é também divisiva pela sensibilidade da questão no contexto histórico e político da RGB e pela natureza negociada do processo. Nem sempre os actores internacionais apreendem plenamente ou tomam em consideração as condições internas existentes para a reforma e as implicações das suas intervenções no processo de negociação interna. Estas diferenças de análise ou interpretação têm implicações para as modalidades e prazos desta reforma e para uma efectiva apropriação nacional. O mesmo déficit de apropriação nacional verifica-se também com outras estratégias de reforma e políticas de desenvolvimento devido a vários factores, entre os quais a falta de capacidades internas, a falta de liderança e/ou de visão política nacionais sobre a orientação e modalidades que melhor se adequam ao contexto do país, ou a pressão de agendas externas ou de escolhas segundo as áreas de intervenção e modalidades preferidas pelos doadores. A forte dependência da RGB face à ajuda externa limita igualmente o poder de negociação das autoridades nacionais. Do conjunto destas condições resulta que a apropriação, tanto do DENARP como de estratégias sectoriais, por parte do Governo é fraca, à semelhança do seu papel na definição das mesmas. Estas são muitas vezes elaboradas, financiadas e geridas com pouca ou insuficiente participação e liderança dos actores nacionais, sendo os doadores quem de facto conduz o processo. Cerca de 98% dos projectos inscritos no PIP são financiados pelos doadores, que são responsáveis também pela preparação de cerca de 80% destes projectos, definindo as orientações, planificando e programando as acções (indicador 1 da DP).

A generalidade dos doadores, incluindo novos parceiros como o Brasil ou Angola, concordam sobre os principais factores de instabilidade política recorrentes na Guiné-Bissau e o seu impacto negativo sobre esforços para a consolidação da paz, a estabilidade institucional e o reforço do Estado, bem como para um desenvolvimento sócio-económico sustentável. Factores como a preponderância dos militares sobre a vida política, a persistência de uma cultura de impunidade, a corrupção e o tráfico de droga estão presentes nas suas análises e alguns doadores desenvolvem actividades nestas áreas.

No entanto, a compreensão global do contexto nacional por parte dos actores externos não significa, à partida, um entendimento profundo das dinâmicas e equilíbrios políticos e sócio-económicos in-

ternos, das dinâmicas de poder, ou das diferenças culturais no seio dos vários grupos étnicos e comunidades locais no país. Muitas vezes, o pessoal das organizações internacionais chega ao país com um conhecimento pouco aprofundado do contexto e especificidades locais, nem a maioria dos doadores faz acções de formação do seu pessoal para abordagens adaptadas à consolidação da paz, à ligação segurança-desenvolvimento ou ao reforço do Estado em situações de fragilidade. Mesmo quando existe um tal nível de conhecimento, é difícil transpô-lo numa actuação plenamente adaptada, quer pela falta de participação dos actores locais mais directamente interessados, quer porque os projectos e intervenções são formatados de acordo com critérios e procedimentos dos doadores, quer pela tendência para transpôr modelos de sucesso sem a necessária consideração da especificidade local ou impacto possível, ou ainda porque outros interesses (de actores externos, politicas partidárias ou interesses pessois de actores nacionais) determinam a orientação de determinado programa ou actividade por vezes contra pareceres técnicos.

UM CONTEXTO REGIONAL POUCO EXPLÍCITO, MAS INFLUENTE

Ao nível da análise do contexto regional e de factores globais, poucos doadores afirmam analisar a dimensão regional dos factores de conflito, fragilidade e insegurança, ou a influência e impacto de "*global drivers*" no país, centrando-se mais na análise nacional. Tal não significa contudo que não haja uma atenção especial e monitorização destas questões por parte dos actores internacionais na RGB, tanto mais que há uma tentativa de coordenação de esforços no plano regional e internacional, por exemplo, no que respeita ao tráfico internacional de drogas, como o ilustra o plano regional da CEDEAO com apoio de agências das Nações Unidas (NU) e da Interpol. A utilização do território guineense como plataforma para o tráfico internacional de drogas, a criminalidade organizada, as migrações clandestinas e o impacto destes factores globais na estabilidade interna e na segurança regional e internacional levou aliás a um crescendo de atenção e apoio internacional à RGB desde metade da década de 2000, tanto da parte de organizações multilaterais e agências internacionais, como de doadores bilaterais que canalizam muitas vezes o seu apoio através de programas/agências multilaterais especializadas (como a UNODC no caso do combate à droga e crime organizado). Ainda que as opiniões não sejam unânimes relativamente à magnitude do tráfico de drogas (cocaína) no país, é reconhecido o impacto que este representa enquanto fonte de recursos para alguns políticos e militares, o que tem impedido o avanço das reformas e a estabilidade no país.

POTENCIALIDADES DA COORDENAÇÃO PARA UMA MAIOR PARTILHA DE ANÁLISES, OBJECTIVOS E ESTRATÉGIAS

Em 2006, foi criado pelo PNUD e a UE um mecanismo de coordenação entre doadores que poderia também ser utilizado como canal para a realização de estudos/análises conjuntas ou coordenadas, para decidirem as acções prioritárias e uma divisão adequada das responsabilidades. Este mecanismo não está, contudo, institucionalizado e funciona apenas de forma ad hoc mediante o pedido de um ou outro actor e em função de interesses ou necessidades do momento. O processo e mecanismos do DENARP II e outros mecanismos actualmente em discussão (sejam eles a revitalização e reorganização de estruturas existentes ou a criação de uma nova estrutura de coordenação e gestão da ajuda) poderão, no futuro, assumir pelo menos parte dessas funções, como é seu objectivo. Enquanto processo que reune uma variedade de actores nacionais (oficiais, da sociedade civil e do sector privado) e parceiros internacionais, o DENARP II permite pelo menos uma partilha mais abrangente (para além dos doadores e do governo) da análise do contexto e das prioridades nacionais e de estudos recentes realizados no seu âmbito (indicador 1b, anexo B). Para já, as análises conjuntas são limitadas a poucos sectores e não se traduzem necessariamente numa divisão de tarefas nem em modalidades conjuntas de ajuda, à falta também muitas vezes de uma definição clara de objectivos e de uma apropriação e liderança forte por parte das autoridades nacionais.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

- Apostar em recursos humanos e técnicos adequados dos doadores no terreno, com conhecimentos da realidade local e compreensão das especificidades do contexto;

- Tomar mais em consideração as condições e dinâmicas internas nas políticas e reformas promovidas pelos doadores, bem como a natureza negocial destes processos num Estado frágil como a Guiné-Bissau;

- Investir na participação e envolvimento efectivos das comunidades locais para uma melhor adequação das acções dos doadores e do governo às particularidades locais;

- Decidir e operacionalizar um mecanismo interno de coordenação e gestão da ajuda. Apoiar a sua capacitação para promover o diálogo inter-governamental, com os actores nacionais e com os doadores, com vista nomeadamente: a coordenar processos de definição de estratégias nacionais; gerar consensos sobre prioridades; assegurar a disseminação da informação sobre a ajuda; definir tarefas dos actores estatais e verificar o seu cumprimento; mobilizar apoios e o envolvimento dos beneficiários nos processos de implementação e/ou acompanhamento; e promover o respeito dos empenhos mútuos.

INDICADORES

Indicador 1a. As Estratégias de País dos actores internacionais são baseadas em análises políticas e sociais sólidas (i.e., que têm em conta a situação em termos das capacidades nacionais, relações Estado-sociedade e divisões societais?)

De um modo geral sim, entre os principais doadores (multilaterais e bilaterais) com mais tradição e presença no país, mas é menos evidente discernir até que ponto estas análises vão para além de um enquadramento geral do contexto nacional e têm em conta as particularidades e dinâmicas locais.

Indicador 1b. Existe algum processo segundo o qual os actores internacionais conduzam análises de contexto em conjunto, para decidirem as acções prioritárias, uma divisão adequada das responsabilidades, as modalidades da ajuda, etc.?

As análises conjuntas que existem são limitadas a poucos sectores e não se traduzem necessariamente numa divisão de tarefas nem num acordo sobre as modalidades de ajuda. O mecanismo de coordenação entre doadores criado em 2006 funciona apenas de forma ad hoc; o processo do DENARP II e outros mecanismos em estudo poderão no futuro assumir pelo menos parte dessas funções.

Indicador 1c. Os parceiros de desenvolvimento acordaram objectivos estratégicos conjuntos?

Parcialmente. Ao tomarem como documento de referência das suas estratégias bilaterais documentos nacionais de orientação como o DENARP, e ao apoiarem estratégias implementadas por actores multilaterais como o plano prioritário de consolidação da paz para a RGB, os actores do desenvolvimento concordam em princípio com uma série de objectivos estratégicos. No entanto, nem sempre esta concordância se traduz num apoio (financeiro e político) consequente como o ilustra em parte a flutuação da ajuda e o não respeito dos compromissos assumidos (ver princípio 9), nem mesmo num alinhamento de facto com as estratégias e prioridades nacionais.

2. NÃO CAUSAR DANOS

PRINCÍPIO 2: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

A ajuda internacional é geralmente considerada positiva por boa parte dos actores nacionais. No entanto, as prioridades nacionais nem sempre prevalecem nas políticas de ajuda externa ou não são claramente definidas e defendidas pelos actores nacionais, com impacto em termos de governação, coerência da ajuda externa, bem como de pertinência e sustentabilidade das acções promovidas ou apoiadas pelos doadores. Existem mecanismos de avaliação e integração das lições aprendidas, que poderiam ajudar a evitar ou controlar efeitos perniciosos das intervenções externas, mas que nem sempre têm em conta metas não-quantitativas ou o impacto dos seus programas e actividades face a objectivos de reforço do Estado ou de prevenção de conflitos. Não existem tãopouco mecanismos institucionalizados de concertação interna entre actores nacionais e de diálogo e coordenação com e entre os doadores, nem há um envolvimento sistemático das comunidades locais, quer por parte das autoridades locais como dos parceiros do desenvolvimento, nos projectos de interesse para o desenvolvimento local. Procedimentos complexos e a procura de visibilidade por parte dos doadores limitam igualmente as possibilidades de participação de outros actores e/ou a necessária adaptação dos programas à realidade e condicionalismos locais, incluindo capacidades locais limitadas e agravadas pela fuga de cérebros para agências de doadores e ONGs internacionais..

A interpretação deste princípio é muito variada entre actores, tanto nacionais como internacionais. Durante os debates na reunião de consulta nacional tornou-se evidente a dificuldade em circunscrevê-lo a determinado tipo de acções ou em analisá-lo separadamente da discussão de outros princípios.

RESULTADOS LIMITADOS DA AJUDA: UMA RESPONSABILIDADE PARTILHADA

De um modo geral, a ajuda internacional à RGB, e consequentemente a presença e acção dos doadores, tem tido alguns impactos positivos (nomeadamente no apoio às áreas sociais) ainda que os resultados sejam limitados, consequência também do conflito armado de 1998-99 e dos problemas de governação política e económica que o antecederam e se agravaram no período pós-conflito. No actual contexto do país, a questão de 'não causar danos' tende assim a ser vista na perspectiva de considerar quais as razões de o impacto dessa ajuda ser limitado, em comparação com os meios disponibilizados, e a responsabilização dos vários actores envolvidos, nacionais e internacionais.

Se muitos consideram que são as autoridades e actores nacionais os primeiros responsáveis pela falta de eficácia da ajuda, a grande dependência do país face à ajuda externa (cerca de 30% do PIB) faz com que os doadores tenham um papel importante na definição e realização das políticas de ajuda. Neste processo, nem sempre as prioridades nacionais prevalecem ou são claramente definidas e defendidas pelos actores nacionais. Muitas vezes, a orientação de algumas políticas acaba por corresponder mais a prioridades dos actores externos, em detrimento de ou sem a devida consideração das necessidades e prioridades nacionais, e pouco coerentes com os objectivos de desenvolvimento sustentável proclamados pela ajuda externa.

INTERESSES INTERNACIONAIS OU PRIORIDADES NACIONAIS?

Um exemplo é o apoio à reforma e reforço de capacidades da polícia guineense. As prioridades deste apoio

estão mais ligadas ao combate ao tráfico internacional de drogas do que a considerações de segurança humana internas ao país. Nesse sentido, alguns consideram que este apoio é sobredimensionado relativamente ao apoio por exemplo na área da justiça ou aos sectores produtivos. Outro exemplo são as políticas de actores externos na área das pescas (direitos de pesca nas águas guineenses em troca de contrapartidas financeiras). Para além de correrem o risco de alimentar a corrupção num país com um importante déficit de governação e de usarem recursos naturais sem benefícios para as comunidades locais dependentes destes recursos, os acordos de pescas não têm contribuído para o desenvolvimento do sector pesqueiro nem para a boa gestão destes recursos nacionais. Novos negócios para a exploração de recursos mineiros (bauxite, fosfatos) suscitam igualmente o mesmo tipo de questões e de preocupações quanto à boa governação e transparência destes negócios, bem como quanto aos benefícios para a população guineense e para as comunidades locais nas zonas de exploração.

NECESSIDADE DE AVALIAR A COERÊNCIA DAS POLÍTICAS E O IMPACTO DA AJUDA

Até que ponto é que este tipo de considerações são tomadas em conta na análise de impacto e avaliações que os doadores fazem das suas políticas no país e das suas intervenções é menos evidente. Grande parte dos doadores tradicionais faz um reexame do seu apoio ao país através de avaliações regulares (anuais ou a meio-percurso) dos seus programas gerais ou das suas intervenções em sectores específicos. Em alguns casos (ex. do BM) a programação seguinte é avaliada também em função da tomada em consideração das lições anteriores. Não está claro, contudo, se estes mecanismos avaliam a evolução numa óptica de processo (e não apenas de metas quantitativas, como os desembolsos) ou do impacto dos seus programas e actividades face a objectivos de reforço do Estado ou ainda de prevenção de conflitos.

Acrescente-se que poucos doadores têm algum tipo de mecanismo operacional que lhes permita maximizar sinergias entre programas (ex. das NU) ou de diálogo institucionalizado para a gestão de objectivos potencialmente conflituantes, tanto internamente como com o governo (ex. do diálogo político da UE com o país parceiro no quadro do Acordo de Cotonou). A ausência de mecanismos institucionalizados de concertação interna entre actores nacionais e de diálogo com e coordenação dos doadores em matéria de política de ajuda na RGB foi, aliás, apontada como um dos problemas principais e uma lacuna que importa colmatar para evitar danos, promover a apropriação por parte dos actores nacionais das estratégias de ajuda e melhorar a eficácia da mesma. As autoridades guineenses devem definir claramente as suas prioridades, de forma realista, e liderar o processo de realização destas prioridades junto da comunidade internacional. O problema da confiança dos doadores pode ser minorado através de uma actuação coerente e consistente do governo com as suas prioridades e exigir o mesmo da parte dos doadores.

POLÍTICAS, MECANISMOS E PROCEDIMENTOS DOS DOADORES PREJUDICIAIS OU DESAJUSTADOS DO CONTEXTO

Outras questões também assinaladas no debate sobre este princípio relacionam-se com: o apoio a certas realizações de dimensão e qualidade que não se coadunam com as prioridades do país ("políticas de luxo"); a falta de partilha de análises do contexto entre actores locais e externos; a ausência ou participação limitada das comunidades nos projectos de desenvolvimento local e no acompanhamento dos mesmos; uma focalização excessiva nos procedimentos e documentos de estratégia sem que haja um igual empenho no seu acompanhamento e nas realizações; ou ainda a pressão e prazos muitas vezes irrealistas impostos pela comunidade internacional. Há uma sobrecarga das autoridades guineenses com exigências de relatórios, procedimentos diferenciados ou requisitos diversos por parte dos doadores, quando a capacidade local para fazer face a essas solicitações é limitada.

Igualmente prejudicial é a procura de visibilidade dos doadores e ONG internacionais de acordo com

as suas próprias agendas, o que leva à fragmentação e redundância da ajuda e impede uma coordenação efectiva. Parte dos doadores afirma procurar um equilíbrio entre as exigências de visibilidade do financiamento que fornecem e o reconhecimento das realizações levadas a cabo por actores nacionais, nomeadamente pelos actores não-estatais. Boa parte dos doadores reconhece, no entanto, não ter como prática pôr em relevo as realizações ou o papel de actores nacionais nas actividades que apoiam. Alguns doadores, como é o caso do BM, implementam os projectos através de entidades governamentais ou de unidades de execução do projecto sob a alçada do ministro de tutela. Porém, mesmo nos casos em que não há exigências de visibilidade por parte do doador e em que entidades governamentais são responsáveis pela execução do projecto, a tendência dominante é a de identificar o projecto não como um projecto nacional do governo, mas como "um projecto do doador", ilustrativo da falta de apropriação nacional (princípio 7).

Relativamente à responsabilidade de doadores e ONGs internacionais pela fuga de capacidades – quer do Estado, quer de ONG nacionais para organismos ou projectos de actores externos – é de notar que apenas parte dos doadores analisa o nível salarial local. Mesmo entre estes, poucos são os que têm algumas regras relativamente ao recrutamento de pessoal a trabalhar na função pública local e que coordenam com outros doadores a política salarial e/ou de contratação. A par com a responsabilidade dos actores internacionais, cabe também ao governo melhorar as condições de trabalho e de emprego, que podem ser realizadas no âmbito da reforma do sector público, bem como assegurar uma efectiva aplicação das regras de carreira e de contratação na função pública, a par com medidas que permitam a absorção/reorientação para o sector privado/produtivo dos excendentários do sector público.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

– Dar prioridade à criação de emprego e à revitalização dos sectores produtivos, nomeadamente pelo reforço de capacidades e apoio à criação de condições para o desenvolvimento do sector privado de modo a permitir também mitigar o impacto social negativo da reforma do sector público.

– Revitalisar/estabelecer uma plataforma permanente de concertação e diálogo entre Governo e outros actores nacionais (ONGs, sector privado, sindicatos) e com parceiros internacionais – como a Solidami no passado – sobre as prioridades e estratégias de desenvolvimento para o país.

– Partilha de responsabilidades entre governo, doadores, técnicos e sociedade civil na aprovação e seguimento de projectos.

– Integrar avaliações de impacto (para além da avaliação de metas quantitativas) nos mecanismos de revisão e elaboração de estratégias e actividades dos doadores e partilhá-las com outros actores nacionais e internacionais relevantes para o sector/actividade em questão.

– Evitar a fuga de capacidades da administração através da coordenação das políticas salariais e de recrutamento de pessoal nacional por parte dos doadores, da inclusão desta questão nas regras de financiamento a ONGs internacionais. Criar mecanismos que permitam reter capacidade dentro dos ministérios, melhorando ao mesmo tempo as condições salariais e de trabalho.

INDICADORES

Indicador 2a. Os parceiros de desenvolvimento realizaram análises prévias sobre os impactos negativos que as suas intervenções poderiam causar?

A generalidade dos actores não faz uma análise formal e a priori do potencial impacto das suas intervenções, embora no apoio a áreas politicamente mais sensíveis existe por parte de alguns doadores alguma atenção e sensibilidade a este tipo de considerações.

Indicador 2b. Os parceiros de desenvolvimento possuem um mecanismo institucional para integrarem as lições aprendidas de análises anteriores nas suas estratégias e/ou na sua programação da ajuda?

Grande parte dos doadores tradicionais fazem-no através de

avaliações regulares (anuais ou a meio-percurso) dos seus programas (gerais ou em sectores específicos). Nalguns casos (ex. do BM), a programação seguinte é avaliada também em função da tomada em consideração das lições anteriores, mas as lições parecem centrar-se sobretudo na avaliação de resultados relativamente às metas planeadas (e não necessariamente no impacto dos programas).

Indicador 2c. Os parceiros de desenvolvimento monitorizam – individualmente ou em conjunto – os salários e recrutamento de funcionários nacionais, ou definiram quaisquer outras medidas para evitar a "fuga de cérebros" do sector público nacional?

Apenas parte dos doadores afirma fazer análises do nível salarial local e, de entre estes, poucos são os que têm algumas regras relativamente ao recrutamento de pessoal a trabalhar na função pública local e que coordenam com outros doadores a política salarial e/ou de contratação.

3. CENTRAR-SE NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO COMO OBJECTIVO CENTRAL

PRINCÍPIO 3: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

Prioridade partilhada por doadores e actores nacionais, estatais e não-estatais, o apoio à consolidação do Estado na Guiné-Bissau traduz-se predominantemente no apoio externo ao reforço de capacidades para provisão de serviços sociais básicos e para a gestão das finanças públicas. Neste domínio, tem havido alguns progressos, ainda que insuficientes face à amplitude das necessidades. Áreas como a governação económica, financeira e política, e reformas nos sectores da segurança e da justiça estão também a merecer uma atenção e apoio crescentes dos doadores. Os avanços nalgumas destas áreas, na RSS em particular, e o impacto destas acções têm sido, porém, limitados (a legislação, análises, formação) e nalguns casos, como na reforma do sector público em geral, carecem de uma abordagem mais abrangente, que contemple alternativas económicas, importantes também para a estabilização social e política. É reconhecido o papel da sociedade civil e do sector privado para a consolidação do Estado, mas o apoio a estes actores e à promoção do diálogo entre estes e o Estado é uma dimensão que existe apenas nalgumas estratégias de doadores multilaterais. Entre os mecanismos de ajuda utilizados na consolidação do Estado, o apoio orçamental tem representado uma parte importante da ajuda. No entanto, a maior parte da APD não consta no orçamento de Estado, é gerida directamente pelos doadores ou através de unidades paralelas de implementação que raramente utilizam os sistemas nacionais de gestão das finanças públicas e de aquisições públicas, à falta de transparência e fiabilidade destes e da corrupção generalizada.

