



RAQUEL FREITAS

## Apropriação e desenvolvimento: Do discurso à prática na Declaração de Paris

---

*Análise Social*, 205, XLVII (4.º), 2012

ISSN ONLINE 2182-2999

---

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa Portugal — [analise.social@ics.ul.pt](mailto:analise.social@ics.ul.pt)

**Apropriação e desenvolvimento: Do discurso à prática na Declaração de Paris.** A ideia de assegurar a apropriação das políticas de desenvolvimento por parte dos países beneficiários foi reconhecida como um dos princípios basilares da Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento. No entanto, a implementação e avaliação do princípio de apropriação têm gerado questões e debates sobre a possibilidade de distinguir entre apropriação efetiva e apropriação virtual. A distinção entre as duas reside na dimensão política da eficácia da ajuda, que tem estado ausente da agenda internacional. Este artigo percorre os debates existentes, no sentido de identificar as clivagens essenciais em torno do conceito de apropriação, e as suas desvantagens e oportunidades, bem como refletir sobre a validade do conceito tal como operacionalizado pelo processo de Paris.

Palavras-chave: Declaração de Paris; apropriação; pobreza; desenvolvimento.

**Ownership and development: Discourse and practice in the Paris Process.** The idea of ensuring the ownership of development policies by beneficiary countries was recognised as one of the cornerstone principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness. However, the implementation and evaluation of the principle of ownership sparked questions and debates regarding the possibility of distinguishing between actual ownership and virtual ownership. The difference between the two lies in the political dimension of aid effectiveness, which has been absent from the international agenda. This paper provides an overview of the existing debates with the aim of identifying the essential cleavages regarding the concept of ownership, its disadvantages and opportunities, as well as reflecting on the validity of the concept as operationalised by the Paris process.

Keywords: Paris Process; ownership; poverty; development.

RAQUEL FREITAS

## Apropriação e desenvolvimento: Do discurso à prática na Declaração de Paris

### INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a aplicação da Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, aprovada por doadores, países em desenvolvimento, e instituições internacionais em 2005, debruçando-se em particular sobre um dos seus princípios, o da apropriação (*ownership*) das políticas de desenvolvimento por parte dos países beneficiários da ajuda, e sobre a forma como o mesmo tem sido aplicado.<sup>1</sup> Trata-se de um contributo analítico que se insere também no quadro da discussão em torno da implementação da Declaração de Paris, no âmbito da qual muitas das questões que aqui se levantam se mantêm em aberto.

O conceito de apropriação foi adotado na Declaração de Paris como o principal princípio pelo qual se deve reger a ajuda ao desenvolvimento de forma a assegurar a sua eficácia.<sup>2</sup> Note-se, no entanto, que a pertinência de uma análise deste princípio não se esgota na relevância que lhe foi reconhecida por este instrumento internacional. Na verdade, trata-se de um conceito que não só pela sua natureza complexa, como pela forma como tem sido utilizado pela comunidade internacional, tem inspirado um conjunto alargado de críticas. Algumas delas são de natureza mais técnica, outras de natureza mais política, e espelham-se na literatura institucional e académica sobre a ajuda ao desenvolvimento.

1 A tradução oficial em Português deste princípio é a palavra “apropriação” (vide tradução portuguesa da Declaração de Paris), pelo que será este o termo utilizado neste texto. Ressalva-se a existência de uma palavra específica inglesa, *appropriation*, que também é utilizada no âmbito da ajuda ao desenvolvimento, mas que se refere ao processo de apropriação de algo já feito, não necessariamente pelo país que recebe a ajuda, enquanto o conceito de *ownership* se refere à ideia de que o país beneficiário da ajuda é efetivamente dono da política, conforme explica Castel-Branco (2008).

2 Os cinco princípios da DP são a apropriação, o alinhamento, a harmonização, a gestão centrada nos resultados, e a responsabilidade mútua pelos resultados.

Em finais de 2011, teve lugar em Busan, Coreia do Sul, a quarta reunião de seguimento da Declaração de Paris, durante o IV Fórum de Alto-Nível sobre a Eficácia da Ajuda. Dadas as questões e críticas levantadas pela operacionalização do princípio de apropriação feito em Paris, teria sido desejável que a revisão da operacionalização deste conceito tivesse estado na agenda desta reunião. No entanto, a reunião ficou-se pelo nível mais político, tendo as discussões mais técnicas sido remetidas para reuniões subsequentes, cujos resultados não são objeto de análise no presente artigo. Isto mostra também o reconhecimento de uma maior importância dada às questões políticas da ajuda ao desenvolvimento, plasmada na nova Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz que resultou da reunião de Busan.<sup>3</sup>

Embora a utilidade do princípio de apropriação não seja posta em causa pela maioria das análises, a forma como ele é interpretado e implementado no quadro geral da agenda de Paris coloca algumas dúvidas sobre a sua verdadeira eficácia enquanto instrumento de ajuda. Os argumentos mais críticos assentam na ideia de que a apropriação efetiva não existe, sendo apenas uma construção discursiva dos países doadores, tendo em vista responder a constatações históricas e empíricas sobre a importância do envolvimento dos sistemas locais de governação na formulação, e sobretudo na implementação, das políticas de desenvolvimento e de redução da pobreza. Segundo esta argumentação, o atual paradigma da ajuda não representa na prática uma mudança fundamental relativamente ao paradigma anterior, em que dominavam as relações de poder dos doadores sobre os países em desenvolvimento, dependentes da ajuda.

Desde a Declaração de Paris, que a aplicação do princípio de apropriação tem sido formalmente aferida através de um único indicador, i. e., a existência de uma Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP) no país destinatário da ajuda. A questão que aqui se coloca é a de saber se esta operacionalização do princípio de apropriação afere efetivamente o que se pretende com o princípio, ou seja, promover um processo de decisão política por parte dos países em desenvolvimento que seja autónomo e livre de condicionamentos, visto que se entende que é essa liderança do processo que está na base de uma implementação mais eficaz das políticas adotadas. Não se trata neste artigo de aferir o impacto da apropriação sobre a eficácia da ajuda, ou mesmo o impacto das ENRP sobre o desenvolvimento, embora essa relação positiva seja presumida no contexto da Declaração de Paris. Trata-se de verificar quais os mecanismos de decisão que estão por trás da formulação das ENRP, e o que os determina,

3 Busan Partnership For Effective Development Cooperation, em [http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_-\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf), acessado em 23/01/2012.

pois sem essa aferição corre-se o risco de não se avançar muito mais no sentido de alterar as dinâmicas políticas profundas nesta área.

Este artigo explora o conceito de apropriação e os limites de instrumentos de verificação assentes numa perspetiva meramente técnica, argumentando que a forma como o conceito é operacionalizado assenta numa visão essencialmente quantitativa, numa metodologia problemática, e em modelos de análise que excluem dimensões internas dos processos de decisão, os quais são essenciais para uma avaliação fiável do grau de apropriação. Procura-se aqui demonstrar a importância de se analisar as dinâmicas políticas que presidem ao processo de formulação de políticas públicas, começando por uma análise do conceito de apropriação e da forma como o mesmo é operacionalizado, bem como dos debates que tem gerado, e sugerindo no final um modelo de análise assente na formação interna de preferências por parte dos atores envolvidos e na interação entre os interesses dos doadores e dos países em desenvolvimento como forma de aferir a efetiva apropriação das políticas de desenvolvimento.