UMA PRIORIDADE PARTILHADA

A fragilidade institucional do Estado na Guiné-Bissau, reconhecida pelas autoridades e actores nacionais, representa para muitos doadores o principal desafio e a dificuldade maior para a sua actuação no país. A consolidação do Estado constitui, pois, uma prioridade partilhada por doadores e actores nacionais, estatais e não-estatais, sendo uma das prioridades do DENARP II e do programa do Governo. A instabilidade política, as sucessivas interferências dos militares nos assuntos políticos e de governação, a rotatividade dos governos e das chefias administrativas nos últimos anos, aliadas ao clientelismo, corrupção e impunidade são obstáculos à consolidação das instituições e às iniciativas de apoio ao reforço do Estado, à boa gestão pública e ao relacionamento com os doadores, como afectam também a credibilidade do Estado junto das populações. Para além disso, sem um investimento sério no sector produtivo e nas infraestuturas do país (particularmente de transporte, electricidade, água e saneamento), não será possível obter resultados consolidados em termos de desenvolvimento económico, o que por sua vez afecta igualmente a realização e impacto de reformas do aparelho estatal em curso (administração pública, segurança, justiça, governação económica).

A generalidade dos doadores multilaterais, regionais e bilaterais (incluindo novos parceiros como o Brasil ou Angola), incluem nos seus programas objectivos relacionados com o reforço das funções estratégicas do Estado e/ou desenvolvem actividades nas áreas da segurança, justiça, mobilização e gestão de recursos públicos, serviços sociais básicos e investimentos em sectores produtivos. A principal área da ajuda externa no país continua a ser o reforço das capacidades do Estado para provisão de serviços sociais básicos[1], onde

1 A tendência recente aponta, contudo, para um menor volume de ajuda e um maior número de actores externos nestes sectores,

tem havido alguns progressos a julgar pela melhoria de certos indicadores (como por exemplo na educação e na saúde). Há também uma atenção e apoio crescentes dos doadores a áreas menos tradicionais da ajuda como a governação política e a segurança – sobretudo por parte de doadores multilaterais, mas também no âmbito da cooperação sul-sul, nomeadamente por parte da CEDEAO, Angola e Brasil –, e a outras como a governação económica e, em menor grau, o emprego ou a sectores produtivos como a agricultura.

MAIOR ATENÇÃO ÀS ÁREAS DA SEGURANÇA E JUSTIÇA, MAS UM IMPACTO LIMITADO

O sector da segurança, por exemplo, tem sido objecto de atenção crescente de um elevado número de actores externos. Em 2008, com a missão PESD da UE, o apoio ao sector da segurança representou 6.35% do total da ajuda. Esta percentagem desceu para 2.45% em 2009 (PNUD 2011). Em 2010, o sector da segurança e justiça representa ainda uma percentagem significativa da ajuda de alguns doadores: 16% da ajuda da UE, 30% do total da ajuda do sistema das NU (respostas dos doadores aos questionários sobre os princípios). Este inclui, além da reforma militar, actividades de reforço de capacidades humanas, logísticas e institucionais da polícia e dos órgãos e actores judiciais, a nível local e nacional: formação, reabilitação/construção de infraestruturas, mapeamento das leis e regras de justiça tradicionais no país para a coordenação do sistema formal e informal de justiça no respeito dos direitos fundamentais, etc. Os avanços nesta área têm, no entanto, sido lentos e limitados. Na RSS, o desenvolvimento de estratégias e programas (elaboradas, na maioria das vezes, por consultoria externa), a elaboração de códigos legais (alguns aprovados, outros por aprovar), a construção/reabilitação de algumas infraestuturas, acções de formação, estudos de base (alguns realizados com e por universidades e centros de investigação guineenses) e outras acções não tiveram ainda um impacto significativo. Actores nacionais como a Assembleia Nacional Popular (ANP), a quem compete a aprovação da legislação desenvolvida, e órgãos de implementação destas reformas (como os ministérios ou outros órgãos responsáveis) não terão sido suficientemente envolvidos no processo, nem a capacidade e vontade política para avançar com estas reformas é suficientemente forte para fazer face aos interesses em manter o status quo. A frequente mudança nas chefias administrativas e políticas/institucionais impediu também avanços e uma efectiva apropriação do processo por parte dos actores nacionais que o deveriam liderar.

O reforço das estruturas democráticas e de equilíbrio de poderes é obviamente um processo complexo e de longo-prazo, mas a falta de progresso nalguns sectores tem implicações para outros. Os sucessivos obstáculos ao avanço da reforma militar e a não subordinação dos militares ao poder político democrático tem implicações evidentes na consolidação do estado de direiro e de um sistema judicial eficaz e independente na Guiné-Bissau. Por sua vez, as falhas e incapacidades da justiça estão a ter repercussões na ajuda externa ao país, como o ilustra a suspensão da ajuda da UE.

DIFICULDADES DA AJUDA E INCOERÊNCIAS COM O OBJECTIVO DE REFORÇO DO ESTADO

O apoio internacional à consolidação e reforço das funções do Estado na RGB traduz-se também em ajuda orçamental por parte de alguns doadores (nomeadamente da UE, BM, UEMAO, CEDEAO, França, Portugal, Japão, Angola) como medida de estabilização, nomeadamente no pagamento de salários em atraso, para o pagamento da dívida e como apoio às reformas em curso. Em 2007, a ajuda orçamental representou cerca de 26% do OGE e em 2010, estima-se que tenha sido na ordem dos 31%. Face à suspensão da ajuda orçamental da UE, em consequência dos acontecimentos de Abril de 2010 e das demoras na reposição da ordem constitucional e da justiça, a ajuda orçamental em 2011 poderá, contudo, descer para cerca de 13% do OGE (entrevistas no Ministério das Finanças), ilustrando a volatilidade também desta modalidade de ajuda. A

e consequentemente uma maior fragmentação da ajuda nas áreas da saúde, educação, água e saneamento de acordo com estatísticas recentes da OCDE (ver tabelas D.1 e D.2 no anexo D).

maior parte da ajuda dos doadores ao sector governamental não está, porém, registada no orçamento, com raras excepções como o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) ou em menor medida as NU e o BM (ver tabela C.1. no anexo C). Além disso, o governo não dispõe de informação sobre os montantes totais de ajuda ao país, incluindo a ajuda canalizada através de ONGs nacionais e estrangeiras, nem sobre a distribuição geográfica e sectorial desta ajuda – de notar que este tipo de informação existia até meados dos anos 90.

De um modo geral, doadores e actores nacionais concordam que houve progressos e melhorias, nos últimos anos, na informação e gestão das finanças públicas e na gestão macro-económica e administrativa, nomeadamente ao nível do controlo da despesa pública (redução de 4.8%), do aumento em 27% da colecta de receitas e consequente redução do défice orçamental, da melhoria do quadro jurídico e contabilístico e da transparência da execução orçamental nos vários ministérios (SIGFIP). Estes progressos permitiram, por exemplo, que a RGB atingisse em 2010 o ponto de conclusão do alívio da dívida no âmbito da Iniciativa PPME. No entanto, as capacidades e sistemas institucionais de organização e de gestão são ainda fracos e o controlo da corrupção é muito limitado e insuficente. Os sistemas nacionais de gestão das finanças públicas não são credíveis ou suficientemente transparentes para constituirem um incentivo a que os doadores canalizem a sua ajuda através dos sistemas do Estado ou utilizem os procedimentos nacionais de aquisições públicas e de acompanhamento e avaliação. Em 2010, apenas três doadores usaram os procedimentos nacionais de execução orçamental, informação financeira e auditoria, representando 15% da APD para o sector governamental, e apenas 8% da APD foi atribuída através dos sistemas nacionais de aquisições públicas (ver tabela C.3 no anexo C). Em virtude também do défice de capacidades (humanas, institucionais e organizativas) e apesar das iniciativas de reforço de capacidades da administração pública, a maior parte dos doadores opta por modalidades de gestão directa ou pela utilização de estruturas paralelas de implementação de projectos – em 2010, existiam 8 estruturas paralelas para a gestão de projectos do BAD, do BM e das NU (ver tabela C.4 no anexo C). De salientar, contudo, que 86% da ajuda bilateral à RGB reportada ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, é ajuda não-ligada, cumprindo assim com a meta da DP de pelo menos 85% de ajuda não-ligada (ver tabela C.6 no anexo C).

REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO E REFORÇO DAS SUAS CAPACIDADES

Nesse sentido, há esforços concertados entre alguns doadores para o reforço das capacidades administrativas e de gestão financeira e orçamental do Estado guineense, nomeadamente através de programas como o EPCA do Fundo Monetário Internacional (FMI), o PARCA financiado pelo BAD ou ainda o PECA, financiado pelo PNUD e pelo BAD. Em 2010, cerca de 45% da ajuda reportada ao CAD destinada ao reforço de capacidades na RGB foi coordenada com programas nacionais, o que se aproxima da meta estabelecida pela DP que é de 50% (ver tabela C.2 do anexo C). No entanto, o apoio ao desenvolvimento de capacidades institucionais do Estado – feito sobretudo através de formação e de assistência técnica estrangeira – é dificultado pela falta de continuidade de algumas destas acções dos doadores ou porque são implementadas de forma descoordenada, ad-hoc ou numa perspectiva de curto-prazo, sem estarem integradas num programa mais abrangente e de longo prazo de desenvolvimento de capacidades.

A comunidade internacional tem igualmente apoiado iniciativas de reforma em curso no sector público na Guiné-Bissau que, ao longo das últimas décadas, sofreu de uma centralização excessiva, de falta de incentivos ao funcionalismo público, de competências desadequadas e de excessiva rotatividade de pessoal. O estudo biométrico da função pública (PARAP 2010), financiado pela UE, permitiu um mapeamento da mesma e constitui a base de trabalho para o plano de reforma. O plano do Governo é nomeadamente reduzir de forma gradual o número de funcionários na administração pública directa de 16 mil em 2010 para 10 mil em 2015, diminuindo assim o peso desta massa salarial nas despesas

do Estado, racionalizando despesas e aumentando a eficiência da máquina estatal (FMI 2011). Para tal, o governo procura também apoio dos doadores para criar condições para o desenvolvimento da actividade económica e de emprego com vista nomeadamente à absorção dos excedentários da função pública.

AUSÊNCIA DE UMA VISÃO CLARA E ESTRATÉGIA ABRANGENTE NO APOIO À CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO

Boa parte dos actores internacionais reconhece a importância do reforço da sociedade civil e do sector privado para a consolidação do Estado, não só enquanto actores sociais e económicos, mas também enquanto actores do processo democrático. No entanto, o apoio directo a estes actores e à promoção do diálogo entre estes e o Estado é uma dimensão presente principalmente nas estratégias de doadores multilaterais (NU e UE em particular). São essencialmente estes que permitem ao governo ter algum tipo de supervisão ou regulação das suas parcerias com ONG ou outros actores não-estatais, que incluem nos seus programas a dimensão do diálogo entre o Estado e a sociedade civil, ou ainda que apoiam iniciativas locais de diálogo entre actores nacionais (ver princípio 4) para aproximar o Estado da sociedade numa análise conjunta dos problemas do país. Algumas das dificuldades que limitam o apoio internacional a estes actores estão relacionadas com as capacidades limitadas (organizacionais, em recursos humanos e de gestão) dos actores não-estatais, ou com a pouca adaptação das exigências e regras de financiamento dos doadores ao contexto local, à dimensão e às capacidades destes actores. Foi, aliás, sugerido na consulta nacional estabelecer um observatório de ONG nacionais que apoie as ONGs emergentes no processo de apresentação de projectos para obtenção de apoios dos doadores e para a ligação com as autoridades nacionais relevantes. Ao apoiarem processos participativos na identificação de estratégias nacionais pelo governo, os doadores contribuem também para o diálogo entre o Estado e a sociedade guineense. Porém, quando os doadores assumem um papel motor em muitos destes processos e não há, da parte das autoridades políticas nacionais, uma visão e liderança claras sobre a consolidação do Estado e o papel dos actores públicos, da sociedade civil e do sector privado, estes processos dificilmente podem ter grande impacto no diálogo entre o Estado e a sociedade ou resultar em estratégias sustentáveis e de longo prazo.

Por outro lado, o envolvimento de doadores no apoio a várias áreas associadas à consolidação do Estado também não resulta de uma divisão de tarefas entre os doadores, nem significa necessariamente a existência de uma visão comum (dos actores nacionais e internacionais) sobre a estratégia e modalidades mais adaptadas para o reforço do Estado no contexto da RGB, ilustrada aliás pela ausência de um acordo entre doadores e /ou com o governo sobre quais os indicadores para avaliar o progresso nestas áreas (questionário aos doadores sobre os PSF).

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

- Garantir continuidade de financiamento dos esforços de consolidação do Estado, incluindo nas áreas da governação, justiça e segurança, criando/reforçando simultaneamente mecanismos de responsabilização mútua.

- Reforçar as estruturas de governo ao nível regional e mecanismos/capacidades de ligação com as comunidades locais.

- Apostar em acções de desenvolvimento de capacidades institucionais que sejam estruturantes e implementadas numa perspectiva de longo prazo e de reforço das instituições democráticas.

- Desenvolver as capacidades dos actores da sociedade civil, para além das capacidades da administração, e reforçar estruturas e organizações económicas e sociais da sociedade guineense – ONG, organizações de jovens, associações comunitárias de base, associações de empresários – com base numa análise das necessidades destes actores que vá além da questão das capacidades.

- Uma tal estratégia passa também e primordialmente por uma maior atenção e investimento na

educação (de adultos e crianças) como base do desenvolvimento social.

– Desenvolver planos de longo prazo para apoio ao sector privado com vista também ao reforço da autonomia económica do Estado.

INDICADORES

Indicador 3a. Percentagem da APD desembolsada para sectores da governação e segurança entre 2004 e 2009.

3.06%. Se considerarmos apenas os doadores bilaterais do CAD, a percentagem aumenta para 11.37%. Esta é ainda mais significativa se considerarmos a percentagem da ajuda de certos doadores multilaterais ao sector no total da sua ajuda ao país (ex.: 30% as NU, 16% a UE).

Indicador 3b. No geral, o envolvimento internacional contribuiu suficientemente para reforçar funções estratégicas do Estado?

Na percepção dos actores nacionais, o apoio internacional tem de um modo geral contribuído para a consolidação das funções do Estado. No entanto, por um lado, as capacidades e instituições nacionais estão ainda longe de estar suficientemente consolidadas e, por outro lado, a mobilização e gestão de recursos internos, apesar de registar melhorias, é ainda largamente insuficiente para que o Estado possa passar sem níveis importantes de ajuda externa.

Indicador 3c. No geral, o envolvimento internacional contribuiu para fortalecer processos políticos e apoiar o diálogo entre o Estado e a sociedade?

O envolvimento internacional tem sem dúvida tido um papel importante no apoio à governação política, nomeadamente na realização de eleições e na reforma do sector da segurança, tidas como críticas para a estabilidade. A dimensão da promoção do diálogo entre o Estado e a sociedade civil está menos presente nas estratégias da maior parte dos doadores, apesar do apoio a iniciativas de diálogo interno.

4. DAR PRIORIDADE À PREVENÇÃO

PRINCÍPIO 4: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

A comunidade internacional tem incluído a prevenção de conflitos e a consolidação da paz nas suas estratégias, desenvolvendo actividades e apoiando iniciativas num leque variado de áreas como a segurança, a governação política e económica, a justiça, o diálogo nacional, a resposta a situações de emergência sanitária, alimentar ou de crise humanitária. No entanto, as acções da comunidade internacional têm tido, até agora, um impacto limitado na prevenção da instabilidade política e no desenvolvimento sócio-económico do país, que está condicionado aos avanços na governação política e na segurança. A coerência das acções dos doadores e a predominância de interesses estratégicos e de segurança internacional sobre as prioridades do contexto nacional são algumas das falhas apontadas às acções da comunidade internacional para este fim na RGB.

A COMUNIDADE INTERNACIONAL TEM VINDO A DAR MAIS ATENÇÃO A FACTORES E ÁREAS DE INTERVENÇÃO susceptíveis de ter um impacto na instabilidade política recorrente na RGB, nomeadamente a governação política, a segurança e a justiça, bem como a aspectos sociais e económicos relacionados. Se bem que os doadores incluiam cada vez mais a prevenção de conflitos e a consolidação da paz nas suas estratégias, grande parte destas inicitiavas aparecem como actividades autónomas e desligadas de uma estratégia mais ampla e estruturante de resposta aos principais factores (actuais e potenciais) de conflitos no contexto do país.

APOIO AO PROCESSO DEMOCRÁTICO

A comunidade internacional tem tido um papel importante no apoio ao processo democrático (apoio a eleições), e tem algumas iniciativas de reforço de capacidades das instituições democráticas e de supervisão, nomeadamente da ANP, e de apoio a iniciativas nacionais de diálogo e reconciliação da parte de actores nacionais como o programa de reconciliação nacional da ANP[1], promoção da informação pública sobre o quadro constitucional e legal nacional, educação para a paz, entre outros (UNSC 2011). Há, no entanto, que reconhecer e dar maior maior atenção ao papel, incluindo na mediação social, das organizações da sociedade civil e nomeadamente corporativas (sindicatos, associações de agricultores, entre outros), apoiando o reforço de capacidades destas organizações e o estabelecimento de canais de diálogo e interacção com as autoridades (nacionais e locais) e os parceiros do desenvolvimento.

CONSOLIDAÇÃO DA PAZ, SEGURANÇA E JUSTIÇA

No sector da segurança e justiça, a comunidade internacional tem apoiado reformas no sector militar, das polícias e do sistema judicial (revisão do quadro legal, infraestruturas, logística, pensão dos militares, formação incluindo sobre direitos humanos, acesso à justiça), bem como iniciativas regionais de mediação e de apoio à RSS por parte da CPLP e da CEDEAO, ou ainda no combate ao tráfico internacional de drogas e à criminalidade organizada em ligação com um mecanismo de cooperação regional neste domínio (*West Africa Coast Initiative*). Uma das iniciativas internacionais de referência da acção internacional para

1 Este programa visa o diálogo interno, a nível nacional e regional, e identificar as raízes dos conflitos e os mecanismos de resolução.

a consolidação da paz e prevenção de conflitos na RGB é o quadro estratégico para a Consolidação da Paz, adoptado pela Comissão de Consolidação da Paz (CCP) das NU e o governo da RGB em 2008. O plano prioritário da CCP, revisto e adaptado regularmente, assenta numa abordagem abrangente e holística da prevenção de conflitos e da consolidação da paz reunindo muitas das dimensões acima referidas. As actividades previstas no actual Plano Prioritário (2011-2012) integram ou são realizadas em conjunto com outros doadores, incluindo doadores não tradicionais como o Brasil, para além das agências do sistema das Nações Unidas reunidas numa missão integrada (UNIOGBIS) desde Janeiro de 2010. No entanto, o primeiro plano da CCP e as actividades apoiadas pelo Fundo de Consolidação da Paz (FCP) tiveram um grau de realização e impacto limitados no país (apenas uma actividade, o apoio à realização das eleições, tinha sido concluída em finais de 2010) ou mesmo enquanto referência ou 'guião' para os outros doadores nas suas actividades no domínio da prevenção de conflitos e consolidação da paz. O actual Plano prevê uma maior coordenação e sincronia entre as agências do sistema das NU e articulação com actividades de outros doadores e as prioridades nacionais. Prevê, além disso e fundamentalmente, uma revisão das áreas prioritárias e de apoio do Fundo mais centradas na RSS, no diálogo político e na capacitação para a resolução de conflitos, bem como na revitalização da economia e provisão de serviços básicos – e já não no enfoque nas eleições e capacidade dos órgãos eleitorais (primeira prioridade do plano inicial, em 2008). O actual Plano marca pois uma evolução positiva relativamente ao plano original, que resta ainda realizar.

Há, no entanto, questões quanto à coerência das acções dos doadores nestas áreas, como é o caso da inacção internacional na prevenção dos sucessivos assassinatos e golpes de Estado desde 1999 e protecção tácita de figuras ligadas à instabilidade política e ao tráfico internacional de droga. Há igualmente questões quanto à predominância de interesses estratégicos e de segurança internacional sobre as prioridades do contexto nacional e de desenvolvimento do país. O enfoque na formação da polícia para objectivos de segurança internacional referido no princípio 2 é ilustrativo, não havendo atenção por exemplo à prevenção social do consumo interno na Guiné-Bissau e às potenciais implicações em termos de criminalidade interna num Estado que, apesar de frágil, é reputado como um dos mais seguros na região.

ALERTA E RESPOSTA A SITUAÇÕES DE URGÊNCIA HUMANITÁRIA

Em matéria de mecanismos de prevenção e alerta precoce da parte dos doadores, na área política existem sobretudo mecanismos informais de recolha e troca de informação, para além dos mecanismos de resposta rápida em situações de crise humanitária, incluindo financiamento e mobilização rápida de capacidades. No quadro da cooperação com alguns ministérios sectoriais, há mecanismos de coordenação em funcionamento ou em fase de desenvolvimento envolvendo o Estado, doadores e ONG para as questões de água e saneamento e de segurança alimentar. As campanhas de recolha de lixo no âmbito da prevenção da cólera são, por exemplo, levadas a cabo conjuntamente por ONG e militares. É sobretudo nestas áreas, na prevenção e resposta a epidemias e/ou outras crises humanitárias (ex: fluxo de refugiados de crises/conflitos em países vizinhos), que doadores como a UE e as NU estão a apoiar o reforço de capacidades e a criação de sistemas e organismos nacionais de alerta precoce e de resposta rápida a situações de crise ou emergência.