### O CONCEITO DE APROPRIAÇÃO

O conceito de apropriação inscreve-se formalmente na agenda internacional através de uma definição reconhecida na Declaração de Paris (DP) aprovada em 2005, e aperfeiçoada na Agenda para a Acção de Accra (AAA), aprovada em 2008.<sup>4</sup> Apesar de existir uma convergência internacional sobre a importância destes documentos e dos princípios neles contidos, o princípio de apropriação apresenta-se difícil de concretizar e operacionalizar. O espectro de especificações que o caracterizam traduz-se numa observável diversidade de abordagens por parte dos diferentes agentes que o utilizam.

#### O CONCEITO OFICIAL

Segundo a tradução portuguesa da DP, o princípio de apropriação consiste na condição de os países parceiros exercerem *liderança efetiva* sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e assegurarem a *coordenação* das acções de desenvolvimento. No âmbito deste princípio são assumidos compromissos *por parte dos países parceiros*, no sentido do exercício de liderança na formulação e implementação das suas estratégias nacionais de desenvolvimento e de

4 O Fórum de Alto-Nível de Accra em 2008 foi uma reunião de seguimento da Declaração de Paris, que teve em consideração os relatórios de progresso e avaliação da implementação da DP, no sentido de refinar os princípios e compromissos contidos nesta última, do qual resultou a Agenda para Ação de Accra (AAA). Para mais informação consultar <http://www.accralf.net> (acedido a 02/08/2010).

redução da pobreza. Daqui resulta o único indicador do princípio de apropriação reconhecido na DP: a existência de uma estratégia operacional, i. e., uma Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP).<sup>5</sup>

O compromisso de liderança na formulação das estratégias de redução da pobreza deverá, segundo a agenda de Paris, ser exercido através de processos consultivos amplos, e os países beneficiários comprometem-se a coordenar a ajuda a todos os níveis, bem como os outros recursos de desenvolvimento, em diálogo com os doadores e fomentando a participação da sociedade civil e do setor privado nacional. Os países doadores comprometem-se a respeitar essa liderança e a ajudar a reforçar as capacidades para os parceiros a exercerem. No entanto, a DP, e a subsequente Agenda para a Acção de Accra, não especificam a forma como são concretizadas, e sobretudo monitorizadas e avaliadas, as várias dimensões destes compromissos, facto que gera, como vamos ver, dificuldades na efetiva aferição de progresso relativamente ao princípio da apropriação.

No processo de reflexão que decorreu entre as declarações de Paris e de Accra, alargou-se a especificação teórica sobre o conceito de apropriação, que não estava suficientemente explorado inicialmente (FRIDE, 2008), designadamente no que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades de liderança e gestão do desenvolvimento e do envolvimento da sociedade civil, governos locais e setor privado, nos processos de decisão. Esta evolução traduz a ideia de “apropriação democrática” e do reforço alargado dos sistemas participativos dos países em desenvolvimento, aliás na linha do proposto por Zimmermann e McDonnell (2008). Esta linha abre caminho a uma maior utilização da economia política e análise da governação nos países em desenvolvimento, havendo uma convergência crescente entre os países parceiros no sentido de algumas prioridades temáticas, designadamente os direitos humanos, a igualdade de género, e a boa governação (Accra High Level Forum, 2008b).

Apesar de em Accra se terem reforçado os compromissos do princípio de apropriação, não houve alteração nos indicadores formais para a sua verificação, o que mostra as inconsistências na mobilização simultânea mas descoordenada de agendas técnicas e políticas. Embora Accra contenha um reforço da linguagem sobre apropriação, em termos da sua operacionalização o único indicador mantém-se a existência de uma estratégia de desenvolvimento operacional, ou seja a ENRP (EURODAD, 2008a). Na reunião de Accra, a possibilidade de se desenvolverem outras formas de operacionalização do conceito de apropriação foi remetida para a reunião seguinte do Fórum de Alto-Nível

5 A sigla ENRP (Estratégia Nacional de Redução da Pobreza) é aqui utilizada como tradução dos PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers), conforme designados pelo Banco Mundial.

sobre a eficácia da ajuda, a decorrer em Busan no ano de 2011. No entanto, nessa reunião a discussão foi mais uma vez remetida para o futuro, e a operacionalização continuou problemática. Tal havia sido reconhecido no próprio relatório de progresso sobre a DP, produzido pela OCDE, que face às dificuldades da medição do conceito de apropriação, afirmava mesmo que por essa razão não se esperava que em 2011 houvesse uma ideia definitiva sobre o nível de cumprimento dos objetivos iniciais (OECD, 2009, p. 37). O Banco Mundial (BM) tem estado a estudar outras formas de operacionalizar os princípios da DP (Knack, Rogers *et al.*, 2010) mas não se sabe ainda se serão inseridos em futuras agendas de discussão de indicadores adicionais relativamente ao princípio de apropriação. Como nota Easterly (2006), as burocracias internacionais têm uma extraordinária capacidade para incorporar as críticas que lhes são feitas. Isto não quer dizer que estas tenham efetivas consequências práticas.

#### DEBATES ASSOCIADOS AO CONCEITO DE APROPRIAÇÃO

Apesar da valorização do princípio da apropriação por parte de doadores e países em desenvolvimento, quer em termos de discurso político, quer da agenda internacional, existem indícios de que tal ênfase não se reflete inteiramente na prática política. Verifica-se que muitos dos problemas técnicos apontados como obstáculos à apropriação resultam de problemas políticos, e muitas das respostas técnicas destinam-se a responder – por vezes a camuflar – problemas políticos. Esta relação é habilmente traçada por Hannan (2007), ao diferenciar entre apropriação administrativa e apropriação política, que se traduz no facto de para gerir um país viável ser necessário muito mais do que capacidades de gestão da ajuda, e que ao sobrecarregar a ajuda com procedimentos e indicadores de *performance*, se transformam as entidades locais em administradores de fundos, e os doadores em políticos de facto. No fundo, há uma tensão entre as respostas que podem ser dadas por indicadores de ordem burocrática, e as que devem ser aferidas por indicadores de ordem política, que envolvem análise de relações de poder e dinâmicas de influência.

#### OBSERVAÇÕES DE NATUREZA POLÍTICA

O princípio da apropriação prende-se com questões de natureza política ligadas ao paradigma de desenvolvimento vigente, e incluem considerações que envolvem a análise dos interesses dos doadores face aos interesses dos beneficiários.

#### PARADIGMA DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO

Pretende-se com a agenda de Paris consolidar a mudança no paradigma de desenvolvimento, e ultrapassar as dificuldades colocadas pelo condicionalismo

que presidia à imposição de modelos de ajustamento estrutural, sobretudo durante os anos 80 do século xx. O novo paradigma caracteriza-se por uma conceção mais aberta e participativa do desenvolvimento, mas depende da boa governação e do empenho dos governos dos países em desenvolvimento, no desafio da redução da pobreza. A grande questão que se coloca agora, sobretudo na literatura académica, tendencialmente mais crítica do que a institucional, é saber até que ponto o paradigma realmente mudou, e até que ponto deixou de haver imposição de opções políticas por parte dos doadores.

Vários autores argumentam que a estrutura ideológica e a distribuição de poder global estabelecem um contexto que efetivamente limita a liberdade de escolha e as opções políticas disponíveis aos países em desenvolvimento. Craig e Porter (2005) argumentam no sentido de haver mais um empréstimo de uma linguagem globalizada sobre a inclusão social do que um verdadeiro empoderamento. Mosse e Lewis (2005) concedem que a ajuda ao desenvolvimento em geral não funciona através do poder negativo da compulsão ou domínio, mas através de um poder positivo que ganha legitimidade pelo estabelecimento de “regimes de verdade” que delimitam o campo de acção possível, havendo apenas uma aparente liberdade de escolha dos governos. Segundo Tandon (2009), os paradigmas do desenvolvimento constituem um impedimento à real apropriação, e salienta que para haver apropriação efetiva é necessária uma transferência da conceptualização do paradigma de desenvolvimento do norte para o sul, sendo o ponto de partida não a ajuda, mas o desenvolvimento.