De notar que foi sobretudo neste sentido (de resposta a situações de emergência e crise humanitária) que os doadores interpretaram as questões relacionadas com este princípio, enquanto a interpretação dos actores nacionais é mais ampla e abrangente, mais política e menos 'técnica'. Os actores nacionais reconhecem assim os limites ao tipo de envolvimento externo e às possibilidades de intervenção dos doadores na ausência de uma liderança nacional com objectivos políticos claros e da sua capacidade de envolver actores nacionais chave.

ESTABILIZAÇÃO SOCIAL, REFORÇO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Na percepção dos actores nacionais, a prevenção de conflitos e fragilidades no contexto da RGB não se pode dissociar de acções mais imediatas de estabilização, de reforço das instituições e do Estado de direito, e do desenvolvimento sócio-económico. Há, por um lado, o recurso a mecanismos como a ajuda orçamental de urgência para a estabilização social e apoio à realização de reformas com vista a uma administração pública e gestão das finanças públicas eficazes, que liberte recursos para o investimento nos sectores sociais e na economia para além do apoio ao Estado para o restabelecimento dos serviços básicos.

Nestas áreas, o papel da comunidade internacional é de um modo geral considerado positivo. No entanto, é também com frequência referido que o impacto da ajuda internacional na estabilidade e na prevenção de conflitos poderia ser maior se a ajuda fosse mais eficaz e melhor direccionada, nomeadamente para áreas susceptíveis de prevenir a instabilidade social. Isto inclui a dinamização do sector económico e da criação de oportunidades, sobretudo para as camadas mais jovens da população, e que permita absorver no mercado de trabalho os mais de 60% de excedentários da função pública. O investimento nas infraestruturas para o desenvolvimento económico e criação de condições para o investimento no sector privado e a criação de emprego não estão a acompanhar estas necessidades. O apoio a determinados grupos sociais – mulheres e jovens como grupos-alvo de algumas acções de formação e micro-crédito, ou medidas de acompanhamento para a reinserção social e económica dos desmobilizados, ou ainda o apoio às comunidades de acolhimento destes – podem contribuir para apoiar grupos vulneráveis, mas não constituem uma resposta aos problemas económicos e sociais estruturais do país. Questões essenciais com profundas ramificações sociais e económicas como a das terras, também não estão a ser alvo de atenção da comunidade internacional, nem existe uma análise séria do impacto das políticas de privatização de terras e de apoio a produções não alimentares (ex. dos agrocombustíveis) na segurança alimentar.

Na opinião de alguns actores nacionais, o enfoque da ajuda internacional na reforma dos militares e da função pública, negligenciando o sector produtivo e as questões do emprego, corre por isso não só o risco de estar a inverter prioridades, mas também de justificar a falta de investimento ao sector produtivo. No entanto, para outros actores nacionais e do governo, estas reformas (e nomeadamente a do sector militar) são urgentes e incontornáveis para se poder consolidar avanços e promover o desenvolvimento no sector económico e social, bem como para ancorar o processo democrático e de reforço do Estado.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

- Apoio a iniciativas nacionais de diálogo e reconciliação que promovam uma participação abrangente de múltiplos actores.

- Dar a atenção necessária à questão fundiária e às suas implicações sociais e para o apoio ao sector privado e a revitalização da economia.

- Reconhecer e valorizar o papel da sociedade civil na prevenção e na mediação entre actores nacionais.

- Incentivar e apoiar a reforma do Estado no seu todo e para além do sector da segurança, como medida de consolidação do Estado e do seu papel regulador. Nesse sentido, a sector da justiça carece de maior atenção (garantir o pagamento dos salários, formação dos funcionários, condições mínimas de trabalho, independência do sistema judicial e acesso dos cidadãos à justiça).

- Dar prioridade à criação de condições (infraestruturas, facilidades de empréstimo, etc) para o

desenvolvimento do sector privado e da economia formal com vista à criação de emprego e o desenvolvimento económico, permitindo assim a absorção do excedentário da função pública e prevenir a crise social e conflitos.

INDICADORES

Indicador 4a. Nos últimos 5 anos, a comunidade internacional investiu em prevenir conflitos e fragilidade futuros?

Tem havido tentativas de resposta ao problema politico-militar na RGB, mas ainda sem impacto notório. A comunidade internacional não tem investido suficientemente na resposta a problemas sócio-económicos estruturais (educação e outros serviços públicos básicos, infraestruturas, sector produtivo, emprego). Há algum apoio a mecanismos nacionais de alerta precoce e de resposta rápida a crises humanitárias ou para a segurança alimentar e a prevenção de surtos epidémicos, sobretudo da parte dos doadores multilaterais.

5. RECONHECER AS LIGAÇÕES ENTRE OS OBJECTIVOS POLÍTICOS, DE SEGURANÇA E DE DESENVOLVIMENTO

PRINCÍPIO 5: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

A ligação entre as dimensões política, de segurança, justiça e desenvolvimento e entre objectivos estratégicos de consolidação da paz, reforço do Estado e desenvolvimento económico e social na RGB é inequívoca e reconhecida pela generalidade dos doadores, que procuram fazer abordagens '*whole-of-government*' nas suas estratégias de ajuda no país. Na prática, porém, verifica-se uma atenção maior e predominância das questões ligadas à RSS em detrimento das questões sociais, de desenvolvimento e de segurança humana, numa abordagem que privilegia os interesses e preocupações da segurança internacional e negligencia as prioridades e necessidades do contexto guineense.

A EVOLUÇÃO DOS ACONTECIMENTOS NA GUINÉ-BISSAU AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA DEMONSTRA a ligação inequívoca entre as dinâmicas de segurança, políticas e de desenvolvimento. Por um lado, a preponderância dos militares na evolução política, as tensões entre a esfera militar e política e entre as facções militares tiveram significativa influência na instabilidade da história recente do país. Estas tensões foram acentuadas por manipulações políticas de rivalidades entre grupos, tanto no seio dos militares como do partido dominante, e por lutas de acesso e controlo de recursos legais e ilegais. Por outro lado, as constantes remodelações políticas, a corrupção e clientelismo das estruturas estatais, a ausência de sistemas de controlo e de fiscalização democrática fortes, acrescidas a uma presença limitada e enfraquecida da administração estatal têm contribuído para um certo distanciamento e desconfiança entre o Estado e as populações. Apesar da instabilidade política recorrente no país desde o fim da guerra civil em 1999, estas crises não degeneraram em conflitos armados. A situação de paz não se traduziu porém numa melhoria das condições de vida das populações, o que contribuiu para o aumento da economia informal. Na opinião de muitos guineenses e dos doadores em geral, o desenvolvimento económico e social deve, pois, constituir um aspecto central das estratégias nacionais e da ajuda externa para a consolidação da paz e o reforço do Estado.

ABORDAGENS MULTI-SECTORIAIS COORDENADAS NAS ESTRATÉGIAS DOS DOADORES?

A generalidade dos doadores reconhece a estreita ligação entre as dimensões política, de segurança, justiça e desenvolvimento e entre objectivos estratégicos de consolidação da paz, reforço do Estado e desenvolvimento económico e social. Estas dimensões e objectivos estão, de um modo geral, presentes nas estratégias dos doadores para o país, elaboradas com a participação de vários ministérios responsáveis pelas diferentes áreas de actuação dos doadores. Especialistas e técnicos destes Ministérios fazem a planificação e são envolvidos na execução e acompanhamento das actividades no país. As Nações Unidas, um dos principais actores internacionais na RGB nestas várias áreas de intervenção, passaram em 2010 a Gabinete integrado e adaptaram o seu plano-quadro (UNDAF+) com o objectivo de integrar o mandato e as actividades para a consolidação da paz num único enquadramento, assegurar uma visão comum às estruturas do sistema das NU no país e a coordenação entre os actores das NU na RGB. A importância e peso de uma ou outra dimensão nas estratégias dos doadores depende de vários factores, nomeadamente da capacidade financeira e técnica, das suas prioridades ou políticas de apoio, bem como das necessidades e solicitações do país parceiro, na medida em que os doadores afirmam que as suas estratégias estão alinhadas com as prioridades nacionais identificadas pelo país.

Como é que os doadores asseguram a adesão e aplicação desta visão conjunta das suas estratégias, junto dos seus actores responsáveis pela implementação e acompanhamento das actividades no país? As NU, por exemplo, dispõem agora de um dispositivo de coordenação e de monitorização e avaliação comuns às suas agências no país, organizado em torno de grupos de trabalho transversais: um grupo sobre política e estratégia, quatro grupos sobre resultados para cada um dos objectivos estratégicos do UNDAF+ e cinco grupos temáticos (acompanhamento e avaliação, preparação e resposta às urgências, VIH-SIDA, género e direitos humanos). Na cooperação da UE, esta função repousa no governo, na figura do Ordenador Nacional (Ministro da Finanças) com o apoio de uma equipa dedicada à gestão da cooperação com a UE e à interligação com os ministérios sectoriais guineenses. No entanto, esta coordenação é muitas vezes mais técnica do que política, devido às capacidades e apropriação limitadas do governo. Além disso, as políticas da UE no país, como o ilustra a decisão de suspensão da ajuda e o processo de consultas em curso no âmbito do artigo 96 do Acordo de Cotonou[1], são decididas também em Bruxelas, por actores cujo conhecimento, interesse ou compreensão aprofundadas do contexto do país é limitado, e não apenas pelos (poucos) actores europeus presentes na RGB.

PRIORIDADES INVERTIDAS?

As críticas de actores nacionais à actuação internacional centram-se sobretudo na hierarquização destas dimensões ("inversão de prioridades"), na abordagem sequencial dos doadores (que colocam frequentemente a questão da segurança à frente das de desenvolvimento e revitalização económica) e na secundarização (senão ausência) das questões de segurança humana dos guineenses face a prioridades da segurança internacional (Madeira et al. 2011). As sucessivas acções de RSS na Guiné-Bissau criaram expectativas que não foram cumpridas, mas os vários actores (nacionais e internacionais) não parecem ter em conta as lições desses anteriores fracassos, dando origem a um certo cansaço relativamente a todos esses processos. Por parte dos doadores, o interesse pelas questões da paz e segurança na RGB tem sido crescente, de que é exemplo a nomeação da Guiné-Bissau como país prioritário para a Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas e a multiplicação de iniciativas de RSS, incluindo a realização de uma missão PESD da UE entre 2008 e 2010. A questão da RSS engloba, contudo, muitas vertentes, sendo alguns aspectos destas actividades menos consensuais entre doadores e também na relação com o Governo, como é o caso do fundo de pensão para os militares, sobretudo após o papel de algumas chefias militares nos acontecimentos de Abril o que levou à suspensão (parcial) da ajuda da UE.

A crítica feita aos doadores é, aliás, também uma crítica às autoridades nacionais. É reconhecido ao actual governo os progressos realizados ao nível macro-económico, na revitalização da actividade económica no país, enquanto instrumento necessário para a estabilização, e num maior (ainda que insuficiente) investimento nas políticas sociais, mas alguns actores nacionais questionam a prioridade dada à RSS e sobretudo à questão do fundo de pensões para os militares. Num quadro de crise global e de necessidades generalizadas do sistema público, às quais se juntam possibilidades limitadas do Estado, a atenção dada a esta questão é vista por alguns actores nacionais como um tratamento privilegiado quando os sacrifícios devem ser partilhados pelo conjunto da população. As despesas militares continuam a ser elevadas devido ao sobredimensionamento das Forças Armadas e ao nível de salários superior a funções equivalentes no resto da função pública. Os salários dos militares representam cerca de um terço dos salários da função pública, que no

1 O artigo 96 do Acordo de Cotonou entre os países ACP e a UE define os procedimentos de consulta e as medidas apropriadas em caso de violação dos princípios democráticos, de direitos humanos e/ou do Estado de direito. No seguimento dos acontecimentos de Abril de 2010, que constituem uma violação à ordem constitucional do país, a UE suspendeu o apoio orçamental e o lançamento de novos programas de ajuda à RGB (cerca de 60% da ajuda total) em Janeiro de 2011, com excepção dos programas de carácter humanitário e nos sectores sociais, e lançou o procedimento de consultas, em curso.

seu conjunto constituem cerca de 65% das despesas do orçamento, não obstante a eliminação de 4000 funcionários fantasma das folhas de salário. Em comparação, as despesas com sectores sociais estão aquém do que seria recomendado face às necessidades (22% em 2010, comparado com 40% recomendados ao nível internacional – FMI 2010).

O equilíbrio delicado entre as dimensões de segurança, desenvolvimento e estabilidade política no contexto da RGB constituem pois um desafio comum a doadores e autoridades guineenses, mas cuja liderança e responsabilidade última deve caber à RGB.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

- Estabelecer um diálogo conjunto que permita gerar consensos sobre a hierarquização das prioridades, que compreenda as questões da segurança humana no país, e identificar sectores subfinanciados que exijam maior atenção dos doadores.

- Investir, ao nível dos doadores, numa maior coordenação entre objectivos de desenvolvimento, políticos e de segurança no terreno. Para tal, os parceiros do desenvolvimento devem adoptar uma política de recursos humanos que responda a estas necessidades (de competências, formação adequada, etc), bem como mecanismos de trabalho conjunto para diminuir o hiato entre a formulação de estratégias na sede e as dificuldades em implementar e coordenar as suas acções e actores no terreno.

- Concertar as forças políticas do país sobre os termos e condições da reforma do sector da segurança no âmbito de uma reforma mais ampla e realista do sector público, tendo em conta as dificuldades e possibilidades do país.

- Promover uma avaliação e discussão abrangentes sobre o falhanço das tentativas anteriores de RSS e a inclusão das lições daí tiradas na iniciativas em curso, incluindo a necessidade de estabelecer objectivos realistas e não criar expectativas não realizáveis.

- Promover a informação e a coordenação dos apoios bilaterais, regionais e internacionais à RSS de forma a evitar duplicações e criar um clima de transparência e confiança entre todos os actores.

- Desenvolver a capacidade negocial do Governo de modo a garantir a coerência dos objectivos definidos e a afirmação das prioridades nacionais, nomeadamente nos documentos de referência para a ajuda externa como o DENARP.

INDICADORES

Indicador 5a. Os parceiros de desenvolvimento têm uma abordagem governamental conjunta ("Whole-of-Government) – ou, no caso da UE e das NU, uma abordagem conjunta do sistema ("Whole-of-System") – da sua estratégia para o país (i.e., uma estratégia conjunta para o país parceiro, que inclui objectivos políticos, de desenvolvimento, de segurança e outros?), ou pelo menos objectivos estratégicos conjuntos?
De um modo geral, os doadores afirmam que as suas estratégias são abordagens conjuntas no seio do seu governo ou sistema e que há uma partilha de objectivos estratégicos gerais entre estes actores. Na prática, as várias dimensões são menos articuladas e a coerência não é garantida.

6. PROMOVER A NÃO-DISCRIMINAÇÃO PARA A INCLUSÃO E ESTABILIDADE SOCIAIS

PRINCÍPIO 6: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

A Guiné-Bissau é uma sociedade integrada, apesar da pluralidade étnica e linguística. As acções dos doadores visam sobretudo alguns grupos específicos considerados mais vulneráveis ou marginalizados devido à situação de pobreza e outros factores no país (particularmente as mulheres e os jovens). No entanto, as abordagens dos doadores a situações de descriminação não são perspectivadas como questões de direitos humanos, nem existe uma política estruturada de promoção dos direitos humanos e de apoio às organizações da sociedade civil nessa área, apesar de algumas iniciativas nesse sentido, sobretudo por parte de alguns doadores multilaterais.

A GUINÉ-BISSAU NÃO CONHECEU NOVOS CONFLITOS VIOLENTOS DESDE 1999, MAS AS TENSÕES SÃO frequentes e os dividendos da paz não se traduziram ainda numa melhoria generalizada das condições de vida das populações. Num país que está classificado entre os mais pobres, as desigualdades sociais e na distribuição da riqueza são relativas, mas têm algum significado, a avaliar pelos resultados do ILAP de 2010 que apontam para um coeficiente de Gini de 0.46, e contribuem para sentimentos de exclusão e/ou de injustiça.

ALGUMA ATENÇÃO A GRUPOS VULNERÁVEIS

A maioria dos doadores afirma analisar as desigualdades sociais no país, mas na medida em que não existem na Guiné-Bissau violência ou antagonismos étnicos ou clânicos, nem situações de exclusão evidentes com base na religião ou outras, não existem mecanismos especificamente dirigidos a 'grupos vulneráveis ou marginalizados' nem estas questões tendem a ser analisadas enquanto questões de direitos humanos. Muitos doadores tem, contudo, programas dirigidos a grupos específicos considerados mais vulneráveis ou marginalizados como as mulheres e os jovens, com acções de micro-crédito, educação, formação, etc. A situação de probreza, a fragilidade das instituições do Estado, o nível de educação baixo ou questões culturais fazem com que as mulheres tenham menos oportunidades (nomeadamente de educação e trabalho) e, nesse sentido, sejam objecto de descriminação. Alguns – os principais doadores multilaterais (NU, UE, BM) – afirmam ter mecanismos para integrar as perspectivas dos grupos mais vulneráveis e marginalizados na programação da sua ajuda e tratar esta dimensão de forma transversal, incluindo-a nos seus vários programas, nomeadamente em actividades de consolidação da paz (respostas aos questionários do inquérito). As NU, por exemplo, apoiam o Ministério da Mulher, Família, Coesão Social e Luta contra a Pobreza, que se dedica especificamente a estas questões, na concepção de mecanismos que visam garantir que a perspectiva destes grupos é tida em conta nas políticas nacionais.

No DENARP II (2011-2015) esta dimensão está integrada ao longo de vários eixos prioritários:

– No eixo 1, do reforço institucional e do Estado de direito, onde uma das prioridades é a inclusão das mulheres no diálogo e processos de paz, e na prevenção e resolução de conflitos;

– No eixo 3, da promoção de um desenvolvimento económico durável, que inclui a questão do emprego e da formação profissional, com particular atenção ao grupo dos jovens e das mulheres – em 2009, a

taxa de ocupação formal dos jovens (15-24 anos) era de apenas 10.6%, sendo a taxa de ocupação feminina no sector formal de 4.6%;

– No eixo 4, do desenvolvimento do capital humano, onde especial atenção é dada ao acesso aos serviços básicos e oportunidades de educação e formação dos grupos mais pobres e vulneráveis.

De um modo geral, a linha de orientação do DENARP e das estratégias dos doadores confluem. Alguns doadores, como por exemplo Portugal ou as NU, têm programas que incluem também outros grupos vulneráveis como órfãos, deficientes motores, idosos ou doentes do VIH/Sida. Para além do sector da educação, onde estudos recentes apontam para um aumento do indíce de escolaridade feminina e a redução do hiato relativamente aos índices de escolaridade masculina[1], é no entanto difícil perceber até que ponto é que estes programas têm um impacto efectivo na melhoria da situação e de oportunidades para estes grupos. O facto de ser uma área que implica mudança de mentalidades (p.ex. ao nível da discriminação de género), o combate a estereótipos e a práticas tradicionais nefastas (como a mutilação genital feminina, ainda com grande prevalência na RGB) torna também difícil a obtenção de resultados concretos em curto espaço de tempo (p.ex. no prazo temporal do programa de ajuda de um doador) e a avaliação dos resultados por parte dos doadores.

POLÍTICAS DE APOIO E DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS?

Para além de iniciativas de reforço institucional na área da justiça, alguns doadores, sobretudo os multilaterais (NU e UE), integram acções de formação e sensibilização para o respeito e promoção dos direitos humanos no país, nomeadamente no seu apoio à RSS. Apesar das violações de direitos humanos ao longo sobretudo da última década, o apoio às organizações de defesa e promoção dos direitos humanos na Guiné-Bissau não é uma prioridade da generalidade dos doadores. A percentagem de APD relativa a actividades relacionadas com os direitos humanos foi de 0.89% no período de 2004-2009 (ver anexo B). As verbas disponibilizadas são mínimas e, de acordo com ONGs locais, boa parte destas vai para o pagamento de consultores internacionais contratados pelos doadores. O apoio externo é insignificante, comparado nomeadamente com a verba que é destinada a organizações congéneres dos países da sub-região, e sobretudo face às necessidades reais do país e das ONGs do sector. A capacidade de intervenção destas é muito fraca, limitando-se à gestão de pequenos projectos que não ultrapassam um ano. A abordagem dos doadores à promoção e apoio destas organizações não é sistemática nem estruturada, limitando-se a uma ajuda a projectos, muitas vezes pré-concebidos, pontuais e muito focalizados. De referir, contudo, mudanças de atitude de alguns doadores (sobretudo os multilaterais como a UE) que têm recentemente tomado uma postura de maior abertura ao diálogo com estas organizações nacionais e levado a cabo processos de auscultação da sociedade civil, com vista à definição das suas prioridades de financiamento e políticas no domínio da promoção e protecção dos direitos humanos.

1 A taxa de literacia das meninas aumentou em mais de 18% de 2000 a 2009, comparada com um aumento de cerca 4% para os meninos.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

– Integrar informação e sensibilização para o respeito dos direitos humanos em todos os programas na área da educação e do reforço do sistema judicial para uma maior justiça social.

– Continuar a apoiar a educação e melhorar os níveis de educação e acesso de todos à escolaridade.

INDICADORES

Indicador 6a. Percentagem da APD destinada aos direitos humanos, no período entre 2004 e 2009.
0.82%.

Indicador 6b. A comunidade internacional promove explicitamente a inclusão das mulheres, da juventude, dos pobres, das minorias ou grupos marginalizados, através do diálogo, de programas e/ou de reforço de capacidades?
A maioria dos doadores tem programas específicos para grupos vulneráveis e em particular para as mulheres (micro-crédito, educação, formação, etc), mas são sobretudo os doadores multilaterais que parecem ter mecanismos para associar e integrar as perspectivas destes grupos na programação das suas actividades e incluir esta dimensão nos seus programas.

7. ALINHAR-SE COM AS PRIORIDADES LOCAIS DE VÁRIAS FORMAS EM CONTEXTOS DISTINTOS

PRINCÍPIO 7: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

O alinhamento da ajuda externa com planos nacionais constitui talvez o principal desafio e dificuldade na aplicação dos princípios da DP em Estados frágeis, em virtude da falta de apropriação e relevância operacional das estratégias nacionais e sectoriais de desenvolvimento. Apesar do DENARP e estratégias sectoriais, quando existem, serem usadas como referência para a acção externa, a fraca liderança política e participação nacional e as capacidades técnicas e financeiras internas limitadas não permitem ao Governo conduzir, implementar e monitorar estes processos. O problema reproduz-se também ao nível local, as comunidades beneficiárias não sendo muitas vezes integradas no processo. Outros factores, da responsabilidade dos doadores (procedimentos inadaptados e processos complexos dos doadores, capacidades no terreno, etc), explicam também parte dos problemas do alinhamento das políticas com as prioridades nacionais e o fosso entre as estratégias e as realizações efectivas. Se bem que existam objectivos estratégicos conjuntos entre doadores e o governo da Guiné-Bissau, há diferenças importantes relativamente à prioridade das acções, bem como aos prazos e modalidades de apoio à realização desses objectivos.

A QUESTÃO DO ALINHAMENTO DA AJUDA EXTERNA COM PLANOS NACIONAIS CONSTITUI TALVEZ UM DOS principais desafios na aplicação dos princípios da DP em Estados frágeis. Pela sua fragilidade institucional e a apropriação das instituições por alguns grupos ou indivíduos, as autoridades nacionais têm desde logo dificuldade em articular estratégias nacionais e em assumirem-se como o garante destas mesmas estratégias, quer face a actores nacionais quer internacionais. No entanto, as pressões dos doadores sobre as instituições centrais do Estado para apresentarem grandes planos de desenvolvimento e estratégias nacionais, num Estado cujas capacidades são limitadas e cuja relação de trabalho e confiança com a sociedade está por reconstruir, resultam inevitalmente num fosso entre as intenções e planos, por um lado, e a efectiva capacidade de realização, por outro.

ESTRATÉGIAS NACIONAIS E PLANOS SECTORIAIS COMO INSTRUMENTO PRINCIPAL PARA O ALINHAMENTO DA AJUDA

O DENARP II (2011-2015), juntamente com os documentos de políticas sectoriais e planos temáticos que o suportam e serviram para a elaboração do mesmo, poderá fornecer aos doadores os elementos necessários para alinharem as suas estratégias com as prioridades nacionais para os próximos cinco anos. Elaborado com base em análises recentes e consultas que envolveram actores nacionais e parceiros do desenvolvimento, o DENARP é o principal documento de estratégia nacional. Ele fornece aos doadores uma agenda de desenvolvimento e um conjunto de prioridades nacionais para o reforço do Estado, a consolidação da paz e o desenvolvimento, incluindo a realização das metas dos ODM, estruturadas em quatro eixos principais: i) Fortalecer o Estado de Direito e as instituições democráticas; ii) Garantir a estabilidade macro-económica e um ambiente de negócios favorável; iii) Promover o desenvolvimento económico sustentável e iv) Melhorar o acesso aos serviços de base e à formação para desenvolver o capital humano.

Para as autoridades nacionais, há elementos para que a maior parte da ajuda externa se inscreva num plano nacional e que as estratégias dos doadores passem a estar ainda mais alinhadas com as prioridades na-

cionais, sobretudo porque existem agora estratégias ou planos nacionais operacionais para sectores que antes não os tinham ou não estavam actualizados, conforme ilustrado na tabela 4. Alguns doadores estão a utilizá-lo como documento de referência para a elaboração das suas futuras estratégias ou na revisão das actuais, como é o caso, por exemplo, do novo Plano Prioritário de Consolidação da Paz (2011-2012), cujas três áreas prioritárias correspondem aos eixos do DENARP II.

Os documentos de estratégia dos doadores fazem geralmente referência aos planos e prioridades do Governo, apesar de existirem algumas diferenças entre doadores e com o Governo sobre o grau de prioridade, prazos e modalidades de apoio à realização de alguns destes objectivos (ex. reforma militar, revitalização económica) e que explicam em parte o facto de alguns sectores prioritários identificados no DENARP estarem sub-financiados. Um dos problemas principais reside, contudo, na falta de implementação das estratégias que muitas vezes sofrem atrasos tais que acabam por ficar desactualizadas face a uma realidade que, sob determinados aspectos, é bastante volátil. A principal questão está, assim, em entender e resolver as razões desta falta de implementação apesar de os objectivos serem partilhados.

OBSTÁCULOS AO ALINHAMENTO EFECTIVO DA AJUDA

Por parte do governo é obviamente necessário bem mais do que um mero documento de estratégia, por bem elaborado que seja. Liderança política e estabilidade institucional, bem como um maior envolvimento e responsabilização das autoridades e comunidades locais nas acções de desenvolvimento, são condições essenciais para a implementação das estratégias. As limitações em termos de capacidades (financeiras, humanas e organizacionais) em quase todos os domínios da gestão são também conhecidas e determinam uma fraca apropriação e possibilidade de alinhamento da ajuda. Estas limitações nem sempre são tidas em conta nos documentos de estratégia, que acabam por ser pouco realistas e, consequentemente, pouco operacionais – uma das críticas feitas ao DENARP I e tida em conta na elaboração do DENARP II.

Nesse sentido, os doadores multilaterais em particular (que contribuem com 60% do volume total de ajuda externa à RGB) estão a apoiar o reforço de capacidades de gestão financeira e das capacidades administrativas em geral, ao nível central, para permitir também uma maior capacidade de gestão e articulação de políticas e objectivos no seio do governo. Não existe ainda,

TABELA 4. PRINCIPAIS DOCUMENTOS DE ESTRATÉGIA

DOCUMENTOS PRINCIPAIS DE ENQUADRAMENTO	
	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP): - DENARP I (2006-2010) - DENARP II (2011-2015)
	Documento de Política de Ajuda da Guiné-Bissau - *em elaboração*
DOCUMENTOS SECTORIAIS	
Segurança	Plano de Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança, 2006 Plano Prioritário para a Reforma do Sector da Defesa e Segurança (PPRSDS), 2010 Plano Nacional de combate ao tráfico de drogas (2008-2011)
Justiça	Política Nacional da Justiça (2011-2015), 2010
Agricultura	Plano Nacional de Investimento Agrário (2011-2015), 2010 Carta de Política Agrícola, 2002
Pescas	Plano Estratégico para o Sector das Pescas (2011-2015), 2009
Água e Electricidade	Política Sectorial da Electricidade, 2010 Programa de Reforma para a Água e Electricidade, 2010
Educação	Carta da Política Educativa (2010-2020), 2010 Plano Trienal para o Desenvolvimento do Sector da Educação (2011-2013), 2010
Saúde	II Plano Nacional para o Desenvolvimento Sanitário (PNDS, 2011-2017), 2010
Género	Política Nacional de Género – *em preparação*

Fonte: DENARP II (draft), 18/03/2011

por exemplo, um Quadro Orçamental de Médio Prazo ou um Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP), que ligue o DENARP e as estratégias sectoriais ao ciclo do orçamento anual. Deverá ser desenvolvido um QDMP a partir de 2011, o que permitirá aos doadores alinharem a planificação da sua ajuda a médio prazo, permitindo tornar a ajuda mais previsível. Foi também criado, no âmbito do Ministério das Finanças, um Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) com vista também a reforçar a execução orçamental, em conformidade com as directivas da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO). Este deverá também constituir um incentivo à continuação e/ou aumento da ajuda canalizada sob a forma de apoio ao orçamento e à canalização da ajuda externa através dos sistemas nacionais. Em 2010, 60% da ajuda (declarada e registada) ao sector governamental em 2010 não foi inscrita no OGE – em média, menos de um terço da ajuda que cada doador atribui ao país é registada no orçamento (ver tabela C.1 no anexo C). Se bem que 86% da ajuda à RGB reportada ao CAD seja não-ligada (ver tabela C.6 no anexo C), a maioria dos doadores gere directamente estes fundos ou através de unidades paralelas de execução de projectos (em 2010, existiam 8 na RGB – ver tabela C.4 no anexo C). Como referido no princípio 3, os sistemas nacionais de gestão das finanças públicas, de aquisições públicas ou de implementação e avaliação dos projectos e programas não são utilizados pela grande maioria dos doadores, não apenas devido às exigências de qualidade e controlo dos doadores, mas também pela ausência de sistemas nacionais fiáveis e consolidados (ver tabela C.3 no anexo C).

Atrasos na implementação das estratégias e realização dos objectivos propostos têm a ver com exigências de processo dos doadores, com os seus mecanismos e procedimentos complexos, pouco flexíveis e consequentemente pouco adaptados ao contexto e possibilidades locais. A presença de um número reduzido de doadores, por vezes com capacidades limitadas no país (como é frequentemente o caso em Estados considerados frágeis), aliados a oscilações significativas e à pouca previsibilidade da ajuda (ver princípio 9) constituem também obstáculos à implementação das estratégias.

O alinhamento tem, pois, que ser visto para além da confluência de objectivos declarados, de documentos de estratégia nacional, que a generalidade dos doadores subscreve, e analisar o porquê das poucas realizações e impacto da ajuda nas várias etapas do processo e nomeadamente no seguimento da aprovação de uma estratégia nacional, fase em que se encontra actualmente a Guiné-Bissau.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

- Reduzir o nível de exigência dos doadores, a complexidade dos processos de elaboração de estratégias nacionais e ajustá-los ao contexto e possibilidades nacionais, de modo a evitar que acabem pode ser conduzidos pelos doadores.

- Uma estratégia conjunta Governo-Doadores para o desenvolvimento de capacidades da administração pública seria uma evolução positiva para orientar os esforços de cooperação técnica, gerar sinergias, evitar duplicações, etc.

- Focalizar os esforços de construção do Estado na estabilidade e reforço institucional, mas incluir também mecanismos de diálogo, articulação e complementaridade das instituições centrais com sistemas de governação existentes ao nível local.

- Elaborar planos regionais de desenvolvimento no quadro de um Plano Nacional.

INDICADORES

Indicador 7a. Percentagem dos fluxos de ajuda para o sector governamental que consta nos orçamentos nacionais do país parceiro

40%.

Indicador 7b. Se existem objectivos estratégicos conjuntos entre os actores internacionais, estes são igualmente partilhados pelo governo nacional?

Existem objectivos estratégicos gerais partilhados pelos doadores e com o governo nacional, mas há diferenças entre doadores e entre estes e o Governo sobre o grau de prioridade, prazos e modalidades de apoio à realização de alguns destes objectivos (ex. reforma militar, revitalização económica).

8. ACORDAR MECANISMOS PRÁTICOS DE COORDENAÇÃO

PRINCÍPIO 8: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

A coordenação entre doadores na Guiné-Bissau é essencialmente informal, desigual e limitada a alguns sectores. Falta informação sobre as actividades, montantes e distribuição da ajuda dos doadores por sectores, regiões e actores. Não existe uma divisão de trabalho entre doadores, apesar de nalguns sectores existirem de facto chefes de fila e programas conjuntos, bem como alguns estudos e missões coordenadas. Existe um mecanismo de coordenação desde 2006, mas que funciona de forma *ad hoc*, em função do interesse ou urgência de algum doador, e não inclui doadores emergentes com um papel importante no país. No âmbito do DENARP, existem também mecanismos de coordenação entre os doadores e o Governo, com a participação de outros actores nacionais. O efectivo funcionamento destes e as suas potencialidades na coordenação da ajuda externa dependem, contudo, em larga medida de uma maior coordenação no seio do Governo e de uma definição clara e respeito pelas funções de cada ministério e órgão administrativo, que presentemente não existe ou não funciona..

COORDENAÇÃO ENTRE DOADORES

O processo de concertação e harmonização da ajuda foi iniciado em Abril de 2006 por uma iniciativa conjunta da Delegação da UE e o PNUD que criou, no âmbito da «Declaração de Paris», um Grupo de parceiros da Guiné-Bissau, aberto a todos os doadores bilaterais e multilaterais. O mecanismo prevê, cada seis meses, uma Reunião entre os Chefes de Missão, presidida de forma alternada pelo PNUD e a UE, para partilhar informações sobre as estratégias e programas dos doadores. Inclui sete grupos temáticos, com indicação de líderes por sector/grupo, para a coordenação da ajuda a nível sectorial: (i) desenvolvimento humano (saúde, educação e género), (ii) segurança alimentar, desenvolvimento rural e agricultura, (iii) infraestruturas (transportes, água e energia), (iv) defesa e segurança, (v) reforma administrativa, (vi) governação política e justiça, e (vii) governação económica e sector privado.

Apesar de um acordo geral entre parceiros sobre a necessidade de maior coordenação, este mecanismo nunca foi totalmente funcional, por diversas razões, incluindo a falta de liderança e envolvimento tanto do governo como dos doadores e a escassez de recursos humanos especializados. A maioria das reuniões dos doadores continuam por isso a ser realizadas numa base ad-hoc, a pedido de missões específicas em visita ao país ou quando um evento político requer atenção diplomática. Além disso, o esquema proposto em 2006 de divisão e liderança por sectores, se for reactivado, terá que ser revisto à luz das dinâmicas actuais de ajuda, nomeadamente da presença e papel de novos parceiros no país.

A coordenação torna-se mais difícil e os riscos de fragmentação da ajuda maiores com o aumento verificado do número de doadores, sobretudo de pequenos doadores (com frequência não residentes), que tendem a dispersar a ajuda em pequenas contribuições para uma diversidade de sectores (ver tabela D.2., no anexo D). De acordo com dados estatísticos recentes da OCDE, entre 2005 e 2009, a média de doadores por sector na Guiné-Bissau subiu de 5.2 para 8.4 e o número médio de pequenas contribuições para cada sector – ou seja, o número de doadores que contribui com menos de 10% da ajuda ao sector – subiu de 1.7 para 4.3 (tabela D.1, no anexo D).

A falta de um mecanismo institucionalizado de coordenação entre doadores não significa, contudo, que não haja alguma coordenação. Esta existe, informalmente, numa comunidade de parceiros que é relativamente pequena, nomeadamente quando se trata de intervenções politicamente mais sensíveis. Existe também alguma coordenação ao nível sectorial envolvendo parceiros e governo, ainda que em frequência e qualidade desiguais, dependendo dos sectores. Na educação, agricultura e RSS (incluindo a justiça), os grupos de coordenação sectorial estão a funcionar de forma regular, com líderes de facto entre os doadores e uma participação activa tanto do governo como dos parceiros. Ainda que a sua eficácia possa ser melhorada, os grupos de coordenação nestes sectores em particular têm contribuído para uma melhoria da eficácia da ajuda, um maior acordo sobre objectivos estratégicos e um trabalho conjunto de planeamento para a prossecução desses objectivos. No caso da educação, houve uma colaboração efectiva da parte de todos os actores na preparação da candidatura da RGB à Iniciativa Fast-Track que funcionará igualmente como plano de investimentos a médio-prazo para o sector. Na agricultura, todos os doadores envolvidos no sector se comprometeram a utilizar o Plano Nacional de Investimento Agrário, fruto do grupo de coordenação no sector, como o documento de referência das suas intervenções. Na RSS, há uma melhoria da coordenação, ainda que se verifique alguma duplicação de actividades e falta de consenso relativamente a certas intervenções para as reformas no sector, em virtude nomeadamente do carácter eminentemente político destas acções e do papel de novos actores regionais e bilaterais (não-membros do CAD).

Além dos grupos sectoriais, existe ainda um quadro de concertação para o apoio ao OGE, criado pelo FMI em 2009 e que reúne os doadores que fazem ajuda orçamental à RGB, com o propósito, nomeadamente, de acordar objectivos partilhados e procedimentos comuns entre estes doadores, de modo a evitar grandes oscilações ou mudanças de políticas que ponham em causa a previsibilidade da ajuda orçamental. A evolução recente das ajudas ao orçamento e o impacto da decisão da UE sobre a suspensão parcial da ajuda ilustram a importância do diálogo e de concertação neste tipo de ajuda. Este quadro deverá ser reactivado e reorganizado para reflectir os novos parceiros que estão a conceder apoio orçamental, como Angola.

NECESSIDADE DE INCLUIR OS NOVOS PARCEIROS DA AJUDA NA COORDENAÇÃO

O diálogo com os novos parceiros (Angola, China, Índia, Brasil, entre outros) é igualmente um dos desafios da coordenação, quer entre doadores, quer para o Governo. Verifica-se alguma falta de informação sobre os fluxos de ajuda/investimento e sobre os sectores ou zonas de actuação destes países, para os quais os objectivos da Declaração de Paris são ainda em grande medida desconhecidos. Os progressos na coordenação da ajuda terão que passar pela maior inclusão destes actores emergentes nas dinâmicas de diálogo, pela integração da cooperação Sul-Sul nos esquemas de coordenação, e por uma maior troca de informação e coordenação da ajuda externa, entre os doadores e com o Governo. Isto é válido não apenas para os países emergentes, mas para um leque de novos actores, como fundações e ONG internacionais com acções e volume de ajuda importantes no país. É de salientar que, na RSS e no apoio orçamental dirigido à realização destas reformas, a cooperação Sul-Sul está a desempenhar um papel importante, numa altura em que a UE suspendeu parte da ajuda para actividades que o Governo considera essenciais para o avanço das reformas no sector e a estabilização política no actual contexto nacional. No entanto, a falta de informação e de diálogo com alguns destes novos actores cria não só riscos de duplicação, mas também um clima de alguma desconfiança entre actores internacionais e com o governo quanto à motivação e objectivos de algumas acções e à gestão transparente dos recursos envolvidos. A falta de transparência, nomeadamente em acordos bilaterais, pode ter um impacto negativo na decisão política dos doadores de ajuda ao país em geral e para além da RSS.

INDICADORES DE COORDENAÇÃO ABAIXO DAS METAS DA DECLARAÇÃO DE PARIS

Em áreas específicas, como por exemplo no reforço de capacidades da administração pública e para a gestão financeira, há programas de apoio conjuntos ou coordenados, sobretudo de doadores multilaterais, sendo uma boa parte da assistência técnica dos doadores (45% – próximo da meta dos 50% da DP) realizada através destes ou outros programas coordenados (tabela C.2 no anexo C). No entanto, a maior parte dos doadores continua a não utilizar dispositivos ou procedimentos comuns para a canalização da sua ajuda ao país: em 2010, a percentagem de ajuda externa canalizada através de apoio orçamental e de abordagens por programa foi de apenas 32%, longe da meta dos 66% da DP (tabela C.7 no anexo C)[1]. As práticas de estudos conjuntos e missões coordenadas existem, mas são ainda menos frequentes do que seria desejável – 37% de estudos conjuntos e 23% de missões coordenadas, comparado com metas respectivas de 66 e 40% (tabelas C.8 e C.9 no anexo C). Mesmo quando são feitas missões conjuntas, estas não significam necessariamente uma redução do número de reuniões e entrevistas com os actores locais. Por exemplo, em missões conjuntas do BM e do FMI, cada uma das organizações inquere sobre aspectos diferentes, pelo que, geralmente, cada uma se encontra separadamente com os actores nacionais. Procedimentos ou sistemas de gestão e monitorização ou avaliação harmonizados entre doadores são também pouco frequentes ou inexistentes. Não existe um quadro comum para avaliar o desempenho do governo e dos doadores, nem indicadores claros para avaliar o impacto da ajuda ou o não respeito dos compromissos e para promover a coordenação.

1 No entanto, de acordo com os dados do Governo, o montante de ajuda orçamental em 2010 foi superior aos valores registados no CAD (USD 22.8 millhões comparado USD 9, conforme indicado na tabela C.7). Tendo em conta os dados do Governo, a percentagem de ajuda canalizada através de dispositivos comuns aumenta de 32 para 43%.

COORDENAÇÃO NO SEIO DO GOVERNO E RESPONSABILIDADE MÚTUA

As dificuldades da coordenação não residem, porém, apenas ou principalmente nos aspectos técnicos da ajuda. Harmonização e divisão do trabalho são também e fundamentalmente processos políticos. Uma liderança política forte e clareza de objectivos e estratégias de implementação por parte do Governo da RGB poderiam facilitar consensos e a coordenação entre doadores.