Alguns estudos apontam para que o novo paradigma de desenvolvimento apenas se traduz por uma mudança de velocidade, e não de direcção, e que continua a existir um consenso de Washington, sob a forma de neo-liberalismo, embora se encontre já bastante fragmentado (Sumner, 2006). Uma análise das ENRP de vários países conclui que para além de serem muito parecidas entre si, elas não se demarcam muito das políticas de ajustamento estrutural dos anos 80, corroborando a tese de que as ENRP, e o conceito de apropriação, servem objetivos sobretudo retóricos (World Development Movement, 2005).

Craig e Porter (2006) argumentam que a mudança de abordagem na ajuda ao desenvolvimento se traduz sobretudo na ênfase “supostamente benigna” na questão da boa governação, e que em última análise promove a manutenção do projeto liberal. Esta ênfase na boa governação foi vista inicialmente como potenciadora do funcionamento dos mercados, e mais tarde como potenciadora também das dimensões de segurança e oportunidade, através do chamado institucionalismo neo-liberal, que só se consegue com o envolvimento dos governos.

A questão da boa governação tem sido amplamente promovida por instituições como o BM e a OCDE (ver por exemplo OECD, 2009), as quais são

acusadas de sofrer de um déficit de legitimidade para conduzir processos que já levaram a impactos reconhecidos como negativos (EURODAD, 2008a). Segundo Carmody (2008), esta ênfase na governação e na verificação das boas políticas de governação acaba por cair na mesma tendência dirigista que as anteriores políticas de ajustamento estrutural. Tudo isto representa uma efetiva imposição de condicionalidade, cujos impactos negativos podem ser múltiplos (Adam, 2004; Molina, 2007).

A própria ênfase do presente paradigma na questão da pobreza é apontada como uma forma de legitimar o paradigma liberal, por autores como Green (2008) que pugnam por uma maior ênfase nas desigualdades e na redistribuição, as quais o paradigma atual não resolve. Há ainda quem aponte inconsistências entre as ENRP e os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), consideradas duas abordagens diametralmente opostas sobre utilização da condicionalidade, e que ameaçam o sucesso do novo paradigma assente na harmonização das políticas de ajuda ao desenvolvimento, alinhamento com as dos países parceiros, apropriação por parte destes das suas políticas, e criação de novas parcerias (Renard, 2007). Este autor levanta questões quanto à possibilidade de efetivamente ser aplicado o novo paradigma de desenvolvimento, e afirma que na verdade não existe consenso sobre a melhor forma de o fazer, visto serem diferentes as agendas de doadores e beneficiários sobre quais devem ser as opções de desenvolvimento.

Glennie (2008) questiona mesmo a necessidade de mais ajuda para África, e argumenta que é a dependência da ajuda que impede o desenvolvimento das instituições básicas necessárias para assegurar a ligação vital de responsabilidade entre o Estado e o cidadão.

#### INTERESSES DOS DOADORES

Para além do enquadramento da dimensão macro do paradigma de desenvolvimento, no qual se inclui o enfoque dos doadores na redução da pobreza, entendido como um projeto que equilibra as necessidades sociais com as liberais, existem interesses concretos dos doadores que os podem levar a exercer formas de pressão explícita, ou de influência, e mesmo de manipulação sobre os países em desenvolvimento. A questão do exercício de influência por parte dos países industrializados e das instituições financeiras internacionais, com motivações de política externa ou comerciais, tem sido explorada em literatura de natureza diversa, e são conhecidas as formas tradicionais pelas quais ela se manifesta, designadamente através da imposição de prioridades em áreas de intervenção e visibilidade dos doadores. Tais dinâmicas estão intrinsecamente associadas à problemática da dependência da ajuda e impacto nas relações de poder (Mosley, 1991). Toda a lógica da DP vai no sentido de ultrapassar essas

dinâmicas que permitiam o exercício de pressões de forma direta, aberta, e até certo ponto legitimada. A DP acaba por ter um efeito de mediação entre os interesses dos doadores e dos países em desenvolvimento. A questão que se coloca é a de saber se existiu convergência ou se ficou tudo como antes da DP, com um condicionamento normativo.

A avaliação da DP (Wood, Kabell *et al.*, 2008) identifica alguns dos principais desafios que se colocam aos doadores, e que condicionam o grau de abertura para uma real apropriação por parte dos países que recebem a sua ajuda, entre eles o fraco apoio à ideia de apropriação na opinião pública nacional; receios das ONGD de que o relacionamento entre governos esgote o espaço da sociedade civil; preocupação com a visibilidade dos contributos dos doadores, as suas próprias regras fiduciárias e contabilísticas, e os interesses de política externa, comerciais e institucionais, que continuam a permear a ajuda ao desenvolvimento.

#### INTERESSES DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

No caso dos países em desenvolvimento, coloca-se também a questão de saber quais são os seus efetivos interesses ou preferências. Não sendo o Estado uma entidade unitária, contendo dentro dele múltiplas perspetivas dissonantes, ele lida com diversas visões por parte dos parlamentos, dos atores da sociedade civil, do setor empresarial, e mesmo no seio do próprio governo. Não se pode pois falar de uma perspetiva única. Rosser (2009) identifica padrões na dinâmica de convergência e divergência das preferências dos atores dos países em desenvolvimento e o seu papel na articulação com as posições dos doadores.

Assim, podemos estabelecer um conjunto de questões essenciais em torno da convergência/divergência de posições sobre determinadas opções de desenvolvimento quando se trata de aferir o princípio de apropriação. As posições dos países em desenvolvimento são consonantes com o paradigma de desenvolvimento, incluindo as suas interpretações mais críticas? Existem nos países em desenvolvimento interesses distintos das opções de desenvolvimento identificadas pelos doadores como ideais? O paradigma de desenvolvimento, e em particular a DP, permitem a efetiva construção de preferências autónomas por parte dos países em desenvolvimento?

Booth (2005) afirma que o que realmente é necessário para as ENRP trazerem um contributo significativo para o processo político é a produção local de pensamento político de alta qualidade sobre os objetivos de redução da pobreza e sua implementação. Isto demonstra a incapacidade local de formular políticas de forma consistentemente orientada para a redução da pobreza. No entanto não significa que não haja formulação de preferências, eventualmente com base em interesses pessoais e em lógicas neopatrimoniais.

Vários observadores têm referido a importância de observar para além das instituições e de analisar o papel dos líderes e coligações políticas para se perceber o sucesso ou insucesso das políticas de desenvolvimento. Mais tarde, Booth (2011) argumentou que a questão da apropriação está profundamente ligada com a questão da orientação da liderança política de um país. Leftwich e Wheeler (2011) consagram também a ideia de que tanto a ajuda como o desenvolvimento são políticas e têm de ser analisadas enquanto tal.

Algumas abordagens questionam a centralidade do poder do Estado neste processo, incluindo a sociedade civil, embora outras defendam a sua pertinência (Green, 2008). Existem argumentos que questionam a transferência das responsabilidades pelos resultados dos países doadores para os países em desenvolvimento, quando aqueles são muitas vezes responsáveis pelas opções políticas (Hickey e Mohan, 2008). Alvarez (2010) critica o efeito da ajuda sob a forma de apoio ao orçamento: desresponsabilização dos doadores, mais corrupção, mais dependência da ajuda, maior influência efetiva dos doadores nas políticas do governo, menor responsabilidade dos governos perante os seus cidadãos, menor incentivo para desenvolvimento de políticas fiscais e do setor privado.