Uma maior capacidade do Governo para liderar o processo de coordenação da ajuda e pressionar os parceiros a coordenarem e harmonizarem o mais possível as suas intervenções é do interesse do próprio Governo. Isto permitiria, entre outras vantagens, diminuir o fardo sobre as capacidades já fracas ao nível institucional, com exigências de múltiplos relatórios, procedimentos diversos consoante os doadores, etc. Para que o governo possa assumir esse papel de liderança na coordenação da ajuda, é importante que haja melhorias significativas na informação e na coordenação intra-governamental por parte das autoridades guineenses. É urgente a definição e o respeito pela divisão de competências no seio do Governo, clarificando onde reside a responsabilidade pela coordenação da ajuda, que está actualmente dispersa e é reclamada por vários ministérios, sem que nenhum seja de facto responsabilizado. Mediante a desorganização e confusão de papéis entre os Ministérios e no seio dos próprios ministérios, muitos doadores optam por negociar e trabalhar directamente com os ministérios sectoriais. A questão das competências internas está actualmente em redefinição, tendo sido debatidos, durante a reunião de consulta nacional deste inquérito em Bissau, opções e cenários para a organização da coordenação governamental e com os parceiros na gestão da ajuda. Assim, espera-se que o mecanismo institucional de coordenação da ajuda esteja definido e operacional para a execução do DENARP II e que possa centralizar a informação e a gestão da coordenação da ajuda, com relações bem definidas com os vários Ministérios e pessoal competente para pilotar o processo no respeito das suas funções.

Para apoiar este processo de pilotagem, o governo dispõe de um sistema de gestão da informação da ajuda – a Plataforma de Gestão da Ajuda (em fase de operacionalização) – para o controlo e seguimento dos fluxos de ajuda, que vai estar ligado ao orçamento, ao Plano de Investimento Prioritário e ao DENARP, para que se possam avaliar os progressos alcançados. Actualmente, parte dos fluxos de ajuda não são registados, há ajuda que é canalizada directamente através de acordos com ministérios sectoriais e que não é integrada nos procedimentos orçamentais normais, e existem canais sobrepostos e paralelos de desembolsos doador-beneficiário dos quais não há seguimento. A melhoria da informação estatística é igualmente importante para poder monitorar e avaliar a implementação do DENARP II. A aprovação da Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional (2007), o recenseamento da população nacional (2009), o Inquérito de Indicadores Múltiplos – MICS (2010) e o segundo Inquérito Ligeiro sobre a Avaliação da Pobreza - ILAP II (2010) constituem um progresso importante. Porém, não existem dados de referência para cerca de 70% das metas qualitativas e quantitativas definidas no DENARP. Também não existe um mecanismo de responsabilidade mútua com indicadores definidos para o DENARP II, nem foram acordados entre Governo e doadores, nalguns sectores onde a coordenação está mais avançada, processos comuns de avaliação dos resultados ou indicadores de avaliação de progresso.

Não obstante as ameaças à estabilidade política e todos os desafios prevalecentes no contexto nacional, os progressos recentes realizados ao nível macro-económico e em algumas reformas fundamentais do Estado, o maior dinamismo na economia e o ambiente de diálogo que se têm instalado neste últimos anos são factores positivos que contribuem para criar mais confiança entre actores nacionais e com os parceiros internacionais, pelo que poderiam (e deveriam) ser alimentados por uma maior transparência e responsabilização mútua nos processos de gestão da ajuda. Neste quadro, o DENARP II e o Documento de Política de Ajuda constituem um momento de oportunidade para avançar com mudanças significativas no quadro de gestão e coordenação da ajuda na RGB, quer entre doadores, quer no diálogo entre doadores e governo, que ainda no seio do próprio governo.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

- Reactivar o mecanismo de coordenação entre doadores e integrar neste os novos doadores da cooperação sul-sul e actores regionais para uma maior troca de informação, racionalização e coordenação da ajuda externa e para uma divisão de trabalho entre actores internacionais.

- Definir claramente uma estrutura responsável pela coordenação interna no seio do governo e com os parceiros, de modo a permitir a continuidade para além das mudanças de governo, definir claramente a sua composição e garantir que tem as competências necessárias.

- Promover a articulação das instituições centrais com mecanismos locais de governação.

- Operacionalizar a Plataforma de Gestão da Ajuda para a recolha, centralização e tratamento da informação sobre a ajuda externa, incluindo a sua distribuição por sectores, zonas geográficas e actores. Para tal, os parceiros devem comprometer-se a fornecer regularmente informação sobre os montantes e distribuição da sua ajuda no país.

- Melhorar a informação interna no seio dos Ministérios e entre estes.

- Clarificar e fazer respeitar as funções e prerrogativas de cada ministério.

- Melhorar a coordenação entre os mecanismos existentes no âmbito do DENARP, incluindo o seguimento dos indicadores e criação de mecanismos de avaliação conjunta e de responsabilização mútua.

INDICADORES

Indicador 8a. Existe uma divisão de trabalho acordada entre os parceiros?

Não existe formalmente, embora alguns doadores estejam mais presentes nalguns sectores.

Indicador 8b. Existe algum mecanismo de financiamento conjunto e, se sim, qual a percentagem da APD que é canalizada por esse mecanismo (ano fiscal 2010)?

Sim. De acordo com dados do Governo, 17% da APD em 2010 foi canalizada através de apoio orçamental. Segundo os dados da OCDE, 25% foi canalizada através de abordagens por programa. Vários doadores bilaterais canalizam pelo menos 8% da sua ajuda através do sistema das NU, além de fundos multinacionais como a GAVI ou o Global Fund para o combate ao VIH/Sida, malária e tuberculose.

Indicador 8c. Os mecanismos de coordenação resultaram numa melhor análise, num maior acordo ao nível dos objectivos estratégicos e numa melhor implementação dos programas internacionais?

O mecanismo de coordenação entre doadores que foi criado em 2006 não está em funcionamento regular ou institucionalizado. Existem trocas informais e reuniões esporádicas ad hoc. Ao nível sectorial, existem grupos sectoriais, presididos pelos Ministros do sector. Alguns, mais eficazes, têm permitido uma troca regular de informação, o acordo sobre princípios estratégicos entre doadores e com o governo, e resultado em documentos de estratégia sectorial ou planos de investimento apoiados pelos doadores.

Indicador 8d. Percentagem da cooperação técnica desembolsada através de programas coordenados e em consonância com as estratégias nacionais de desenvolvimento

45%, próximo da meta dos 50% da DP.

9. AGIR COM RAPIDEZ … MAS MANTER-SE ENVOLVIDO DURANTE O TEMPO SUFICIENTE

PRINCÍPIO 9: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

Os principais doadores têm demonstrado alguma capacidade e vontade política de agir rapidamente, sobretudo no apoio à estabilização política (ex. organização de eleições), social e em situações de emergência humanitária. Porém, apenas uma pequena minoria de doadores, sobretudo bilaterais, têm mantido a sua presença e volumes de ajuda mais ou menos estáveis ao longo das várias crises político-militares no país. A volatilidade e falta de previsibilidade da ajuda, num país tão dependente da ajuda externa como a RGB, é um dos principais problemas que, juntamente com a predominância da ajuda a projectos, procedimentos e sistemas de programação complexos e inadaptados às capacidades locais limitadas e a imprevisibilidade do apoio orçamental, agravam as dificuldades do país em programar e implementar estratégias de longo-prazo. A instabilidade política recorrente e o consequente enfraquecimento do Estado, explica em parte uma presença e políticas erráticas dos doadores e a relutância em programar intervenções de longo-prazo.

DE UM MODO GERAL, MUITOS CONSIDERAM QUE OS PRINCIPAIS DOADORES NA RGB TÊM DEMONSTRADO capacidade e vontade política, embora nem sempre de forma consistente, para agir rapidamente, sobretudo no apoio a certas medidas de estabilização política e social. Exemplos ilustrativos são a decisão e mobilização rápida de fundos para apoiar a organização das eleições presidenciais em Junho de 2009, no seguimento do assassinato do Presidente Nino Vieira, ou decisões (não previstas) de fazer ou aumentar o apoio orçamental por parte de alguns doadores (BM, FMI) para compensar a retirada de apoio por parte de outros doadores. A capacidade dos doadores de agir rapidamente em situações imprevistas ou de emergência está também relacionada com a flexibilidade dos seus instruments ou mecanismos financeiros de ajuda, que é em geral maior ou mais rápida na ajuda bilateral, sendo a permanência constante de alguns destes doadores também uma vantagem para um conhecimento mais aprofundado da complexidade do contexto local e para uma relação consolidada com actores locais. A generalidade dos actores tem mecanismos flexíveis para financiar acções de transição da ajuda humanitária à ajuda ao desenvolvimento.

INSTABILIDADE POLÍTICA E APD NA GUINÉ-BISSAU

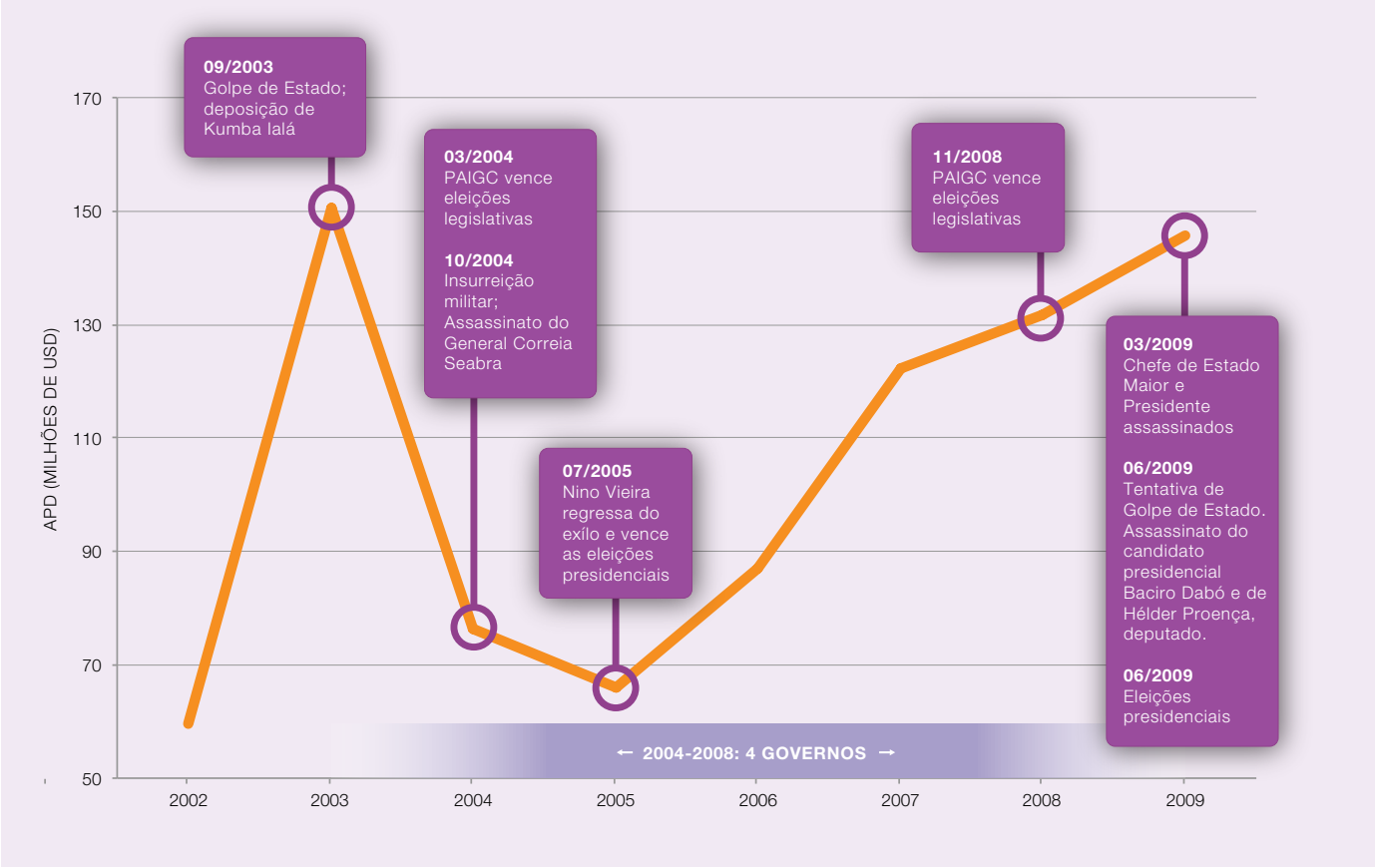
Não obstante a capacidade e vontade política para agir rapidamente, apenas alguns doadores têm permanecido envolvidos no país ao longo das várias crises político-militares, o que se traduziu em volumes de ajuda global muito variáveis. Esta volatilidade dos financiamentos e a falta de previsibilidade da ajuda, num país fortemente dependente da ajuda externa, constituem um problema fundamental e afectam a capacidade do país de programar e implementar programas de longo-prazo. A Guiné-Bissau é um dos nove países que passaram por mais de 2 choques de ajuda – países onde se verificou uma variação de mais de 15% na APD per capita entre dois anos – entre 1970 e 2006. Na realidade o país sofreu 8 choques de ajuda, com perdas que atingiram até 47.5% do PIB (OCDE 2010b). Apesar do crescimento progressivo da ajuda ao desenvolvimento na Guiné-Bissau desde 2005, as estratégias e actuação dos doadores têm sido inegavelmente afectadas pelos acontecimentos políticos da última década: em 12 anos (1998-2010), a Guiné-Bissau teve 4 Presidentes da República e 11 Primeiros Ministros. A instabilidade política recorrente ao longo deste período, com consequências nefastas a todos os níveis, incluindo um enfraquecimento do Estado e da estrutura institucional, explica em parte uma presença e políticas erráticas da parte dos doadores, que se traduziu nomeadamente: em decisões tipo "stop-and-go" da ajuda consoante a evolução interna como o ilustra o

quadro 1; na relutância em programar intervenções de longo-prazo; ou ainda na não disponibilização de recursos financeiros, como se verificou após as mesas redondas de 2000 e 2006. Doadores que se tinham retirado para Dakar durante o conflito armado começam agora a regressar à Guiné-Bissau, ainda que poucos por enquanto, devido talvez mais a contenções orçamentais e de racionalização dos recursos dos doadores, do que a uma avaliação dos riscos do contexto local. Alguns doadores que tinham apenas programas de emergência pós-conflito estão a reforçar a sua presença e a programar estratégias de mais longo prazo (o caso do BM e do FMI). Há, no entanto, que ter em conta que a atenção e interesse recentes de alguns doadores pela RGB estão antes de mais relacionados com interesses nacionais ou regionais ligados à contenção da emigração ou ao controlo do tráfico internacional de droga, não significando necessariamente um interesse ou compromiso a longo prazo na ajuda ao desenvolvimento e estabilidade do país.

O PROBLEMA DA IMPREVISIBILIDADE DA AJUDA

Para o Governo, o impacto da imprevisibilidade do apoio orçamental face aos condicionalismos associados à ajuda é tanto maior que o OGE é fortemente dependente deste apoio: em 2009, a ajuda orçamental representou 19.5% da APD e financiou cerca de

QUADRO 1
Ligação entre principais eventos e APD, Guiné-Bissau (2002-2010)



32% das despesas totais do orçamento (28.5 milhões de FCFA). A UE, que entre 2007-2009 assegurou 34.47% do apoio ao orçamento da RGB, suspendeu esta ajuda em 2010, condicionando o retomar da mesma ao respeito da justiça e da ordem constitucional após os acontecimentos de Abril de 2010. Em consequência, as autoridades guineenses prevêm para 2011 um défice no apoio orçamental e na ajuda financeira da ordem de 3.2% do PIB, o que levará a uma contenção de gastos que afectará nomeadamente os sectores sociais e prioritários (RGB 2011d). Neste contexto, as melhorias na gestão das despesas públicas e na cobrança de receitas, bem como as poupanças resultantes da actualização das listas de funcionários do Estado, não são suficientes para compensar uma tal quebra em apoio orçamental, podendo pôr em causa a capacidade do governo avançar com algumas reformas. Outros doadores, como o BM, FMI, Angola ou a CEDEAO decidiram, por isso, fazer ou reforçar a sua ajuda orçamental à Guiné-Bissau em 2010 e 2011.

O facto de os fluxos de ajuda não serem nem constantes nem previsíveis está relacionado não só com a instabilidade política e com as condicionalidades associados à ajuda, mas também com os procedimentos e sistemas de programação dos próprios doadores, que frequentemente não lhes permitem ter disponíveis os dados da ajuda para os próximos anos. Os atrasos nos desembolsos (frequentemente de 3 ou 6 meses, podendo nalguns casos ir até 14 meses) ou na aprovação dos apoios são frequentes, tanto no apoio orçamental como noutras modalidades de ajuda, afectam igualmente a capacidade de gestão do Governo e prejudicam o processo de planificação e de programação dos investimentos públicos, incluindo a implementação do DENARP, que depende da mobilização dos recursos dos parceiros. Por exemplo, em Junho de 2010, apenas um quarto do apoio ao orçamento previsto para o primeiro semestre tinha sido desembolsado (FMI 2010); ou ainda, da ajuda à RGB reportada ao CAD em 2010, apenas 22% da ajuda programada está registada (ver tabela C.5 no anexo C). Algumas das razões destes atrasos ou ajuda não desembolsada têm a ver com a falta de capacidade do governo em respeitar as contrapartidas nos projectos (ver anexo B), ou dificuldades dos doadores em mobilizarem ou descentralizarem competências, confiando a gestão a organismos que não estão no terreno.

Acrescente-se que não existe ainda um sistema de informação sobre a ajuda que permita ao governo ter um conhecimento dos valores efectivos de ajuda que entram no país e acompanhar de forma exaustiva os recursos mobilizados, a sua repartição e utilização, nem boa parte dos doadores têm uma estratégia para ir gradualmente transferindo a sua ajuda para o orçamento ou através de sistemas nacionais.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

- Os doadores, com os actores nacionais, devem avaliar o impacto de decisões de atrasos ou retirada da ajuda.
- O órgão central de gestão da ajuda (a criar ou definir) deve poder exigir dos doadores uma programação atempada dos fluxos de ajuda (pelo menos 3 anos) para inscrição no orçamento.
- Os procedimento dos doadores devem ser mais flexíveis e as exigências (ex. contrapartidas em projectos) adaptadas às capacidades locais de modo a evitar atrasos ou bloqueios/retirada dos financiamentos.
- Os doadores devem inscrever nos seus programas estratégias de retirada, juntamente com medidas que promovam a apropriação pelas comunidades locais e a responsabilização mútua pelas acções desenvolvidas e pelo seu impacto ou resultados.
- Promover modelos de financiamento alternativos (à lógica de projectos) que promovam a estabilidade e a intervenção estratégica de longo prazo.

INDICADORES

Indicador 9a. Existem mecanismos de resposta rápida?

Sim, na área da protecção e ajuda humanitária e modalidades de financiamento flexíveis para financiar acções de transição da ajuda humanitária à ajuda ao desenvolvimento e para processos eleitorais.

Indicador 9b. Montante dos compromissos de ajuda para um período superior a três anos (referência actual: Fevereiro de 2011)

A generalidade dos doadores (à excepção de um doador bilateral de entre dos doadores inquiridos) não tem compromissos de financiamento assumidos para além de 2014, estando o ciclo de programação actual dos principais doadores em curso até 2012 ou 2013.

Indicador 9c. Flutuações da ajuda em relação ao PIB médio, de 2004 a 2009

1.98%

10. EVITAR CRIAR BOLSAS DE EXCLUSÃO

PRINCÍPIO 10: CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

Apesar do aumento nos valores da ajuda desde 2005, esta é insuficiente para fazer face às necessidades do país. Por outro lado, a capacidade limitada de absorção da ajuda na RGB e o impacto fraco da ajuda no passado não são incentivos a um maior investimento e ajuda por parte dos doadores. Esta realidade, aliada à grande dependência da ajuda externa e a capacidades nacionais limitadas para implementar e avaliar programas de desenvolvimento, levam a que a Guiné-Bissau seja um mero receptor de políticas, sem critérios de selectividade e/ou adaptabilidade ao contexto local ou ainda sem controlo ou preocupações de equilíbrio pela distribuição da ajuda, sobre a qual os doadores não fornecem informação detalhada e desagregada por zonas, sectores e actores. Existem, contudo, disparidades regionais importantes no país, particularmente entre o meio urbano e rural e entre as ilhas, o sul e outras regiões do país.

A GUINÉ É UM 'ÓRFÃO DA AJUDA'?

Num país em que 69.3% da população vive em situação de probreza e 33% em situação de extrema pobreza, com um RNB per capita de USD 510, uma esperança média de vida de 48.6 anos e uma taxa de analfabetismo de 52%, as necessidades do país são imensas, como o é a sua dependência da ajuda externa. A APD correspondeu, em 2009, a cerca de 30% do RNB, a 98% do Programa de Investimentos Públicos e 32% das despesas totais do OGE em 2009 foram financiadas pelo apoio orçamental externo (FMI 2010). Os principais doadores são as agências das NU, a União Europeia, Portugal, o Banco Mundial, o BAD, o Japão e a Espanha, verificando-se igualmente um crescimento da presença e ajuda de organizações sub-regionais e de países não-membros do CAD, como a China, o Brasil, Angola, a Índia, a África do Sul ou a Turquia. Em 2010, os cinco principais doadores asseguraram, 75.5% do total da ajuda, mas a falta de previsibilidade da ajuda e a fragmentação constituem um problema importante, com o número de doadores a aumentar, mas o financiamento a diminuir e a dispersar-se por um grande número de sectores (ver princípio 8). A governação, as infraestruturas, a educação e a saúde continuam a ser os principais sectores abrangidos pela ajuda ao desenvolvimento. Outras áreas – como a agricultura ou o ambiente – estão sub-financiadas, não obstante o aumento da ajuda ao sector agrícola desde 2005. A dependência da Guiné-Bissau face à ajuda externa é reforçada pelo facto de a mobilização de receitas internas ser ainda fraca, não obstante as reformas fiscais em curso e melhorias na situação macro-económica geral: em 2010, o país arrecadou o equivalente a 6.8% do PIB em receitas, a taxa mais baixa em toda a África subsaariana (OECD 2011b).

Apesar de os valores da ajuda ao desenvolvimento terem vindo a registar uma evolução positiva desde 2005, é ainda insuficiente para fazer face às necessidades do país. O relatório de implementação do DENARP 2009-2010 refere que "os recursos foram inferiores às reais necessidades e, consequentemente, a execução do DENARP limita-se à implementação das actividades cujos financiamentos se encontravam disponíveis", referindo também que "foram as fontes externas que determinaram, em certa medida, o que foi possível fazer" (RGB 2010, pag.1). Esta realidade poder-se-á repetir com o DENARP II (2011-20115), cujo custo global está avaliado em cerca de USD 450 milhões, dos quais mais de 40% deverá ser financiado pela ajuda externa e com recursos internos na base das previsões de crescimento que, apesar de positivas, têm estado abaixo dos níveis necessários para garantir a capacidade do Estado de financiar o programa de desenvolvimento.

Ligado ao facto de a ajuda a Estados frágeis estar concentrada num pequeno grupo de países, a Guiné-Bissau constitui um dos dez países frágeis que registaram níveis de ajuda mais baixos em 2008, em termos reais, comparado com os níveis de ajuda em 2000. Em 2008, a média geral de APD para cada Estado frágil situou-se nos 805 milhões de USD, enquanto a RGB recebeu 131 milhões, ainda que a média de ajuda à RGB per capita seja de USD 83, em comparação com uma média de USD 36 no total dos Estados frágeis (OCDE 2010b). A Guiné-Bissau é um país pequeno e as necessidades financeiras da RGB em termos de ajuda são muito inferiores às de outros Estados frágeis na região (como a Serra Leoa ou a Libéria), mas a instabilidade política recorrente e a consequente dificuldade em restaurar a credibilidade externa têm afectado negativamente os fluxos de ajuda para o país. Além disso, o país não é uma prioridade estratégica na região para muitos doadores presentes na África Ocidental para além da questão do tráfico de droga e do crime organizado (e em parte da emigração), que trouxe alguma atenção e apoios internacionais à RGB a partir da metade de 2000. Do ponto de vista do investimento no desenvolvimento, a capacidade limitada de absorção da ajuda na RGB e o impacto fraco da ajuda no passado não constituem um encorajamento a um maior investimento no país por parte dos doadores.

DISPARIDADES INTERNAS

As grandes necessidades existentes e a dependência da ajuda externa, aliadas a capacidades nacionais limitadas para implementar e avaliar programas de desenvolvimento, fazem com que as autoridades aceitem todo o tipo de ajuda que lhes é proposto, sem critérios de selectividade e/ou adaptabilidade ao contexto local ou ainda sem controlo ou preocupações de equilíbrio pela distribuição geográfica da ajuda, à falta também de informação sobre os fluxos de ajuda e distribuição geográfica da mesma. A maioria dos doadores não faz uma desagregação por zonas geográficas (ou por género ou grupos sociais) da sua ajuda.

Os indicadores de desenvolvimento revelam, no entanto, disparidades regionais importantes no país, particularmente na distinção entre urbano e rural e entre as ilhas, o sul e outras regiões do país, também por condicionalismos geográficos e pela falta de infraestruturas de comunicação e rodoviárias. Entre 2002 e 2010, o agravamento da pobreza foi maior no meio rural, evidenciado pelo acesso limitado aos serviços sociais básicos e nas disparidades de género. Bissau, a região com menor incidência da pobreza (51%), e Gabú, a região mais afectada (83.5%), concentram um número elevado de projectos de ajuda. A atenção à região de Gabú demonstra assim alguma preocupação dos doadores e parceiros locais em focalizarem a ajuda onde as necessidades são maiores. A concentração de grande parte da ajuda em Bissau, explica-se em parte também pela importância que o sector da governação tem assumido na concessão de apoio externo, nomeadamente através de assistência técnica e acções de desenvolvimento de capacidades. O Governo está agora a operacionalizar, com o apoio do BAD e do PNUD, uma Plataforma de Gestão da Ajuda de modo a permitir, precisamente, um melhor seguimento e racionalização das intervenções da ajuda externa e com vista a melhorar a planificação, tanto do governo como dos parceiros, e a evitar criar bolsas de exclusão.

ACÇÕES PRIORITÁRIAS

- Acção concertada e sistemática para uma inclusão da RGB nas agendas internacionais (o presente exercício é um exemplo de acções que podem ser tomadas nesse sentido).

- Rever e adaptar as modalidades de cooperação para um maior envolvimento das comunidades locais/beneficiários na concepção e seguimento dos projectos em ligação com o Estado.

- Dar maior atenção aos sectores económicos com mais impacto nas condições de vida das populações (ex. políticas de investimento e comercialização de produtos rurais, apoio à agricultura e pescas com pequenas indústrias) e oportunidades de melhor educação e de emprego, sobretudo para os jovens e as mulheres.

– Fazer uma distribuição e gestão da ajuda mais justa e equitativa, com base em critérios objectivos.

– Os doadores devem reportar o montante e distribuição da sua ajuda ao país por sectores, zonas geográficas e actores.

INDICADORES

Indicador 10a. O país está sub-financiado (em termos de ajuda) em relação às suas necessidades e à qualidade das suas instituições e políticas?

Sim, na medida das suas necessidades e prioridades identificadas, mas parte da ajuda disponibilizada não é utilizada por problemas de capacidade de absorção, de cumprimento das contrapartidas acordadas e de mecanismos e procedimentos dos doadores pouco adaptados às condições existentes.

Indicador 10b. Mantendo os outros factores neutros, o envolvimento internacional tem um impacto positivo ou negativo nas divisões sociais?

Não há conhecimento de análises conclusivas sobre o impacto da ajuda nas divisões sociais, nem as informações recolhidas durante as entrevistas e a consulta nacional sugerem que o envolvimento internacional na RGB tenha tido ou esteja a ter um impacto significativo a este nível. Por outro lado, o envolvimento internacional tem tido, por exemplo, um impacto positivo na taxa de escolarização feminina.

Indicador 10c. Qual a percentagem da APD desembolsada no país, fora da capital, no ano de 2010?

O Governo não dispõe de dados sobre a distribuição geográfica do montante de APD. No entanto, sabe-se que Bissau e Gabú são as regiões que concentram maior percentagem de projectos de ajuda ao desenvolvimento.

ANEXO A.
OS PRINCÍPIOS PARA UMA INTERVENÇÃO INTERNACIONAL EFICAZ EM ESTADOS E SITUAÇÕES DE FRAGILIDADE

PREÂMBULO

Uma saída sustentável da pobreza e da insegurança nos Estados mais frágeis do mundo terá de ser conduzida sob a sua própria liderança e do seu próprio povo. Os actores internacionais podem influenciar positiva ou negativamente a situação destes Estados frágeis. A intervenção internacional não poderá, por si própria, colocar um fim à fragilidade dos Estados, mas a adopção dos princípios comuns, abaixo designados, pode ajudar a maximizar o impacto positivo da intervenção e minimizar os efeitos negativos não intencionais. Os Princípios têm por objectivo ajudar os actores internacionais a promoverem o envolvimento construtivo entre as entidades interessadas nacionais e internacionais em países que enfrentam problemas de governação frágil e de conflitos, e em países que apesar de apresentarem um desempenho melhor, experimentam períodos de fragilidade temporária. Constituem uma forma de reforçar os processos de diálogo e de coordenação já existentes e não gerar novos processos. Procuram, em particular, complementar os compromissos de parceria estabelecidos na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. À medida que a experiência se for aprofundando, os *Princípios* serão revisados periodicamente e ajustados quando assim se julgar necessário.

A perspectiva de longo prazo da intervenção internacional nos Estados frágeis assenta no apoio às reformas nacionais, de forma a constituir instituições eficazes, legítimas e resistentes, capazes de se empenharem de maneira produtiva com as suas populações com vista à promoção de um desenvolvimento sustentável. A realização deste objectivo implica tomar em conta e actuar de acordo com os seguintes Princípios:

1. TOMAR O CONTEXTO COMO PONTO DE PARTIDA

É fundamental que os actores internacionais percebam o contexto específico em cada país e desenvolvam uma visão partilhada da resposta estratégica necessária. É particularmente importante ter em consideração os diferentes constrangimentos tanto ao nível da *capacidade como da, vontade política e legitimidade*, bem como as diferenças entre: (i) *crises pós-conflitos ou situações de transição política*; (ii) *contextos de governação deteriorada*; (iii) *melhoria gradual* e (iv) *crises prolongadas ou impasses*. É necessário fazer uma análise política sólida que vá além do mero exame de indicadores quantitativos de conflito, governação e capacitação institucional, de forma a adaptar a intervenção internacional ao contexto nacional e regional. Os actores internacionais devem ligar e sequenciar os seus instrumentos de ajuda em função do contexto, evitando assim abordagens padronizadas.

2. NÃO CAUSAR DANOS

A intervenção internacional pode involuntariamente criar divisões sociais e agravar a corrupção e os abusos, se não for baseada numa análise sólida dos conflitos e da governação e concebida com adequados mecanismos de protecção. Em cada caso, as decisões internacionais de suspender ou de continuar as actividades de ajuda financeira, na sequência de casos de corrupção ou de violação dos direitos humanos, devem ser minuciosamente avaliadas tendo em conta o seu possível impacto nas reformas nacionais, nos conflitos, na pobreza e na insegurança. Respostas harmonizadas e graduais devem ser acordadas, levando em conta as tendências globais de governação e a possibilidade de ajustar quer as modalidades, quer os níveis de ajudas. Cortes no apoio orçamental no próprio ano só devem ser considerados como último recurso para as situações mais graves. Os países doadores também têm responsabilidades específicas a nível nacional no

combate à corrupção, em áreas como a recuperação do património, medidas de prevenção de lavagem de dinheiro e transparência bancária. A prioridade deverá residir numa maior transparência nas transacções entre governos parceiros e empresas, muitas delas sedeadas em países membros da OCDE, no sector das indústrias extractivas.

3. CENTRAR-SE NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO COMO OBJECTIVO CENTRAL

Um Estado é frágil quando as estruturas estatais apresentam um défice de vontade política e/ou de capacidade de assegurar aos seus cidadãos as funções básicas necessárias à redução da pobreza, ao desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos direitos humanos das suas populações. A intervenção internacional deverá ser concertada, sustentável e focada na construção da relação entre o Estado e a sociedade em dois sectores principais. Em primeiro lugar, no reforço da *legitimidade e responsabilidade* dos Estados, através da abordagem de questões relativas à governação democrática, aos direitos humanos, à participação activa da sociedade civil e à construção da paz. Em segundo lugar, na consolidação da *capacidade* dos Estados em cumprirem com as suas funções básicas, fundamentais para a redução da pobreza. As funções prioritárias incluem: garantir segurança e justiça; mobilização de rendimentos; criação de um contexto que permita o fornecimento de serviços básicos, forte desempenho económico e criação de emprego. O apoio a estas áreas reforçará, por sua vez, a confiança e o empenho dos cidadãos relativamente às instituições públicas. A sociedade civil tem um papel fundamental a desempenhar, quer na exigência de boa governação, quer no fornecimento de serviços.

4. DAR PRIORIDADE À PREVENÇÃO

A acção atempada pode reduzir os riscos de surgimento de conflitos e outros tipos de crises no futuro, bem como contribuir, a longo prazo, para o desenvolvimento e segurança globais. Os actores internacionais devem estar preparados para empreender acções rapidamente, nos casos em que os riscos de conflito e instabilidade sejam mais elevados. Uma maior ênfase na prevenção também deverá incluir análises partilhadas de riscos; substituir as soluções imediatas em proveito daquelas que ataquem as causas fundamentais da fragilidade dos Estados; fortalecer as capacidades locais, em particular as das mulheres, com vista a prevenir e resolver os conflitos; reforçar as capacidades de construção da paz das organizações regionais e promover missões conjuntas com o fim de analisar medidas que contribuam para ajudar a evitar as crises.

5. RECONHECER AS LIGAÇÕES ENTRE OS OBJECTIVOS POLÍTICOS, DE SEGURANÇA E DE DESENVOLVIMENTO

Os desafios enfrentados pelos Estados fragilizados são pluridimensionais. As esferas política, de segurança, económica e social são interdependentes. Igualmente importante é o facto de poderem surgir, sobretudo a curto prazo, tensões e contrapartidas entre objectivos, situação que tem de ser equacionada quando se alcança o consenso relativamente às estratégias e prioridades a seguir. Por exemplo, os objectivos internacionais em determinados países frágeis poder-se-ão centrar, a curto prazo, na construção da paz, a fim de constituir as bases para a realização, a mais longo prazo, dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Isto mostra o quão fundamental é que os actores internacionais definam medidas claras de progresso nos Estados frágeis. No âmbito dos governos doadores, uma abordagem interministerial é necessária, devendo envolver os responsáveis pelas questões políticas, económicas e de segurança, bem como os responsáveis pela ajuda ao desenvolvimento e a ajuda humanitária. A coerência política e estratégias

conjuntas deverão persistir, sempre que possível, preservando ao mesmo tempo a independência, a neutralidade e a imparcialidade da ajuda humanitária. Os governos parceiros também têm de assegurar uma coerência entre os ministérios quanto às prioridades que veiculam à comunidade internacional.

6. PROMOVER A NÃO-DISCRIMINAÇÃO PARA A INCLUSÃO E A ESTABILIDADE SOCIAIS

A discriminação é normalmente associada à fragilidade e aos conflitos e pode levar a deficiências no fornecimento de serviços. As intervenções internacionais nos Estados frágeis devem promover, de forma consistente, a equidade entre os sexos, a inclusão social e os direitos humanos. Estes constituem elementos importantes que servem de base à relação entre o Estado e os cidadãos, e são parte integrante das estratégias de longo prazo visando a prevenção da fragilidade. As medidas que visem promover a participação das mulheres, dos jovens, das minorias e de outros grupos excluídos devem estar reflectidas, desde a sua concepção, nas estratégias de construção do Estado e de fornecimento de serviços.

7. ALINHAR-SE COM AS PRIORIDADES LOCAIS DE DIFERENTES FORMAS EM CONTEXTOS DISTINTOS

Nos países em que os governos demonstrem vontade política de promover o desenvolvimento, mas não têm capacidade para tal, os actores internacionais devem alinhar totalmente a sua assistência com as estratégias governamentais. Quando a capacidade for limitada, o uso de instrumentos alternativos de ajuda — tais como fundos fiduciários com múltiplos doadores — pode facilitar a partilha de prioridades e responsabilidades quanto à sua implementação entre as instituições nacionais e internacionais. Quando o alinhamento em função das estratégias governamentais não for possível em virtude duma governação particularmente fragilizada ou de conflitos violentos, os actores internacionais devem consultar as entidades nacionais interessadas no país parceiro e procurar oportunidade para o alinhamento parcial ao nível sectorial ou regional. Sempre que possível os actores internacionais devem evitar actividades que prejudiquem a construção das instituições nacionais, tais como sistemas paralelos de desenvolvimento que não levam em linha de conta os mecanismos de transição e o desenvolvimento de capacidades a longo prazo. É importante identificar junto das instituições locais sistemas de funcionamento e procurar reforçá-los.

8. ACORDAR MECANISMOS PRÁTICOS DE COORDENAÇÃO ENTRE OS ACTORES INTERNACIONAIS

Este princípio pode ser implementado mesmo na ausência de uma liderança governamental forte. Sempre que possível, o trabalho conjunto é fundamental nas seguintes áreas: análise aprofundada da situação; avaliações conjuntas; estratégias partilhadas e coordenação das intervenções de carácter político; iniciativas práticas como o estabelecimento de delegações mistas de doadores; divisão de trabalho entre os doadores; entendimentos sobre delegação de assistência; fundos fiduciários com múltiplos doadores; requisitos comuns ao nível de relatórios e justificações financeiras. Sempre que possível, os actores internacionais devem trabalhar conjuntamente com os responsáveis nacionais pela implementação de reformas do governo e da sociedade civil, com vista a desenvolver uma análise conjunta dos desafios e prioridades. No caso de países em transição de conflitos ou de desinteresse por parte da comunidade internacional, o uso de instrumentos simples de planeamento integrado, tais como a matriz de resultados de transição, pode ajudar a estabelecer e monitorizar prioridades realísticas.

9. AGIR COM RAPIDEZ … MAS MANTER-SE ENVOLVIDO DURANTE O TEMPO SUFICIENTE PARA GARANTIR A SUSTENTABILIDADE

A assistência a Estados frágeis deve ser suficientemente flexível para, em pouco tempo, aproveitar janelas de oportunidades e responder a alterações das condições no terreno. Ao mesmo tempo, tendo em conta a baixa capacidade e dimensão dos desafios que os Estados frágeis enfrentam, a intervenção da comunidade internacional poderá ter que ter uma maior duração do que noutros países de baixo rendimento, tendo em consideração que a capacitação das instituições obrigará a um compromisso de, pelo menos, dez anos. Dado que a volatilidade do envolvimento (não só no que se refere ao volume de ajuda, mas também ao envolvimento diplomático e à presença no terreno) pode constituir um factor potencialmente destabilizador nos Estados frágeis, os actores internacionais devem melhorar a capacidade de prever a ajuda nesses países, desenvolvendo um sistema de consulta mútua e coordenação anterior a quaisquer mudanças significativas na programação da ajuda.

10. EVITAR CRIAR BOLSAS DE EXCLUSÃO

Os actores internacionais têm de abordar o problema dos "órfãos da ajuda" – Estados em que não há barreiras políticas significativas, mas nos quais poucos actores internacionais estão presentes e onde os montantes de ajuda são baixos. Isto também se aplica a regiões geográficas negligenciadas no interior de um país, bem como sectores e grupos sociais deixados de lado. Quando os actores internacionais tomam decisões relativas à alocação de recursos relativamente aos países parceiros e focalizam áreas para os seus programas de ajuda, devem evitar efeitos involuntários de exclusão. Neste aspecto, a coordenação da presença no local, a determinação dos fluxos de ajuda relativamente à capacidade de absorção e aos mecanismos com vista a responder às evoluções positivas nesses países são, por conseguinte, fundamentais. Em algumas instâncias, as estratégias de delegação de assistência e os entendimentos referentes a lideranças entre os doadores podem ajudar a enfrentar o problema dos órfãos da ajuda.

ANEXO B.
TABELA RESUMIDA DOS INDICADORES DOS PRINCÍPIOS ESF

TABELA B.1. INDICADORES PARA O INQUÉRITO DOS PRINCÍPIOS (2011)

PRINCÍPIO 1. TOMAR O CONTEXTO COMO PONTO DE PARTIDA	INQUÉRITO 2011
1a. As Estratégias de País dos actores internacionais são baseadas em análises políticas e sociais sólidas (i.e., que têm em conta a situação em termos das capacidades nacionais, relações Estado-sociedade e divisões societais?)	Baseadas numa análise do contexto geral. É menos evidente se há um conhecimento das especificidades locais e das dinâmicas internas.
1b. Existe algum processo segundo o qual os actores internacionais conduzam análises de contexto em conjunto, para decidirem as acções prioritárias, uma divisão adequada das responsabilidades, as modalidades da ajuda, etc.?	O mecanismo de coordenação funciona de forma *ad hoc*. Acções conjuntas pontuais.
1c. Os parceiros de desenvolvimento acordaram objectivos estratégicos conjuntos?	Parcialmente.
PRINCÍPIO 2. NÃO CAUSAR DANOS	
2a. Os parceiros de desenvolvimento realizaram análises prévias sobre os impactos negativos que as suas intervenções poderiam causar?	Raramente.
2b. Os parceiros de desenvolvimento possuem um mecanismo institucional para integrarem as lições aprendidas de análises anteriores nas suas estratégias e/ou na sua programação da ajuda?	De um modo geral sim, mas mais centrados na avaliação de resultados quantitativos do que no impacto dos programas.
2c. Os parceiros de desenvolvimento monitorizam – individualmente ou em conjunto – os salários e recrutamento de funcionários nacionais, ou definiram quaisquer outras medidas para evitar a "fuga de cérebros" do sector público nacional?	Poucos monitorizam os salários ou têm regras de recrutamento de pessoal a trabalhar na função pública local. Não há coordenação com outros doadores sobre política salarial ou de contratação.
PRINCÍPIO 3. CENTRAR-SE NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO COMO OBJECTIVO CENTRAL	
3a. Percentagem da APD desembolsada para sectores da governação e segurança entre 2004 e 2009	3.06%, mas se considerarmos apenas os doadores bilaterais do CAD, a percentagem aumenta para 11.37%.
3b. No geral, o envolvimento internacional contribuiu suficientemente para reforçar funções estratégicas do Estado?	Contribuiu em parte e não suficientemente.
3c. No geral, o envolvimento internacional contribuiu para fortalecer processos políticos e apoiar o diálogo entre o Estado e a sociedade?	Sim, no apoio a processos formais de governação política (eleições). Menor envolvimento no apoio ao diálogo entre o Estado e a sociedade.
PRINCÍPIO 4. DAR PRIORIDADE À PREVENÇÃO	
4a. Nos últimos 5 anos, a comunidade internacional investiu em prevenir conflitos e fragilidade futuros?	Parcialmente.
PRINCÍPIO 5. RECONHECER AS LIGAÇÕES ENTRE OS OBJECTIVOS POLÍTICOS, DE SEGURANÇA E DE DESENVOLVIMENTO	
5a. Os parceiros de desenvolvimento têm uma abordagem governamental conjunta (*Whole-of-Government*) – ou, no caso da UE e das NU, uma abordagem conjunta do sistema (*Whole-of-System*) – da sua estratégia para o país (*i.e.*, uma estratégia conjunta para o país parceiro, que inclui objectivos políticos, de desenvolvimento, de segurança e outros?), ou pelo menos objectivos estratégicos conjuntos?	A generalidade dos doadores afirma que sim. Na prática, as várias dimensões são menos articuladas e a coerência não é garantida.