Conclui-se que é essencial analisar o contexto e não utilizar apenas os instrumentos que reduzem a questão da apropriação a um ponto de vista técnico sobre números de reuniões e consultas. Importa olhar para a questão da formulação de preferências e das dinâmicas de poder e influência nas decisões políticas. Não podemos falar de apropriação em termos absolutos, mas importa qualificá-la de acordo com modelos de interação.

#### OBSERVAÇÕES DE NATUREZA TÉCNICA

No âmbito dos obstáculos de natureza técnica à apropriação, encontram-se os problemas ligados à capacidade dos recursos humanos, quer do setor público, quer da sociedade civil; as questões ligadas à gestão da ajuda e liderança; e as questões de acompanhamento e monitorização da implementação das políticas.

#### CAPACITAÇÃO

Algumas das questões identificadas na avaliação da DP (Wood, Kabell *et al.*, 2008) como mais difíceis de contornar foram as relacionadas com a fraca capacidade dos beneficiários e com o fraco envolvimento da sociedade civil alargada nos processos de decisão. É um facto conhecido e amplamente estudado que os países em desenvolvimento sofrem de um marcado défice de formação de recursos humanos, e sobretudo de técnicos adaptados às regras e conteúdos de funcionamento da ajuda internacional, que lhes permitam formular

e implementar as políticas em consonância com os parâmetros ditados pelo sistema internacional. A ideia de eficácia, neste caso, tem implícito o grau de adequação da formação dos recursos humanos ao contexto internacional. Isto constitui já, segundo Gould (2005), uma forma de formatação de procedimentos e estruturas de pensamento que condiciona os países em desenvolvimento a “apropriarem-se” de opções previamente delimitadas, mais do que a desenvolverem as suas políticas autónomas. As assistências técnicas pagas por doadores e realizadas por consultores escolhidos pelos doadores são outra forma de fazer penetrar as ideias dos doadores nas políticas de desenvolvimento dos países parceiros (Brock, McGee *et al.*, 2002).

#### GESTÃO DA AJUDA: LIDERANÇA, CONTROLO E PARTICIPAÇÃO

A avaliação da DP identificou uma contradição entre o exercício de liderança nacional e a exigência de processos consultivos amplos na formulação das ENRP, uma vez que estes abrem as portas à influência externa (Wood, Kabell *et al.*, 2008). Embora este não tenha sido considerado como um problema particularmente proeminente na maioria dos países avaliados, importa notar que mais uma vez a avaliação da DP não especifica como foi aferida a questão da influência externa, e está ausente qualquer distinção analítica entre liderança dos processos e controlo efetivo sobre as decisões políticas. Veja-se, aliás, a mudança de linguagem na tradução portuguesa da Agenda para a Acção de Accra, que demonstra de alguma forma a necessidade de caracterizar o princípio da apropriação com a palavra controlo, indicando um maior grau de poder dos países em desenvolvimento sobre a definição das políticas, para além da simples liderança de processos consultivos ou de gestão da ajuda.<sup>6</sup> Esta distinção espelha o debate já referido sobre a apropriação real e virtual, no sentido de que podemos estar em presença de diversos mecanismos de acompanhamento e consulta na formulação das ENRP, os quais apenas esgotam as capacidades dos agentes do governo e da administração pública na gestão desses mecanismos, sem lhes conferirem um efetivo poder de decisão final e de negociação política. Também a chamada apropriação democrática, resultante de consultas com diversos setores da sociedade civil, pode ter esse mesmo efeito de sobrecarga do sistema e efeito nulo sobre a melhoria das políticas, criando até espaço de dependência adicional em relação aos doadores (Faust, 2010). Importa pois, para além de incentivar a participação, aferir de que forma as diversas reuniões e consultas exigidas têm impacto efetivo sobre

6 Na tradução portuguesa da Agenda para a Acção de Accra a palavra apropriação é substituída pela expressão “fortalecer o *controlo* do desenvolvimento por parte dos países” V. [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/FINAL-AAA-in-Portuguese\[1\].pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/FINAL-AAA-in-Portuguese[1].pdf) (acedido a 10/01/2011).

as dinâmicas de influência e pressão em jogo e sobre as decisões tomadas, permitindo identificar qual o peso dos doadores e dos outros atores consultados, nas decisões finais.

#### ACOMPANHAMENTO – RESULTADOS, MATRIZES E AVALIAÇÃO

Os doadores apresentam uma marcada inclinação para centrarem atenções nas análises de desempenho, matrizes de resultados e outros mecanismos de acompanhamento. Hannan (2007), observa ainda a tendência dos mesmos para a micro-gestão e envolvimento em múltiplas questões do âmbito político, com particular ênfase, recentemente, nas questões de governação. O mesmo autor aponta a ânsia dos doadores em demonstrarem não só resultados, mas também em provarem a eficácia de determinadas modalidades de ajuda, atitudes estas que têm por base motivações de natureza administrativa ou burocrática. Este autor conclui que apesar de estes constrangimentos não minarem inevitavelmente o princípio da apropriação, este acaba por ser também atingido por eles. Ultrapassada a era da condicionalidade, estabelecem-se novos modelos de seletividade, que consistem no condicionamento da ajuda à assunção de resultados em setores económicos e sociais chave (Adam, 2004).

Outros autores, como Easterly (2006; 2008), criticam a governação por matrizes, com o argumento de que apenas normaliza interações sem alterar as causas da ineficácia da ajuda. O mesmo autor inspira a questão sobre se podem abordagens técnicas ultrapassar os problemas políticos, os quais são inerentes às questões ideológicas que subjazem aos modelos de desenvolvimento preconizados. Indo ao fundo da questão, podemos interrogar-nos sobre quem é que define os objetivos a que os resultados exigidos devem corresponder? Traduzindo isto para o argumento aqui exposto sobre a operacionalização do princípio de apropriação, questiona-se quem é que define as opções essenciais das ENRP, que passam quase por documentos técnicos fabricados por uma série de burocracias de vária natureza. Tal como foi argumentado no início desta secção, trata-se já de uma questão política camuflada de questão técnica.

Existem ainda críticas à natureza demasiado técnica da maioria dos critérios da DP (Rosser e Simpson, 2009). Em resposta a estas críticas, a evolução de Paris a Accra procurou incorporar a consciência da dimensão política dos processos de decisão. O documento preparatório da 2.<sup>a</sup> fase da avaliação da DP (Evaluation Reference Group, 2009) conceptualiza claramente a relação entre a eficácia da ajuda e a eficácia do desenvolvimento, problematizando as dimensões políticas do modelo de Paris.

## OS LIMITES DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DE APROPRIAÇÃO

A forma como é oficialmente aferido o princípio de apropriação constitui uma efetiva limitação da realidade, provocando um hiato entre o que a monitorização da Declaração de Paris produz e a forma como em geral tem evoluído a interpretação sobre o conceito, passando de uma ênfase num instrumento técnico, para uma ênfase na dimensão democrática da apropriação, e incorporando também uma multiplicidade de outras interpretações.

### ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA COMO INDICADORES DE APROPRIAÇÃO

O princípio de apropriação da DP apresenta uma meta muito concreta, ou seja, a aplicação até 2010 em pelo menos 75% de países em desenvolvimento, de uma estratégia de redução da Pobreza (ENRP) *operacional e ligada a quadros de despesas a médio prazo e a orçamentos anuais*.<sup>7</sup> Em 2007, apenas 20% dos países analisados tinham alcançado essa meta, e perspetivava-se que esta dificilmente seria atingida em 2010, sendo para tal necessários esforços muito particulares (OECD, 2008).

As ENRP são o fruto da evolução do paradigma de desenvolvimento, e têm a sua origem no final dos anos 90 do século XX, quando o BM constatou as desvantagens da imposição das políticas de ajustamento estrutural e das formas vigentes de condicionalismo, associadas às chamadas “boas políticas” (Bourguignon e Sundberg, 2007). Em 1999, surgem os primeiros documentos desta geração, baseados em princípios do quadro estratégico do Banco Mundial, a *Comprehensive Development Framework*, que assentam na necessidade de maior envolvimento dos países em desenvolvimento na definição das suas políticas, face à evidência de que as políticas impostas geravam ineficiência ao nível da sua implementação porque não tinham o empenho e adesão política dos agentes nacionais e locais. Estes documentos trouxeram melhorias ao sistema, contribuindo para uma maior centralidade da questão da pobreza no seio dos governos dos países em desenvolvimento; envolveram a sociedade civil nos debates sobre a redução da pobreza de uma forma inédita; e centraram atenções no alinhamento e harmonização dos doadores a nível internacional e a nível local (Driscoll e Evans, 2005).

7 A base para a definição desta meta foram os 55 países analisados pelo BM no âmbito do relatório de progresso do *Comprehensive Development Framework* de 2005 (World Bank, 2005).

Apesar dos progressos resultantes da utilização das ENRP ao nível da governação, a sua utilização como indicador do princípio de apropriação assenta em dois pressupostos essenciais, os quais têm os seus limites.

Um pressuposto é o de que a ENRP é a estratégia de desenvolvimento tendencialmente dominante do país, e que tem um impacto significativo e sustentável sobre as outras opções de desenvolvimento, estando implicitamente ligada ao crescimento. Aqui levantam-se diversas questões sobre o estatuto da ENRP no contexto de outras estratégias de desenvolvimento e das opções orçamentais nacionais, bem como sobre a forma como todas elas se articulam. Tal relação é de alguma forma imposta pela DP e pelo BM, ao exigir a ligação da ENRP a um quadro de despesas de médio prazo, de forma a assegurar que a mesma é enquadrada nos outros processos orçamentais, e que não se trata apenas de um documento desgarrado do contexto, para ser apresentado aos doadores com vista ao financiamento. Particularmente difícil é a ligação da ENRP à afetação de recursos no quadro de orçamentação nacional (World Bank, 2007). Esta dificuldade pode resultar de incapacidade institucional para articular as duas estruturas, ou de simples falta de empenho e vontade política em absorver no quadro nacional as opções políticas definidas no âmbito da ENRP, o que na prática configura falta de apropriação. É inevitável a constatação de que a apropriação das políticas de desenvolvimento é uma questão política e não uma questão meramente técnica, que se possa subsumir à existência de um documento de natureza técnica. Esta noção é sublinhada por Lopes (2002), que adianta ainda que apropriação não promove ou obsta necessariamente ao crescimento económico. Esta equação entre o lugar da ajuda ao desenvolvimento no contexto mais amplo do crescimento e desenvolvimento geral do país começa a ser formalmente assumida no âmbito da preparação da segunda fase da avaliação da DP, com um documento que desenvolve uma reflexão mais profunda sobre as dimensões políticas da DP e sobre a ligação entre ajuda, crescimento e desenvolvimento (Stern, 2008).

Um outro pressuposto é o de que a ENRP é de facto o resultado de uma vontade nacional, isenta de pressões externas e de contradições internas. Esta ideia tem sido desmistificada por diversos autores, designadamente Rakner e Vibeke (2007), que criticam as formas de aferição da questão da boa governação realizadas por doadores e não por pares. Acresce que a existência da ENRP tem sido condição para a qualificação para empréstimos no contexto do FMI para os países altamente endividados, e só é válido depois de aprovado pelo BM, embora estejam a ser introduzidas nuances quanto a estas condições (Booth, 2005). Por seu turno, Driscoll e Evans (2005), evidenciam o condicionamento político nas opções disponíveis, ao referirem a pressão que as ENRP de segunda geração colocam para maior ênfase nos objetivos de desenvolvimento do milénio (ODM), e também a influência do contributo da ajuda para a segurança global.

A constatação ampla de que a apropriação não se esgota na existência ou ausência de uma ENRP aprovada pelo BM abre espaço a múltiplas re-interpretações do conceito, e à introdução de outros critérios e indicadores. Note-se, por exemplo, que os restantes princípios da eficácia da ajuda, designadamente a utilização dos sistemas dos países parceiros por parte dos doadores, e o alinhamento das estratégias dos doadores pelas ENRP, são adicionados na avaliação da DP como critérios de verificação de apropriação (Wood, Kabell *et al.*, 2008), embora o modelo de análise da DP os separe de forma estanque em indicadores quantitativos. Por exemplo, nas reuniões preparatórias de Accra, os países parceiros africanos indicaram claramente que o alinhamento das estratégias dos doadores com as suas é que “confere sentido à apropriação” e que enquanto existe dependência da ajuda não existe apropriação efetiva, mas sim parcerias com diferentes graus de apropriação (v. Accra High Level Forum, 2008a). No entanto, a identificação desta gradação não foi feita até agora, e nem há certeza de que a direção de influência se tenha de facto alterado, passando o *locus* da decisão do doador para o país em desenvolvimento. Esta permanece uma hipótese de trabalho em aberto, que foi explorada pela European Network on Debt and Development, estabelecendo um quadro analítico para explorar a questão da apropriação, o qual leva em conta a dimensão da interação com os doadores e o espaço político existente (EURODAD, 2008b).

#### MULTIPLICIDADE DE ABORDAGENS AO CONCEITO DE APROPRIAÇÃO

Estes diversos critérios operacionais do conceito de apropriação são valorizados pela comunidade internacional quando revelam evoluções positivas no sentido pretendido pelos doadores, mas não implicam qualquer responsabilização formal no âmbito da DP quando apresentam evoluções negativas, ou pelo menos quando não evoluem. Por exemplo, curiosamente a apreciação global da 1.<sup>a</sup> fase da avaliação da DP (Wood, Kabell *et al.*, 2008) introduz critérios adicionais de apropriação já identificados pelo BM no seu *Comprehensive Development Framework* (World Bank, 2005), concluindo que houve um fortalecimento das políticas e estratégias nacionais de desenvolvimento desde 2005, e que a apropriação nacional nos países avaliados é *forte*, embora muito centralizada no governo. O que a avaliação não especifica é como é que se chega a esta medida de força. Por outro lado, o mesmo relatório de avaliação da DP faz uma apreciação positiva sobre as medidas postas em prática pelos doadores para respeitar o princípio de apropriação, muito embora tais medidas não tenham sido assumidas como compromissos concretos em termos de indicadores, nem sejam objeto de mecanismos de parametrização de progresso: entre essas medidas encontram-se as declarações políticas, novas ações de formação e linhas de orientação para os funcionários, novas abordagens de

programação e incentivos para o apoio ao aumento de apropriação e liderança por parte dos beneficiários. Estes exemplos carecem de substanciação em termos do seu efetivo impacto na apropriação.

Para além da indefinição relativamente ao conceito de apropriação que se verifica no próprio seio das estruturas mais ligadas ao acompanhamento da DP como a OCDE e o BM, outras instituições desenvolveram as suas próprias abordagens ao conceito de apropriação. As Nações Unidas (NU) possuem linhas de orientação estratégica que incluem a identificação de meios para influenciar processos governamentais de definição das políticas de desenvolvimento (United Nations Development Group, 2003). No contexto do United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), que é o documento estratégico do setor de desenvolvimento das NU, o conceito de apropriação nacional é interpretado como a participação de representantes dos países em desenvolvimento nas reuniões preparatórias do documento das NU (United Nations Development Group, 2010). O UNDAF é um processo puramente interno à ONU, em que as diversas agências apresentam as suas prioridades, e tem prazos apertados para ser negociado, sobretudo em Estados frágeis, sendo pois pouco provável que sejam muito permeáveis às posições dos representantes nacionais em questões fundamentais (Rose, 2009). Pode concluir-se que a utilização relativamente flexível do conceito de apropriação mostra como o princípio é permeável a alguma retórica.