PRINCÍPIO 6. PROMOVER A NÃO-DISCRIMINAÇÃO PARA A INCLUSÃO E ESTABILIDADE SOCIAIS	
6a. Percentagem da APD destinada aos direitos humanos, no período entre 2004 e 2009.	0.82%
6b. A comunidade internacional promove explicitamente a inclusão das mulheres, da juventude, dos pobres, das minorias ou grupos marginalizados, através do diálogo, de programas e/ou de reforço de capacidades?	Programas específicos e reforço de capacidades dirigidos sobretudo às mulheres e jovens.

PRINCÍPIO 7. ALINHAR-SE COM AS PRIORIDADES LOCAIS DE VÁRIAS FORMAS EM CONTEXTOS DISTINTOS	
7a. Percentagem dos fluxos de ajuda para o sector governamental que consta nos orçamentos nacionais do país parceiro	40%.
7b. Se existem objectivos estratégicos conjuntos entre os actores internacionais, estes são igualmente partilhados pelo governo nacional?	Parcialmente.

PRINCÍPIO 8. ACORDAR MECANISMOS PRÁTICOS DE COORDENAÇÃO ENTRE OS ACTORES INTERNACIONAIS	
8a. Existe uma divisão de trabalho acordada entre os parceiros?	Formalmente não. Na prática alguns doadores estão mais presentes ou lideram nalguns sectores.
8b. Existe algum mecanismo de financiamento conjunto e, se sim, qual a percentagem da APD que é canalizada por esse mecanismo (ano fiscal 2010)?	Sim. Cerca de 17% via apoio orçamental e 25% através de abordagens por programa.
8c. Os mecanismos de coordenação resultaram numa melhor análise, num maior acordo ao nível dos objectivos estratégicos e numa melhor implementação dos programas internacionais?	Mecanismos de cooperação entre doadores não estão institucionalizados. Alguns grupos de trabalho sectoriais permitiram troca de informação e acordo sobre princípios e documentos estratégicos.
8d. Percentagem da cooperação técnica desembolsada através de programas coordenados e em consonância com as estratégias nacionais de desenvolvimento	45%

PRINCÍPIO 9. AGIR COM RAPIDEZ … MAS MANTER-SE ENVOLVIDO DURANTE O TEMPO SUFICIENTE PARA GARANTIR A SUSTENTABILIDADE	
9a. Existem mecanismos de resposta rápida?	Em parte. Existem na área humanitária, na transição da ajuda humanitária à ajuda ao desenvolvimento e para processos eleitorais.
9b. Montante dos compromissos de ajuda para um período superior a três anos. (referência actual: Fevereiro de 2011)	Não existem.
9c. Flutuações da ajuda em relação ao PIB médio, de 2004 a 2009	1.98%

PRINCÍPIO 10. EVITAR CRIAR BOLSAS DE EXCLUSÃO	
10a. O país está sub-financiado (em termos de ajuda) em relação às suas necessidades e à qualidade das suas instituições e políticas? - APD em 2009, que mede o nível de ajuda recebida. - Rendimento Bruto per capita e proporção da população que vive abaixo do limiar da pobreza, o que avalia as necessidades do país. - Índice CPIA (2009) – média do agrupamento dos critérios relativos à qualidade da gestão pública e das instituições (de 1=baixo a 6=elevado)	Sim, face às necessidades: - 145,53 milhões USD de APD em 2009: - RNB per capita (2009) é de 510 USD - 69,3% vive com menos de 2 dólares por dia (2010) e 33% vive na pobreza extrema (menos de 1 dólar por dia) - 2,6
10b. Mantendo os outros factores neutros, o envolvimento internacional tem um impacto positivo ou negativo nas divisões sociais?	Neutro.
10c. Qual a percentagem da APD desembolsada no país, fora da capital, no ano de 2010?	Desconhecida.

ANEXO C. TABELAS RESUMIDAS DOS INDICADORES DA DECLARAÇÃO DE PARIS

TABELA C.1. AS ESTIMATIVAS ORÇAMENTAIS DO GOVERNO SÃO COMPLETAS E REALISTAS (INDICADOR 3)?

	Ajuda contabilizada no Orçamento em 2010* a	Ajuda afectada ao sector público, em 2010, reportada pelos doadores* b	2005 (pour référence)		2007 (pour référence)	2010 ** c = a/b	c = b/a	Ajuda pública afectada por intermédio de outros doadores*
BAD	16	15	--	--	--		90%	3
Instituições da UE	3	15	--	--	--	18%		3
Aliança GAVI	0	0	--	--	--			0
Fundo Global	0	17	--	--	--			0
Japão	1	13	--	--	--	11%		3
Portugal	1	11	--	--	--	11%		0
Espanha	0	1	--	--	--			0
Nações Unidas	14	27	--	--	--	53%		0
Banco Mundial	9	14	--	--	--	61%		0
Rácio Médio /doadores				--	--		41%	
TOTAL	**44**	**113**		**--**	**--**		**39%**	**9**

* Milhões de USD

** O rácio de referência é c = a/b, excepto quando os desembolsos contabilizados pelas autoridades orçamentais são superiores aos desembolsos programados (c = b/a).

TABELA C.2. QUAL A PERCENTAGEM DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COORDENADA COM OS PROGRAMAS NACIONAIS (INDICADOR 4)?

	Cooperação Técnica coordenada* a	Cooperação Técnica total* b	2005 (referência)	2007 (referência)	2010 c = a/b
BAD	1	1	--	--	100%
Instituições da UE	1	2	--	--	81%
Aliança GAVI	0	0	--	--	--
Fundo Global	0	0	--	--	--
Japão	0	0	--	--	100%
Portugal	4	9	--	--	43%
Espanha	2	2	--	--	100%
Nações Unidas	7	16	--	--	44%
Banco Mundial	0	3	--	--	0%
TOTAL	**15**	**33**	**--**	**--**	**48%**

* Milhões de USD

TABELA C.3. QUAL A PERCENTAGEM DA AJUDA AFECTADA AO SECTOR PÚBLICO QUE PASSA PELOS SISTEMAS NACIONAIS (INDICADOR 5)?

		Sistemas de gestão das finanças públicas						**Sistemas de aquisições públicas**			
	Ajuda afectada ao sector público* a	Sistema de execução orçamental* b	Sistema de informação financeira* c	Sistema de auditoria* d	2005*	2007*	2010 avg(b,c,d) / a	Sistemas de aquisições públicas* e	2005*	2007*	2010 e / a
BAD	15	9	9	9	--	--	59%	0	--	--	0%
Instituições da UE	15	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
Aliança GAVI	0	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
Fundo Global	17	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	2%
Japão	13	1	1	1	--	--	7%	1	--	--	7%
Portugal	11	0	0	0	--	--	0%	1	--	--	9%
Espanha	1	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
Nações Unidas	27	1	1	1	--	--	4%	0	--	--	2%
Banco Mundial	14	6	6	6	--	--	43%	6	--	--	43%
TOTAL	**113**	**17**	**17**	**17**	**--**	**--**	**15%**	**9**	**--**	**--**	**8%**

* Milhões de USD

TABELA C.4. QUANTAS UNIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROJECTOS EXISTEM PARALELAS ÀS ESTRUTURAS EXISTENTES NO PAÍS (INDICADOR 6)?

	2005 (referência)	2007 (referência)	2010
BAD	--	--	4
Instituições da UE	--	--	0
Aliança GAVI	--	--	0
Fundo Global	--	--	0
Japão	--	--	0
Portugal	--	--	0
Espanha	--	--	0
Nações Unidas	--	--	1
Banco Mundial	--	--	3
TOTAL	**--**	**--**	**8**

TABELA C.5. QUAL A RELAÇÃO ENTRE OS DESEMBOLSOS PROGRAMADOS E OS CONTABILIZADOS PELO GOVERNO (INDICADOR 7)?

	Desembolsos registados pelo governo em 2010*	Desembolsos programados pelos doadores para 2010*	2005		2007	2010**		Referência: Ajuda desembolsada para o sector público, em 2010, reportada pelos doadores	Referência: % de ajuda programada pelos doadores para 2010 e reportada pelos doadores como desenbolsada em 2010***	
	a	b				c = a / b	c = b / a	d	e = d / b	e = b / d
BAD	10	9	--	--	--		86%	15		59%
Instituições da UE	0	38	--	--	--	1%		15	39%	
Aliança GAVI	0	1	--	--	--	0%		0	71%	
Fundo Global	0	6	--	--	--	0%		17		36%
Japão	0	13	--	--	--	0%		13	100%	
Portugal	0	7	--	--	--	0%		11		61%
Espanha	0	2	--	--	--	0%		1	49%	
Nações Unidas	8	38	--	--	--	20%		27	69%	
Banco Mundial	10	15	--	--	--	69%		14	99%	
Rácio médio / doadores				--	--		44%			65%
TOTAL	**28**	**128**		**--**	**--**		**22%**	**113**		**88%**

* Milhões de USD)

** O rácio de referência é c=a/b, excepto quando os desembolsos contabilizados pelas autoridades orçamentais são superiores aod desembolsos programados (c=b/a).

*** O rácio de referência é e=d/b, excepto quando os desembolsos reportados pelos doadores são superiores aos desembolsos programados (e = b/d).

TABELA C.6. QUAL A PERCENTAGEM DE AJUDA BILATERAL NÃO-LIGADA (INDICADOR 8)?

	Montante de ajuda bilateral reportada ao CAD em 2010	Ajuda não-ligada	2005 referência	2007 referência	Parte da ajuda não-ligada
Alemanha	0,1	0,1	0%	100%	100%
Áustria	0,0	0,0	6%	--	100%
Bélgica	0,2	0,2	--	100%	100%
Canadá	0,6	0,6	100%	100%	100%
Coreia	0,1	0,1	--	0%	100%
Espanha	7,5	4,9	84%	93%	66%
Estados Unidos	1,9	1,9	18%	13%	100%
Finlândia	2,5	2,5	--	--	100%
França	5,4	5,4	89%	100%	100%
Itália	2,4	0,2	90%	15%	8%
Japão	8,7	8,7	--	100%	100%
Luxemburgo	0,2	0,2	100%	100%	100%
Noruega	0,0	0,0	100%	100%	--
Países Baixos	0,0	0,0	100%	--	--
Portugal	4,1	4,1	98%	97%	100%
Reino Unido	0,1	0,1	--	--	100%
Suíça	0,1	0,0	41%	40%	27%
TOTAL	**34**	**29**	**85%**	**78%**	**86%**

TABELA C.7. QUAL O MONTANTE DE AJUDA DESEMBOLSADA ATRAVÉS DE ABORDAGENS POR PROGRAMA (INDICADOR 9)?

	Abordagens por programa						
	Apoio Orçamental a	Outras abordagens-programa b	Total c = a+b	Ajuda total desembolsada d	2005	2007	2010 e = c/d
BAD	9	0	9	15	--	--	59%
Instituições da UE	0	0	0	19	--	--	0%
Aliança GAVI	0	0	0	0	--	--	0%
Fundo Global	0	0	0	17	--	--	0%
Japão	0	13	13	13	--	--	97%
Portugal	0	8	8	15	--	--	50%
Espanha	0	1	1	2	--	--	50%
Nações Unidas	0	11	11	37	--	--	29%
Banco Mundial	0	0	0	14	--	--	0%
TOTAL	**9**	**32**	**41**	**132**	**--**	**--**	**31%****

TABELA C.8. QUANTAS MISSÕES DOS DOADORES SÃO COORDENADAS (INDICADOR 10A)?

	Missões coordenadas* a	Total de Missões b	2005* (referência)	2007* (referência)	2010* c = a/b
BAD	1	1	--	--	100%
Instituições da UE	1	15	--	--	7%
Aliança GAVI	0	0	--	--	--
Fundo Global	0	3	--	--	0%
Japão	0	0	--	--	--
Portugal	1	9	--	--	11%
Espanha	0	0	--	--	--
Nações Unidas	28	84	--	--	33%
Banco Mundial	3	18	--	--	17%
TOTAL	**22**	**130**	**--**	**--**	**17%**

* Nota: o número total de missões coordenadas foi reduzido para evitar uma dupla contagem. Foi aplicado um coeficiente de ponderação de 35%.

TABELA C.9. QUANTOS TRABALHOS ANALÍTICOS SÃO COORDENADOS (INDICADOR 10B)?

	Trabalhos coordenados* a	Total de trabalhos analíticos b	2005* (referência)	2007* (referência)	2010* c = a/b
BAD	2	2	--	--	100%
Instituições da UE	2	3	--	--	67%
Aliança GAVI	0	0	--	--	--
Fundo Global	0	2	--	--	0%
Japão	0	0	--	--	--
Portugal	1	4	--	--	25%
Espanha	0	0	--	--	--
Nações Unidas	23	37	--	--	62%
Banco Mundial	1	2	--	--	50%
TOTAL	**22**	**50**	**--**	**--**	**44%**

* Nota: o número total de trabalhos coordenados foi reduzido para evitar uma dupla contagem. Foi aplicado um coeficiente de ponderação de 25%.

TABELA C.10. REFERÊNCIAS-BASE E METAS

	Indicadores	2005 Referência	2007	Resultado 2010	Meta 2010
1	O país tem estratégias de desenvolvimento operacionais	E	--	D	B ou A
2a	Sistemas nacionais credíveis de gestão das finanças públicas	2,5	2,5	2,5	3,0
2b	Sistemas nacionais credíveis de aquisições públicas	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Sem meta
3	Os fluxos de ajuda são alinhados com as prioridades nacionais	--	--	39%	85%
4	Reforço de capacidades através de um apoio coordenado	--	--	48%	50%
5a	Utilização dos sistemas nacionais de gestão das finanças públicas	--	--	15%	Sem meta
5b	Utilização dos sistemas nacionais de aquisições publicas	--	--	8%	Sem meta
6	Evitar as estruturas de execução paralelas	--	--	8	Sem meta
7	A ajuda é previsível	--	--	22%	Sem meta
8	A ajuda não é ligada	85%	78%	86%	Mais de 85%
9	Utilização de dispositivos ou procedimentos comuns	--	--	31%*	66%
10a	Missões conjuntas ao país	--	--	17%	40%
10b	Análises conjuntas no país	--	--	44%	66%
11	Quadros orientados para os resultados	D	--	D	B ou A
12	Responsabilidade Mútua	Não disponível	Não disponível	Não	Sim

* 43%, se considerados os dados do Governo.

TABELA C.11. QUAIS OS DOADORES QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO?

	15 Principais Doadores	2009 APD central* (milhões de USD)	Respostas ao Inquérito
1	Instituições da UE	$59,75	✓
2	Banco Mundial	$14,64	✓
3	Portugal	$14,43	✓
4	Espanha	$12,26	✓
5	Japão	$9,43	✓
6	Nações Unidas	$9,34	✓
7	BAD	$7,79	✓
8	Fundo Global	$6,85	✓
9	França	$6,10	
10	Itália	$2,20	
11	FCP (NU)**	$1,30	
12	Estados Unidos	$1,14	
13	Canadá	$1,13	
14	Islândia	$0,99	
15	Finlândia	$0,88	
	Outros doadores	$3,38	
	Total APD	**$151,61**	
	Est. Cobertura da APD		**89%**

ANEXO D. FRAGMENTAÇÃO E PROLIFERAÇÃO DA AJUDA NA GUINÉ-BISSAU

TABELA D.1. FRAGMENTAÇÃO DA AJUDA POR SECTOR NA GUINÉ-BISSAU

Grelha de leitura sobre a tendência da fragmentação:

- ◥ (flecha vermelha a apontar para cima): aumento da fragmentação entre 2005 e 2009
- ▶ (flecha preta horizontal): não há uma tendência clara no período entre 2005 e 2009
- ◢ (flecha verde a apontar para baixo): diminuição da fragmentação entre 2005 e 2009

A Ajuda Programável (AP)[1] deriva da APD e é calculada com base nos dados estatísticos da OCDE/CAD. Exclui programas para o país com um custo inferior a USD 250 000 por ano.

	TENDÊNCIA DA FRAGMENTAÇÃO	TENDÊNCIA DA AP		2005	2009
TOTAL	◥	◢	Número de doadores, em média, por sector	5,2	8,4
			Número de contribuições, em média, de pequenos doadores (doadores que contribuem com menos de 10% da ajuda ao sector)	1,7	4,3
			Número de contribuições, em média, de grandes doadores (doadores que contribuem com mais de 90% da ajuda ao sector)	3,5	4,2
			AP, em média, por sector	6	11
EDUCAÇÃO	◥	◥	Número de doadores por sector	5	9
			Número de contribuições de pequenos doadores	2	4
			Número de contribuições de grandes doadores	3	5
			AP	6	5
SAÚDE	◥	◥	Número de doadores por sector	10	15
			Número de contribuições de pequenos doadores	4	7
			Número de contribuições de grandes doadores	6	8
			AP	11	10
POLÍTICAS POPULACIONAIS E SAÚDE REPRODUTIVA	◥	◢	Número de doadores por sector	4	10
			Número de contribuições de pequenos doadores	1	7
			Número de contribuições de grandes doadores	3	3
			AP	3	8

1 A Ajuda Programável é a fracção de APD que contribui directamente para as acções de desenvolvimento. Em 2009, a AP dos países membros do CAD foi, em média, de cerca 60% da sua APD bilateral global.

	TENDÊNCIA DA FRAGMENTAÇÃO	TENDÊNCIA DA AP		2005	2009
ÁGUA E SANEAMENTO	◥	◢	Número de doadores por sector	4	7
			Número de contribuições de pequenos doadores	1	4
			Número de contribuições de grandes doadores	3	3
			AP	3	2
OUTRAS INFRAESTRUTURAS SOCIAIS	◥	◢	Número de doadores por sector	5	9
			Número de contribuições de pequenos doadores	1	5
			Número de contribuições de grandes doadores	4	4
			AP	5	5
INFRAESTRUTURAS ECONÓMICAS	◥	◥	Número de doadores por sector	5	7
			Número de contribuições de pequenos doadores	3	5
			Número de contribuições de grandes doadores	2	2
			AP	13	22
AGRICULTURA	◥	◥	Número de doadores por sector	4	8
			Número de contribuições de pequenos doadores	1	4
			Número de contribuições de grandes doadores	3	4
			AP	1	5
OUTROS SECTORES PRODUTIVOS (FLORESTAS, PESCAS, INDÚSTRIA, MINAS, POLÍTICA COMERCIAL E TURISMO)	◥	◥	Número de doadores por sector	4	7
			Número de contribuições de pequenos doadores	0	3
			Número de contribuições de grandes doadores	4	4
			AP	2	7
AMBIENTE	▶	◥	Número de doadores por sector	4	6
			Número de contribuições de pequenos doadores	1	1
			Número de contribuições de grandes doadores	3	5
			AP	1	2
GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	◥	◥	Número de doadores por sector	9	11
			Número de contribuições de pequenos doadores	4	6
			Número de contribuições de grandes doadores	5	5
			AP	17	21

	TENDÊNCIA DA FRAGMENTAÇÃO	TENDÊNCIA DA AP		2005	2009
APOIO AO ORÇAMENTO	↖	↘	Número de doadores por sector	1	4
			Número de contribuições de pequenos doadores	0	2
			Número de contribuições de grandes doadores	1	2
			AP	0	37
MULTI-SECTORIAL	↖	↘	Número de doadores por sector	7	8
			Número de contribuições de pequenos doadores	2	3
			Número de contribuições de grandes doadores	5	5
			AP	8	9

Fonte: OCDE (2011)

TABELA D.2. PROLIFERAÇÃO DE DOADORES NA GUINÉ-BISSAU

Grelha de leitura sobre a tendência da proliferação:

- ↖ (flecha vermelha a apontar para cima): aumento da fragmentação entre 2005 e 2009
- ▶ (flecha preta horizontal): não há uma tendência clara no período entre 2005 e 2009
- ↘ (flecha verde a apontar para baixo): diminuição da fragmentação entre 2005 e 2009

A Ajuda Programável (AP) deriva da APD e é calculada com base nos dados estatísticos da OCDE/CAD. Exclui programas para o país com um custo inferior a USD 250 000 por ano.