Noutros contextos, a retórica é substituída pelo pragmatismo e por uma clareza de objetivos, mesmo que não sejam os politicamente mais corretos no contexto da DP. A United States Agency for International Development (USAID), por exemplo, assume claramente nos seus nove princípios uma abordagem mais estratégica, e isso reflete-se na menor ambição retórica dada ao conceito de apropriação: “capitalizar sobre a liderança, participação e empenho de um país e da sua população” (USAID, 2006) e também na menor ênfase no conceito, o qual é mencionado, por exemplo, apenas uma vez na introdução do seu plano estratégico 2007-2012 (USAID e US Department of State, 2007). O programa *Millennium Challenge Account*, também norte-americano, operacionaliza a apropriação por referência aos seus próprios programas e não à ENRP, envolvendo o controlo por parte do governo do país em desenvolvimento sobre o processo de priorização durante a formulação do programa, cabendo também ao país em desenvolvimento a responsabilidade pela implementação, respondendo perante os seus interlocutores domésticos no que toca às decisões e aos resultados (Philips-Mandaville, 2009).

Outras abordagens privilegiam a transparência no relacionamento entre doadores e países em desenvolvimento como forma de garantir a apropriação. A CE é um exemplo disto, ao definir como as duas principais prioridades na

implementação de Accra, a utilização dos sistemas dos países e a publicitação de todas as condições ligadas aos contributos (OECD [DCD; DAC], 2009). A verificar-se, esta publicitação de todas as condições constituiria uma forma mais transparente de implementar a DP, desde que essa transparência se aplique também ao próprio processo de definição de políticas e identificação de objetivos das ENRP.

Na Declaração de Busan introduziu-se, muito por influência das pressões da sociedade civil, a ideia de apropriação democrática, ou seja a ideia de que deve haver um rigoroso acompanhamento dos processos de decisão das políticas de desenvolvimento por parte não só dos parlamentos nacionais, como da sociedade civil dos países em desenvolvimento.

Esta secção procurou ilustrar alguma da diversidade a que se presta o conceito de apropriação e que é agravada pela deficiente operacionalização e falta de clareza sobre o que se pretende efetivamente no contexto da DP. Esta ambiguidade acaba por tornar o conceito indefinido e aberto a múltiplas abordagens que raramente vão ao âmago das relações de poder e influência entre doadores e países em desenvolvimento. O carácter volátil destas relações, que nem sempre são consistentes entre si, dilui o potencial impacto do conceito na eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

#### ELEMENTOS PARA A DISTINÇÃO ENTRE APROPRIAÇÃO EFETIVA E APROPRIAÇÃO VIRTUAL

Num contexto em que se levanta a questão da consonância entre discurso e prática relativamente ao conceito de apropriação, são úteis reflexões que contribuam para alargar o modelo de análise existente e permitam refletir sobre as áreas em que o mesmo beneficiaria de aperfeiçoamentos no sentido de permitir uma distinção mais fiável entre apropriação efetiva e apropriação virtual.

##### INTERPRETAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE EXISTENTE

O quadro analítico formal subjacente à Declaração de Paris assenta num único indicador binominal dicotómico, traduzindo-se na existência ou não de uma ENRP. O pressuposto sobre o qual assenta este indicador é o de que a mera existência desta estratégia refletiria automaticamente a apropriação das políticas de desenvolvimento por parte dos países em desenvolvimento. As abordagens analíticas institucionais que operacionalizam o conceito de apropriação assentam em listas de variáveis pré-determinadas, que funcionam mais como um guião de como os doadores entendem que devem ser os processos de decisão a nível nacional, do que como uma verdadeira análise de quais os fatores que efetivamente influenciam as decisões (Entwistle e Cavassini, 2005).

No entanto, se deixarmos em aberto a possibilidade de a própria definição da ENRP não ser totalmente controlada pelos países em desenvolvimento, mas fruto de constrangimentos ou imposições por parte dos doadores, teremos uma apropriação condicionada, mesmo com a existência formal de uma ENRP, aprovada pelo BM. Ou seja, haveria uma apropriação virtual e não real ou efetiva. Como vimos acima, a agenda de Paris não chega a questionar as opções políticas acordadas nas ENRP, e a aferição da apropriação é remetida para a questão técnica que visa esclarecer até que ponto são implementadas as políticas e efetivamente alocados os financiamentos destinados aos diferentes setores.

Booth (2005) apresenta uma lista interessante de indicadores que mostram que a teoria de mudança que inspira as ENRP e a sua operacionalização está errada, designadamente ao presumir que maior participação nos processos de decisão implica maior responsabilização do governo e consequentemente maior empenho na sua implementação. Embora esta visão seja comprovadamente limitativa, após Accra continua a insistir-se sobretudo na dimensão interna da governação e participação em processos de consulta nacionais, desvalorizando-se a análise do real impacto desses processos de consulta nas políticas adoptadas, e ainda o papel dos doadores no processo de decisão das políticas.

#### CONTRIBUTOS PARA A FORMULAÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE

Nos últimos anos, académicos e *think tanks* têm desenvolvido propostas de análise alternativas à abordagem institucional dominante para a questão da eficácia da ajuda, e entre elas incluem-se algumas abordagens ao conceito de apropriação. A tendência geral converge no reconhecimento da importância da dimensão política, colocando a tónica nas relações de poder e em dinâmicas não lineares de decisão e influência, cortando com a visão tecnicista e linear da ajuda ao desenvolvimento assente em estruturas de gestão definidas rigidamente *a priori*.

Booth (2008) propõe uma nova construção analítica de todo o processo da eficácia da ajuda e nota a importância de colocar as questões de forma apropriada e estabelecer as “variáveis” corretamente. Vários estudos acentuam a ideia da interação de estruturas de poder, algumas propondo uma maior ênfase na questão da governação (Booth e Fritz, 2008), outras sublinhando a necessidade de democratização e participação (Meyer e Schulz, 2007). Groves e Hinton (2004), estruturam a sua análise da ajuda ao desenvolvimento com base em variáveis que remetem para as relações de poder e de influência cultural e política entre atores e suas relações de liderança, cortando com a linearidade causal presumida nos modelos mais comuns, e que informam a

estrutura internacional da ajuda ao desenvolvimento. Rosser (2009) inclui na sua abordagem a análise da forma como a eficácia da ajuda é moldada por configurações de poder e interesses de coligações, concluindo que são as relações políticas e sociais, e não as estruturas de gestão e modalidades da ajuda, que importam na definição do grau de apropriação das políticas pelo país em desenvolvimento. Sullivan e Stewart (2009) questionam-se sobre quem detém as teorias da mudança que orientam a definição e apropriação de políticas, e identificam quatro modelos alternativos de apropriação: “elite”; “avaliador”; “político”; “comunidade”.

Estas abordagens corroboram a ideia sustentada neste artigo de que o princípio de apropriação não se traduz numa variável dicotômica, medida através de um único indicador, mas sim numa variável nominal, constituída por modalidades distintas de apropriação que podem eventualmente configurar um maior ou menor grau de apropriação. Propõe-se assim uma abordagem seguindo alguns passos:

*Transformar a ENRP num indicador de escala nominal*, em que em dois extremos verificamos apropriação total ou condicionamento total das decisões políticas. Estas posições verificar-se-iam pela existência de posições divergentes entre doadores e beneficiários em relação a matérias chave, em que no primeiro caso o país beneficiário fizesse vingar a sua posição, e no segundo caso o país beneficiário seria obrigado a infletir a sua posição devido à pressão externa. No intervalo entre estes dois extremos, espectro no qual se deverá encontrar a maioria das observações, estarão diferentes tipos de apropriação que poderão ser colocados numa escala de contínuo conforme representem um maior poder de decisão por parte dos países em desenvolvimento face aos doadores, ou conforme haja um predomínio das posições dos doadores, mesmo que não representando um contraste absoluto de preferências. Para a operacionalização destes níveis intercalares contribuiria a análise das dinâmicas internas e institucionais do processo de definição de opções políticas e o envolvimento dos diferentes atores que, de alguma forma, contribuem para a formulação de preferências. Tal operacionalização configura a identificação de vários tipos de *ownership*, em que a constelação de posições levará a formas diferentes de apropriação ou condicionamento parcial. Por outro lado, existirá um ponto neutro na escala que representará uma indefinição de preferências em qualquer sentido claro, caso que também se verifica frequentemente pela incapacidade de definir prioridades concretas, particularmente no caso de Estados frágeis.

Propõe-se assim um olhar para as dinâmicas de poder e influência e consideração de processos e contextos na análise. Como sugerem Gibson, Andersson *et al.* (2005), a apropriação é um conceito importante na medida

em que os interesses são divergentes. A *identificação de definição de preferências por parte dos atores envolvidos* e a análise de situações marcadas pelo contraste de preferências serão os mecanismos de verificação para a aferição das dinâmicas de poder e influência.

*Identificação de dinâmicas de influência entre os atores envolvidos*, que podem ser determinadas por uma série de fatores que vão desde o poder estrutural às dinâmicas de influência através de mecanismos de capacitação e assistência técnica, passando pela ausência de uma tomada clara de posição devido a falta de capacidade institucional ou a ambiguidade estratégica por falta de vontade política, incluindo uma multiplicidade de influências contraditórias.

Zimmerling (2005, p. 141) identifica as principais distinções entre influência e poder social, que nos interessa aqui reter como dimensões de análise que permitem concluir sobre a relação entre os atores envolvidos e sobre o grau de apropriação autônoma dos processos políticos em causa. Assim, temos por um lado o conceito de poder, entendido como a “imposição (por qualquer meio) das preferências de um sujeito sobre um outro”, e por outro lado o conceito de influência, entendido como a “capacidade de um sujeito afetar as *crenças* de um outro”.<sup>8</sup> No nosso contexto isto significa que o poder material dos doadores terá a capacidade de impôr preferências sobre os parceiros quando essas preferências forem claras, ou de influenciar as perspectivas do país parceiro sobre as suas prioridades políticas. Essa influência pode ocorrer, designadamente, através das assistências técnicas e programas de capacitação.

## CONCLUSÃO

A questão que este artigo abordou foi a do poder dos países em desenvolvimento para realmente determinarem as suas políticas de desenvolvimento e redução da pobreza, questionando-se sobre se conceito de apropriação traduz mais a retórica dos doadores do que propriamente uma mudança real de dinâmicas de poder e influência. Demonstrou-se através da análise dos debates em torno deste conceito, que a presente operacionalização, tal como aprovada e aplicada pelo contexto da Declaração de Paris, não permite aferir verdadeiramente a real apropriação das políticas de desenvolvimento, nem constatar se houve uma efetiva alteração do anterior paradigma da ajuda ao desenvolvimento, assente na imposição de medidas macroeconómicas, cuja pertinência para os países em desenvolvimento é questionável.

Respondendo à questão inicial sobre se o princípio de apropriação, tal como operacionalizado presentemente, responde às necessidades de maior

eficácia da ajuda, podemos dizer que em grande parte sim, uma vez que não só contribui para um maior envolvimento e mobilização de agentes para a discussão de políticas direcionadas para a redução da pobreza, como assegura maior envolvimento dos mesmos na implementação. Há uma criação de espaços de consenso e negociação que não estava presente anteriormente na fase do condicionalismo e do ajustamento estrutural. No entanto, ela apresenta limites em termos da possibilidade de aferição do grau de apropriação efetivo, por ignorar a dimensão política destes processos. Por outro lado, o princípio faz sentido no contexto de agenda internacional da ajuda ao desenvolvimento, a qual não contempla o questionar do paradigma de desenvolvimento, e nesse sentido vai ao encontro das necessidades identificadas no contexto da eficácia da ajuda, permanecendo em aberto a questão sobre se reforça a eficácia do desenvolvimento.

Começa a haver um conjunto de abordagens analíticas que reconhecem a importância das dinâmicas políticas no contexto da agenda de Paris sobre a eficácia da ajuda, que não se limitam ao discurso institucional sobre a governação e participação democrática circunscritos por critérios técnicos de metas atingidas, definidas *a priori* pelas estruturas de gestão da ajuda. Esta reflexão constitui um enquadramento teórico para uma aplicação das propostas aqui apresentadas a uma investigação empírica.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCRA HIGH LEVEL FORUM (2008a), “Africa region preparatory workshop.” Disponível em [www.accrahlf.net](http://www.accrahlf.net) [acedido em 03-09-2010].
- ACCRA HIGH LEVEL FORUM (2008b), “Ownership.” Disponível em [www.accrahlf.net](http://www.accrahlf.net) [acedido em 02-07-2009].
- ADAM, C. (2004), “Performance-based conditionality: A European perspective.” *World Development* 32 (6), pp. 1059-1070.
- ALVAREZ, R. C. (2010), “The rise of budget support in European development cooperation: a false panacea.” *Policy Brief*, 31, FRIDE.
- BOOTH, D. (2005), “Missing links in the politics of development: Learning from the PRSP experiment.” *Working Paper* 256, October, Overseas Development Institute.
- BOOTH, D. (2008), “A research design fit for purpose.” *Discussion Paper* 3, September, Africa Power and Politics Programme, Overseas Development Institute.
- BOOTH, D., FRITZ, V. (2008), “Good governance, aid modalities and poverty reduction. From better theory to better practice.” *Research Series* 3, February, CDD-Ghana, ESFR, ODI, CMI.
- BOOTH, D. (2011), “Governance for development in Africa: Building on what works.” APPR Policy Brief 01.
- BOURGUIGNON, F., SUNDBERG, M. (2007), “Is foreign aid helping? Aid effectiveness. Opening the black box.” *The American Economic Review*, 97, pp. 316-321.