	TENDÊNCIA DA PROLIFERAÇÃO	TENDÊNCIA DA AP		2005	2009
MÉDIA DOS DOADORES BILATERAIS	↖	↘	Número de sectores, em média, por doador	3,4	6,0
			Número de sectores, em média, com pequenas contribuições (sectores que representam menos de 10% da ajuda do doador)	0,9	2,4
			Número de sectores, em média, com grandes contribuições (sectores que representam mais de 90% da ajuda do doador)	2,6	3,6
			Média de AP por doador	3	4
MÉDIA DOS DOADORES MULTILATERAIS (EXCLUINDO GAVI, GEF, FUNDO GLOBAL, UNAIDS E UNFPA)	↖	↘	Número de sectores, em média, por doador	7,0	8,4
			Número de sectores, em média, com pequenas contribuições (sectores que representam menos de 10% da ajuda do doador)	2,4	4,8
			Número de sectores, em média, com grandes contribuições (sectores que representam mais de 90% da ajuda do doador)	4,6	3,6
			Média de AP por doador	9	18

	TENDÊNCIA DA PROLIFERAÇÃO	TENDÊNCIA DA AP		2005	2009
BÉLGICA	◢	◢	Número de sectores por doador	2	0
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	0
			Número de sectores com grandes contribuições	2	0
			AP	0	0
CANADÁ	◥	◤	Número de sectores por doador	2	10
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	3
			Número de sectores com grandes contribuições	2	7
			AP	0	1
DINAMARCA	◥	◤	Número de sectores por doador	0	1
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	0
			Número de sectores com grandes contribuições	0	1
			AP	0	0
FINLÂNDIA	◥	◤	Número de sectores por doador	0	1
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	0
			Número de sectores com grandes contribuições	0	1
			AP	0	1
FRANÇA	◥	◢	Número de sectores por doador	5	6
			Número de sectores com pequenas contribuições	1	3
			Número de sectores com grandes contribuições	4	3
			AP	7	6
ITÁLIA	◥	◤	Número de sectores por doador	1	4
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	1
			Número de sectores com grandes contribuições	1	3
			AP	0	1
JAPÃO	◥	◤	Número de sectores por doador	0	6
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	3
			Número de sectores com grandes contribuições	0	3
			AP	0	5
HOLANDA	◢	◢	Número de sectores por doador	1	0
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	0
			Número de sectores com grandes contribuições	1	0
			AP	0	0

	TENDÊNCIA DA PROLIFERAÇÃO	TENDÊNCIA DA AP		2005	2009
PORTUGAL	◥	◢	Número de sectores por doador	9	11
			Número de sectores com pequenas contribuições	4	7
			Número de sectores com grandes contribuições	5	4
			AP	12	11
ESPANHA	▶	◥	Número de sectores por doador	4	10
			Número de sectores com pequenas contribuições	1	2
			Número de sectores com grandes contribuições	3	8
			AP	1	9
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	◥	◥	Número de sectores por doador	0	5
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	3
			Número de sectores com grandes contribuições	0	2
			AP	0	1
FAD	▶	◥	Número de sectores por doador	6	6
			Número de sectores com pequenas contribuições	2	2
			Número de sectores com grandes contribuições	4	4
			AP	6	8
INSTITUIÇÕES DA UE	◥	◥	Número de sectores por doador	9	12
			Número de sectores com pequenas contribuições	4	9
			Número de sectores com grandes contribuições	5	3
			AP	20	58
GAVI	◥	◥	Número de sectores por doador	0	1
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	0
			Número de sectores com grandes contribuições	0	1
			AP	0	0

	TENDÊNCIA DA PROLIFERAÇÃO	TENDÊNCIA DA AP		2005	2009
FAM (GEF)	▶	◢	Número de sectores por doador	1	1
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	0
			Número de sectores com grandes contribuições	1	1
			AP	1	0
FUNDO GLOBAL	▶	◥	Número de sectores por doador	1	2
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	0
			Número de sectores com grandes contribuições	1	2
			AP	2	7
AID (IDA)	◥	◥	Número de sectores por doador	8	9
			Número de sectores com pequenas contribuições	2	4
			Número de sectores com grandes contribuições	6	5
			AP	14	15
PNUD	◥	◥	Número de sectores por doador	5	7
			Número de sectores com pequenas contribuições	2	4
			Número de sectores com grandes contribuições	3	3
			AP	3	4
UNFPA	▶	◥	Número de sectores por doador	1	1
			Número de sectores com pequenas contribuições	0	0
			Número de sectores com grandes contribuições	1	1
			AP	1	2
UNICEF	◥	◢	Número de sectores por doador	7	8
			Número de sectores com pequenas contribuições	2	5
			Número de sectores com grandes contribuições	5	3
			AP	3	3

Fonte: OCDE (2011)

ANEXO E. METODOLOGIA PARA OS INQUÉRITOS DE MONITORIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE INTERVENÇÃO EM ESTADOS FRÁGEIS E DA DECLARAÇÃO DE PARIS

ABORDAGEM E OBJECTIVOS

A metodologia geral é comum a todos os países participantes, embora tenha sido adaptada de modo a tomar em consideração aspectos específicos à Guiné-Bissau.

Pretende-se que esta consulta se interligue com outros processos de diálogo em curso na Guiné-Bissau envolvendo actores internacionais, o governo guineense, os deputados, o sector privado e a sociedade civil. Pretende-se além disso que este processo sirva também para identificar áreas-chave onde não existam processos de diálogo ou onde estes possam ser melhorados (como é o caso da coordenação entre doadores, da coordenação e gestão da ajuda externa no seio do governo ou ainda de plataformas de diálogo sectorial). Outro dos objectivos é que as conclusões contribuam para melhorar os processos de planeamento nacional e de gestão da ajuda ao desenvolvimento, bem como a preparação e acompanhamento de alguns elementos do enquadramento nacional (p.ex. o documento de estratégia para a redução da pobreza, a política nacional de ajuda, estratégias sectoriais).

O objectivo central deste inquérito não é pois apenas a elaboração de um Capítulo de País como contributo para o processo geral de monitorização pela OCDE, mas também e fundamentalmente que contribua para mudanças comportamentais ao nível nacional, na Guiné-Bissau e em benefício dos cidadãos guineenses, com impactos e resultados específicos mensuráveis.

Assim, o ponto de partida para estes inquéritos foi "como é que o estudo pode contribuir para os objectivos estratégicos identificados pelo país e/ou para processos já em curso?" No caso da Guiné-Bissau, o objectivo nacional para participação neste processo foi definido como "a apropriação nacional do processo de coordenação com vista ao reforço do diálogo com a comunidade internacional, através do documento de política nacional da ajuda". Para tal, foi constituído um comité interministerial de seguimento, constituído pelo Ministério da Economia, das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e pelo PNUD (ponto de contacto internacional).

O inquérito é o resultado de uma abordagem multi-sectorial, abrangendo uma multiplicidade de actores e com métodos mistos (englobando dados quantitativos e qualitativos), assente na recolha de informação e na realização de uma consulta nacional. As três fases deste inquérito consistiram em:

1. Recolha de dados (análise de documentos, sistematização de informação de fontes secundárias, recolha de informação através de fontes primárias – entrevistas a entidades e actores interessados, questionários aos doadores);

2. Reunião de consulta nacional; e

3. Validação do Capítulo de País.

As consultas envolveram uma multiplicidade de actores:

– Actores nacionais, incluindo altos representantes do Governo (Primeiro-Ministro; Ministro dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e das Comunidades; Ministra da Economia, do Plano e da Integração Regional), membros do gabinete da Presidência, funcionários de diferentes ministérios, representantes da administraçnao regional, deputados, sindicatos/associações corporativas, Universidades, ONGs nacionais e outros representantes da sociedade civil;

– Actores internacionais que trabalham nas áreas do desenvolvimento, diplomacia e segurança, nomeadamente representantes de organizações multilaterais/regionais (PNUD, UNOGBIS, UNICEF, UNODC, OMS, UA, UE), de instituições financeiras (BM, BAD, BCEAO), de parceiros bilaterais (Portugal, Espanha, Brasil, África do Sul, França, Alemanha) e de ONGs internacionais.

FASE I: RECOLHA DE DADOS

A fase de recolha de dados teve por base os questionários aos doadores elaborados no âmbito dos Inquéritos de Monitorização dos Princípios de Intervenção em Estados Frágeis e da Declaração de Paris, dados estatísticos recolhidos pelas consultoras, análise de documentos, bem como entrevistas às principais entidades interessadas. Grande parte da análise qualitativa e dos dados quantitativos sobre as metas da Declaração de Paris foram fornecidos pelo relatório do Governo sobre a política de ajuda na Guiné-Bissau (RGB 2011c) e pelo relatório do PNUD sobre as parcerias de ajuda no país (PNUD 2011).

Os dados recolhidos contribuem para a classificação dos indicadores. Estes indicadores pretendem ser uma medida de progresso nas boas práticas associadas a cada um dos Princípios de Intervenção em Estados Frágeis e avaliar em que medida estão a ser atingidas as metas de eficácia da ajuda para 2010, estabelecidas pela Declaração de Paris. Os indicadores constituem, contudo, apenas uma parte do inquérito e são contextualizados por uma ampla diversidade de dados qualitativos que foram igualmente reunidos. Ou seja, não se pretende que os indicadores sejam uma medida perfeita ou completa de como um dado Princípio ou compromisso é implementado. Os indicadores são comuns a todos os países participantes, permitindo uma avaliação de progressos ao longo do tempo, em todos os países.

FASE II: CONSULTA NACIONAL (7 E 8 DE ABRIL DE 2011)

A reunião de consulta nacional teve início com a apresentação do processo e dos objectivos gerais do inquérito e com o historial da Guiné-Bissau relativamente a estes processos. A apresentação e a discussão franca e aberta sobre cada um dos princípios de intervenção internacional em estados frágeis foi precedida de algumas constatações iniciais para enquadramento do debate e de algumas questões para discussão. No segundo dia da reunião foram apresentados dois documentos – um sobre os desafios na coordenação da ajuda no país elaborado pelo PNUD e a versão preliminar de um relatório do Governo sobre a política nacional de ajuda (ver anexo F para as referências completas) – que permitiram um enfoque mais centrado e aprofundado em questões relacionadas com a Declaração de Paris e o tema da eficácia da ajuda (ex.: coordenação entre doadores, gestão e modalidades da ajuda, etc).

-A reunião contou com um elevado número de participantes (cerca de 80 na abertura, com uma média de 40 a 50 participantes em permanência durante todo o período da reunião), principalmente nacionais e com uma forte representação de oficiais de vários Ministérios e outras entidades públicas, incluindo regionais, mas também da sociedade civil. A comunidade internacional esteve representada por alguns dos principais doadores multilaterais e bilaterais, incluindo o Representante Residente do PNUD no país e alguns Embaixadores ou representantes de países parceiros. Uma presença e participação dos doadores mais numerosa e constante ao longo da reunião teria permitido um maior in-

tercâmbio entre actores internacionais e nacionais sobre alguns dos principais desafios à gestão e coordenação da ajuda. Não obstante, a reunião permitiu um diálogo qualitativo entre os participantes sobre a natureza do apoio internacional à Guiné-Bissau, e um debate franco e aberto sobre os impactos dessa ajuda, os desafios, oportunidades e acções prioritárias a implementar no futuro. A consulta foi também uma oportunidade para promover o diálogo e um maior consenso sobre estas questões, embora existam naturalmente divergências de opinião e perspectivas diversas, as quais estão reflectidas no texto.

Com base nos debates realizados e nas entrevistas conduzidas, foi elaborada uma lista de Acções Prioritárias, que poderá ser útil para actores nacionais e internacionais com vista a melhorar o impacto do envolvimento internacional na Guiné-Bissau, através de acções concretas e adaptadas ao contexto do país.

FASE III: VALIDAÇÃO (MAIO A JUNHO DE 2011)

A informação recolhida e os resultados dos debates da consulta nacional estão resumidos neste Capítulo de País, tendo o texto sido enviado a vários actores nacionais pelo Coordenador Nacional, para a sua validação.

O capítulo foi também objecto de uma revisão pelos pares, efectuada por um revisor independente.

ANEXO F. BIBLIOGRAFIA

Andersen e DevThink 2011, *Relatório sobre a Cooperação para o Desenvolvimento na Guiné-Bissau 2007-2009*. Relatório encomendado pelo Ministério do Planeamento, com o apoio do PNUD, Fevereiro de 2011, Mimeo.

Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators. Country Data Report for Guinea-Bissau, 1996-2009*, Instituto do Banco Mundial e outros dados sobre o país em: http://data.worldbank.org/country/guinea-bissau

Banco Mundial 2009, *Nota de Estratégia Intermédia para a República da Guiné-Bissau para o período AF09-AF10*, 20 de Maio de 2009.

CCP/FCP 2010, *Priority Plan, versão preliminar de 22 de Dezembro de 2010*, Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas e Fundo de Consolidação da Paz, Mimeo.

CEDEAO 2010, *Roadmap for the effective take-off of the Security Sector Reform Programme*, Reunião extraordinária do comité de chefes de estado-maior general da CEDEAO, Bissau, 11-12 Agosto de 2011.

De Sousa, Miguel 2009, "The Challenges and Constrains of Security Sector Reform in Guinea-Bissau: A View from the Field", *Portuguese Journal of International Affairs*, IPRIS, Outono/Inverno 2009.

Effective Intervention 2011, Apresentação dos resultados do estudo "Quais as crianças com competências de literacia e numeracia nas zonas rurais da Guiné-Bissau?" na conferência Revitalizar a educação primária na Guiné-Bissau, realizada em Bissau, a 21 de Março de 2011, e relatório da conferência elaborado por Joana Vasconcelos e Saico Baldé, Mimeo.

FCP 2008, *Plano Prioritário do Fundo das Nações Unidas para a Consolidação da Paz. Guiné-Bissau*, documento esboço final, Fundo das Nações Unidas para a Consolidação da Paz, Junho de 2008.

FMI 2010, *Guiné-Bissau: Primeira Avaliação do Acordo Trienal ao abrigo da Facilidade de Crédito Alargado e Avaliação das Garantias Financeiras*, Relatório do FMI nº 10/3, 24 de Novembro de 2010.

Governo do Brasil/Embaixada do Brasil em Bissau 2011, *Cooperação Brasil-Guiné-Bissau*, Mimeo.

Handem, Aldredo 2008, *Análise Institucional das Organizações da Sociedade Civil na Guiné-Bissau*, Projecto no na tisi no futuru, IMVF (Instituto Marquês de Vale-Flor), Bissau.

ICG 2008, *Guinea-Bissau: In Need of a State*, Africa Report N.º 142, International Crisis Group, Dakar/Brussels.

ICG 2009, *Guinea-Bissau: Building a Real Stability Pact*, Africa Briefing N.º57, International Crisis Group, Dakar/Brussels.

INE 2011, *Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza* (ILAP2). Resultados definitivos, Instituto Nacional de Estatística, Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional, Bissau, Janeiro de 2011.

IPAD 2007, *Guinea-Bissau Pilot Country Report*, Piloting the Principles for Good International Engagement in Fragile Countries, Mimeo.

Madeira, L. F., Roque, S. e Laurent, S. 2011, *The international cocaine trade in Guinea-Bissau: current trends and risks*, Norwegian

Peacebuilding Centre (Noref), 2 de Março de 2011.

NU 2008, *Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau*, Peacebuilding Commission, PBC/3/GNB/3, 31 de Julho de 2008.

NU 2010, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Guinea-Bissau*, Human Rights Council, Genebra, 3-14 Maio de 2010, Assembleia Geral das Nações Unidas, A/HRC/15/10.

NU e RGB 2010, *UNDAF+: Plan Cadre des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix et le Développement de la Guinée-Bissau 2008-2012*, versão de 28 de Maio de 2010.

Observatoire de l'Afrique 2008, *Security Sector Reform in Guinea-Bissau*, Africa Briefing Report, África Briefing Report, Observatoire de l'Afrique, Brussels, Fevereiro de 2008.

OCDE 2006, *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*, Fórum de Alto Nível, Paris, 28 de Fevereiro – 2 de Março de 2005

OCDE 2008, *From Fragility to Resilience: Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations*.

OCDE 2010a, *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, Fragile States Principles Monitoring Survey: Global Report 2009.

OCDE 2010b, *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States*, Annual Report.

OCDE 2011a, *Guinea-Bissau: Aid at a Glance.*

OCDE 2011b, *African Economic Outlook 2011. Africa and its Emerging Partners*, OCDE, BAD, UNECA e PNUD, Ficha de país sobre a Guiné-Bissau, Junho de 2011.

OPM/IDL 2008, *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study* - The applicability of the Paris Declaration in fragile and conflict-affected situations.

PARAP 2010, *O Recenseamento Biométrico da da Administração Pública da Guiné-Bissau*, Ministério da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado, Julho de 2010.

PNUD/BCPR 2010, *UNDP/BCPR Global Programme on Strengthening the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations 2008-2011*, Mid-term review report e anexo A.1 em Annex A: Review of global programme performance by countries visited, Dezembro de 2010, Mimeo.

PNUD 2011, *Enfrentando o desafio da coordenação da ajuda e das parcerias na Guiné-Bissau*, Bissau, Junho de 2011. Relatório apresentado na reunião de consulta nacional sobre os Inquéritos de 2011 sobre os Princípios de Intervenção em Estados Frágeis e sobre a Monitorização da Declaração de Paris na Guiné-Bissau, 7-8 de Abril de 2011, Mimeo.

Pureza, José Manuel et al. 2007, «Do states fail or are they pushed? Lessons learned from three former Portuguese colonies», Oficina do CES, 273, Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

República da Guiné-Bissau 2006a, *Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança*. Documento de Estratégia, Outubro

de 2006, Mimeo.

República da Guiné-Bissau 2006b, *Análise da aplicação dos princípios da Declaração de Paris na Guiné-Bissau*, 13 de Dezembro de 2006, Mimeo.

República da Guiné-Bissau e Communauté européenne 2007, *Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période* 2008-2013, 9 de Dezembro de 2007.

República da Guiné-Bissau 2010, *Segundo Relatório de Seguimento e Avaliação do Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) 2009-2010*, Ministério da Economia, do Plano e da Integração Regional, Bissau, 30 de Agosto de 2010.

República da Guiné-Bissau 2011a, *Document de Stratégie Nationale pour la Réduction de la Pauvreté (DENARP II),* Versão 0, 18 de Março de 2011.

República da Guiné-Bissau 2011b, *Consultas entre a República da Guiné-Bissau e a União Europeia ao abrigo do Art.º96 do Acordo de Cotonou Revisto*, Memorando e Anexos, Março de 2011.

República da Guiné-Bissau 2011c, *Politique de l'Aide de la Guinée-Bissau*, Relatório preliminar apresentado na reunião de consulta nacional sobre os Inquéritos de 2011 sobre os Princípios de Intervenção em Estados Frágeis e sobre a Monitorização da Declaração de Paris na Guiné-Bissau, 7-8 de Abril de 2011, Mimeo.

República da Guiné-Bissau 2011d, *Carta de Intenções*, Memorando de Política Económica e Financeira e Memorando Técnico de Entendimento do Governo da Guiné-Bissau ao FMI, 29 de Abril de 2011.

República da Guiné-Bissau 2011e, *Manuel de Procédures de la Politique Nationale de l'Aide au Développement*, Bissau, Maio de 2011.

République française/Ministère des Affaires éttrangères et européennes e RGB 2008, *França-Guiné-Bissau*. Documento quadro de parceria 2008-2012,18 de Julho de 2008.

Roque, Sílvia 2009, *Peacebuilding in Guinea-Bissau: A Critical Approach*, Norwegian Peacebuilding Centre (NOREF), Noruega, Maio de 2009.

Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda 2008, *Agenda para a Acção de Acra*, 2-4 de Setembro de 2008, Acra, Gana.

Tiniguena 2002, Matu Malgos, Ano VII, no.9, Dezembro de 2002 [vários artigos e entrevistas a actores locais sobre descentralização].

UNODC 2010, *World Drug Report 2010*, United Nations Publication.

UNSC 2011, *Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the UN Integrated Peacebuilding Office in that country*, S/2011/73, 15 de Fevereiro de 2011.

Voz di Paz 2010, *Roots of Conflicts in Guinea-Bissau: The voice of the people*, Voz di Paz e Interpeace, Guiné-Bissau.

Yabi, Gilles O. 2010, *The Role of ECOWAS in Managing Political Crisis and Conflict: The cases of Guinea and Guinea-Bissau*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

A OCDE é um fórum único, no qual governos de 34 países democráticos trabalham juntos para enfrentar os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e preocupações do mundo atual, como a governação, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população. A Organização oferece aos governos um marco a partir do qual estes podem comparar as suas experiências políticas, procurar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e melhorar a coordenação de políticas nacionais e internacionais.

Os países membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia. A Comissão Europeia participa no trabalho da OCDE.

As publicações da OCDE asseguram uma ampla difusão do trabalho da Organização. Estas incluem os resultados de compilações de dados estatísticos, trabalhos de pesquisa sobre temas económicos, sociais e ambientais, assim como convenções, diretrizes e modelos desenvolvidos pelos países membros.

EDIÇÃO OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRESSO NA FRANÇA

Relatório 2011 sobre a intervenção internacional em Estados frágeis

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU

A Segunda Pesquisa de Monitorização dos Princípios dos Estados Frágeis fornece evidências da qualidade do compromisso internacional com base em consultas nacionais com Burundi, República Centro-Africana, Chade, Camarões, República Democrática do Congo, Guiné-Bissau, Haiti, Libéria, Serra Leoa, Somália, Sul do Sudão, Timor-Leste e Togo, nas áreas de diplomacia, desenvolvimento e segurança.

Para cada país participante, um capítulo é elaborado com base em uma consulta nacional e entrevistas complementares. Estes 13 relatórios nacionais fornecem um panorama das áreas de progresso e das áreas de oportunidade em cada país participante para fortalecer o nível nacional de planeamento. Cada capítulo é elaborado pelo próprio país e validado sob a responsabilidade conjunta de um coordenador nacional e um coordenador internacional.

O Inquérito sobre a Monitorização dos Princípios dos Estados Frágeis envolve duas rondas de consultas, em 2009 e 2011. Os resultados são compilados pelo Secretariado do CAD (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento) da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico) em dois Relatórios de Monitorização. As conclusões dos relatórios nacionais fornecem recomendações globais para consideração da comunidade internacional. Os relatórios serão apresentados no 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (Busan, 2011).

Os leitores também poderão encontrar mais informações em *www.fsprinciples.org*.

OCDE

PNUD