- BROCK, K., MCGEE, R., *et al.* (2002), "Poverty knowledge and policy processes: a case study of Ugandan national poverty reduction policy". *Research Report* 53, Brighton, Institute of Development Studies.
- CARMODY, P. (2008), "Matrix governance, cruciform sovereignty and the poverty regime in Africa". *IIS Discussion Paper* 267, November, Institute for International Integration Studies.
- CASTEL-BRANCO, C. N. (2008), "Aid dependency and development: a question of ownership? A critical view". *Working Papers* 01/2008, Maputo, IESE.
- CRAIG, D., PORTER, D. (2005), "The third way and the third world: Poverty reduction and social inclusion strategies in the rise of 'inclusive' liberalism." *Review of International Political Economy*, 12 (2), pp. 226-263.
- CRAIG, D., PORTER, D. (2006), *Development Beyond Neo-liberalism. Governance, Poverty Reduction and Political Economy*, Londres, Routledge.
- DRISCOLL, R., EVANS, A. (2005), "Second-generation poverty reduction strategies: New opportunities and emerging issues." *Development Policy Review*, 23 (1), pp. 5-25.
- EASTERLY, W. (2006), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, Oxford, Oxford University Press.
- EASTERLY, W., (org.) (2008), *Reinventing Foreign Aid*, Londres, MIT Press.
- ENTWISTLE, J., CAVASSINI, F. (2005), *An Operational Approach for Assessing Country Ownership of Poverty Reduction Strategies. Analysis and Implications*, vol. 1, Washington DC, World Bank.
- EURODAD (2008a) "Eurodad analysis of the outcome of Accra". In European Network on Debt and Development. Disponível em <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=2822> [acedido em 13-08-2010].
- EURODAD (2008b), "Mozambique: an independent analysis of ownership and accountability in the development aid system". *Research on the Effectiveness of External Aid: The case of Mozambique*, January 2008, EURODAD, CAFOD and Trócaire.
- EVALUATION REFERENCE GROUP (2009), "Evaluation of the Paris Declaration – Phase 2 approach paper". Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/60/35/42895821.pdf> [acedido em 02-06-2010].
- FAUST, J. (2010), "Policy experiments, democratic ownership and development assistance". *Development Policy Review*, 28 (5), pp. 515-534.
- FRIDE (2008), "Democratic ownership and mutual accountability". *Activity Brief*, 17-19 June 2008, FRIDE.
- GIBSON, C. C., ANDERSSON, K., *et al.* (2005), *The Samaritan's Dilemma: the Political Economy of Development Aid*, Oxford University Press, USA.
- GLENNIE, J. (2008), *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa*, Londres, Zed Books.
- GOULD, J. (2005), "Timing, scale and style: capacity as governmentality in Tanzania." In D. Mosse e D. Lewis, (orgs.), *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto.
- GREEN, D. (2008), *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective Governments can Change the World*, Oxford, Oxfam International.
- GROVES, L. C., HINTON, R. B. (2004), *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*, Londres, Earthscan/James & James.
- HANNAN, A. (2007), "The Paris Declaration and national ownership: From *de jure* to *de facto*." *UNDP Staff Opinion*, 1 (October), pp. 1-5.

- HICKEY, S., MOHAN, G. (2008), "The politics of establishing pro-poor accountability: What can poverty reduction strategies achieve?". *Review of International Political Economy* 15 (2), pp. 234-258.
- KNACK, S., ROGERS, F. H., *et al.* (2010), "Aid quality and donor rankings". *Policy Research Working Paper* 5290, May, World Bank Development Research Group.
- LEFTWICH, A., WHEELER, C. (2011), "Politics, leadership and coalitions in development – Findings, insights and guidance from the DLP's first research and policy workshop, Frankfurt 10-11 March 2011". Disponível em <http://www.dlprog.org/ftp/view/Public%20Folder/Politics,%20Leadership%20and%20Coalitions%20in%20Development%20-%20Findings,%20insights%20and%20guidance.pdf> [acedido em 23-01-2012].
- LOPES, C. (2002), "Should we mind the gap?" In S. Fukuda-Parr, C. Lopes e K. Malik (orgs.), *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*, Nova Iorque, Earthscan/UNDP.
- MEYER, S., SCHULZ, N.-S. (2007), "Theoretical framework and methodology for country case studies donor harmonisation: Between effectiveness and democratisation". *Working Paper* 41, September, FRIDE.
- MOLINA, N. (2007), "The Ownership-conditionality paradox. The drivers of conditionality: constraints on the donor side". *Briefing Paper for the Informal Experts' Workshop OECD Global Forum on Development*, 27-28 September 2007.
- MOSLEY, P. (1991), *Aid and Power: the World Bank and Policy-based Lending/Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye. Analysis and Policy Proposals*, vol. 1, Londres, Routledge.
- MOSSE, D., LEWIS, D. (2005), *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto.
- OECD (2008), *Better Aid: 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Making Aid More Effective by 2010*, Paris, Organization for economic co-operation and development.
- OECD (2009), *Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration*. Paris, Organization for economic co-operation and development.
- OECD (DCD; DAC) (2009), "Implementing the Accra agenda for action 'Beginning Now' commitments – updated compendium". *DAC High Level Meeting DCD/DAC (2009)27/REV1*, 19 de maio 2009. Disponível em <http://www.oecd.org/redirect/development/aideffectiveness/43348055.pdf> [acedido em 13-08-2010].
- PHILIPS-MANDAVILLE, A. (2009), "MCC's approach to country ownership". February, Washington DC, Millennium Challenge Corporation. Disponível em <http://www.mcc.gov/documents/reports/mcc-021209-workingpaper-ownership.pdf> [acedido em 13-08-2010].
- RAKNER, L., VIBEKE, W. (2007), "Governance assessments and the Paris Declaration". *CMi Report* 2007/10, Bergen, Chr. Michelsen Institute.
- RENARD, R. (2007), "The cracks in the new aid paradigm". In P. Hoebink (org.), *The Netherlands Yearbook on International Cooperation*, Assen, Van Gorcum, pp. 81-98.
- ROSE, T. (2009), "Reflections on peacebuilding and the United Nations development assistance framework." *Journal of Peacebuilding & Development*, 2 (3), pp. 64-77.
- ROSSER, A. (2009), "Rebuilding governance in failed states: An illustration from Timor Leste". In W. Hout e R. Robinson (orgs.), *Governance and the Depoliticisation of Development*. Londres, Routledge.
- ROSSER, A., SIMPSON, A. (2009), "The ownership agenda: Will it enhance aid effectiveness?" *Policy Brief* 3, January, Asia Research Centre Murdoch University.
- STERN, E. D. (2008), "Thematic study on the Paris Declaration, aid effectiveness and development effectiveness", Paris, Organization for economic co-operation and development.

- SULLIVAN, H., STEWART, M. (2009), "Who owns the theory of change?". *Evaluation*, 12 (2), pp. 179-199.
- SUMNER, A. (2006), "In search of the Post-Washington (dis)consensus: the 'missing' content of PRSPs". *Third World Quarterly*, 27 (8), pp. 1401-1412.
- TANDON, Y. (2009), "Aid without dependence: An alternative conceptual model for development cooperation." *Dialogue*, 52 (3), pp. 356-362.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP (2003), "Guidance note: UN country team engagement in PRSPs." Disponível em <http://www.undg.org/index.cfm?P=219#s2> [acedido em 15-08-2010].
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP (2010), "Standard operational format and guidance for reporting progress on the UNDAF". Disponível em <http://www.undg.org/?P=232> [acedido em 15-08-2010].
- USAID (2006), "Nine principles of development and reconstruction assistance". Disponível em [http://www.usaid.gov/policy/2005\\_nineprinciples.html](http://www.usaid.gov/policy/2005_nineprinciples.html) [acedido em 31-08-2010].
- USAID and US DEPARTMENT OF STATE (2007), "Strategic plan 2007-2012". Disponível em [http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan\\_fy07-12.pdf](http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan_fy07-12.pdf) [acedido em 31-08-2010].
- WOOD, B., KABELL, D., et al. (2008), *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*, Copenhagen.
- WORLD BANK (2005), "Enabling country capacity to achieve results". *Comprehensive Development Framework Progress Report*, July, Washington DC, World Bank.
- WORLD BANK (2007), "Results-based national development strategies: Assessment and challenges ahead", December 2007, Washington DC, World Bank.
- WORLD DEVELOPMENT MOVEMENT (2005), "One size for all." Disponível em <http://www.wdm.org.uk/one-size-all-study-imf-and-world-bank-poverty-reduction-strategies> [acedido em 05-08-2010].
- ZIMMERLING, R. (2005), *Influence and Power: Variations on a Messy Theme*, Dordrecht, The Netherlands, Springer.
- ZIMMERMANN, F., MCDONNELL, I. (2008), "Broader ownership for development". In OECD Development Centre (org.), *Financing Development 2008: Whose Ownership?* Paris, Organization for Economic Co-operation and Development.

Recebido a 12-01-2011. Aceite para publicação a 09-03-2012.