

COOPERAÇÃO  
PORTUGUESA

**IPAD** Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento

## DOCUMENTOS DE TRABALHO

# O Apoio ao Orçamento Geral

## A avaliação conjunta no quadro do CAD/OCDE

Documento de Trabalho Nº 1

Maria Manuela Afonso

GAAI/IPAD



Lisboa, Março de 2009

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

Av. da Liberdade, 192

1250-052 Lisboa

[www.ipad.mne.gov.pt](http://www.ipad.mne.gov.pt)

Os Documentos de Trabalho do IPAD são produzidos por funcionários e colaboradores do IPAD.

Os Documentos de Trabalho são publicados sob responsabilidade única dos seus autores e não reflectem necessariamente a opinião e posição do IPAD.

## Índice

1. Introdução .....	1
2. O Apoio Directo ao Orçamento Geral do Estado .....	3
3. A avaliação conjunta no âmbito do CAD.....	7
3.1 – Objecto, âmbito e finalidade .....	12
3.2 – Metodologia .....	12
3.3 – Resultados da avaliação.....	17
4. Conclusão/síntese .....	23

### 1. Introdução

Até há poucos anos era impensável equacionar a hipótese de conceder a maior parte da ajuda através dos governos beneficiários porque se acreditava que as autoridades e os sistemas nacionais não eram capazes de gerir recursos de forma adequada, devido a uma série de ineficiências institucionais e organizacionais. A prática comum dos doadores era impor as suas próprias regras e procedimentos sobre a utilização dos recursos concedidos.

Com o crescente debate sobre a eficácia da ajuda, esta abordagem começou a ser posta em causa. Reconhece-se agora que as práticas tradicionais, para além de pouco eficazes e eficientes, enfraquecem a apropriação pelos países receptores e fazem muito pouco, ou nada, pela criação de capacidade interna. É hoje amplamente reconhecido que sem apropriação não há desenvolvimento sustentável. Este reconhecimento implica um maior grau de responsabilização, de transparência e de capacidade de prestação de contas por parte dos países receptores da ajuda. No debate internacional sobre a eficácia da ajuda advoga-se que a ajuda ao desenvolvimento é tanto mais eficaz quanto maior for a capacidade do governo beneficiário para a utilizar em objectivos de investimento e em programas e serviços que visem a redução da pobreza. A ajuda deve facilitar o crescimento sustentável, o qual depende exclusivamente da criação/reforço das instituições e da capacidade nacionais nos sectores público e privado.

A literatura sobre o desenvolvimento advoga cada vez menos o apoio dos doadores a projectos e programas específicos com o argumento de que são os países em desenvolvimento (PED) que devem definir as suas próprias estratégias de redução da pobreza e alcançar os objectivos de desenvolvimento do milénio (ODM) através de um processo político nacional em que a luta contra a pobreza é reconhecida como a prioridade de intervenção. Os parceiros do desenvolvimento devem fornecer apoio genérico, utilizando os procedimentos nacionais, para os ajudar a implementar as suas estratégias. Desta forma, a tomada de decisões e a

responsabilidade são colocadas no Governo, o que contribui para o reforço da prestação de contas às instituições nacionais, e não tanto aos doadores externos, ao mesmo tempo que ajuda a criar/fortalecer as instituições internas, em vez de serem ignoradas. Teoricamente, também reduz significativamente a burocracia e os custos de transacção que advêm de lidar com um grande número de projectos de diversos doadores.

O apoio ao orçamento é, neste contexto, considerado como o instrumento de cooperação que melhor facilita a apropriação, o desenvolvimento institucional e a criação/reforço de capacidades no sector público, para além de promover a prestação de contas e “boas práticas dos doadores”, dado que privilegia as estratégias, a coordenação e a capacitação institucional locais, em contraponto a outros instrumentos que não o fazem de igual forma. É, potencialmente, o instrumento de Ajuda mais eficaz no apoio aos princípios centrais das estratégias de redução da pobreza.

Actualmente, o apoio ao orçamento representa uma percentagem reduzida do total da ajuda bilateral, mas muitos países parceiros reclamam o seu aumento. A Declaração de Paris<sup>1</sup> sobre a eficácia da ajuda estima que em 2010 a ajuda programa ascenda a 66% e, nesta, o apoio ao orçamento geral e sectorial serão partes importantes.

Esta nova abordagem tem importantes implicações para a avaliação da eficácia da ajuda. Há muita experiência em fazer avaliações do impacto de projectos específicos mas muito pouca em avaliações de impacto no contexto do apoio ao orçamento, sectorial ou geral, e também não há regras gerais para medir a eficácia e o impacto dos novos instrumentos de ajuda. Embora o desafio não seja inteiramente novo, dado que desde os anos 80 começaram a surgir novos instrumentos (os Programas de Ajustamento Estrutura (PAE)) e daqui se possam tirar algumas lições<sup>2</sup>, as unidades de avaliação das agências de cooperação são confrontadas com a necessidade de desenvolver métodos e ferramentas que, com rigor, avaliem a eficácia e o impacto dos novos instrumentos, nomeadamente do apoio ao orçamento geral.

O presente documento de trabalho tem por objectivo descrever o processo da até agora mais complexa avaliação conjunta, realizada no quadro da Rede de Avaliação do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, ao Apoio Directo ao Orçamento Geral do Estado e

---

<sup>1</sup> [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/declaraparis\\_portg\\_1.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/declaraparis_portg_1.pdf)

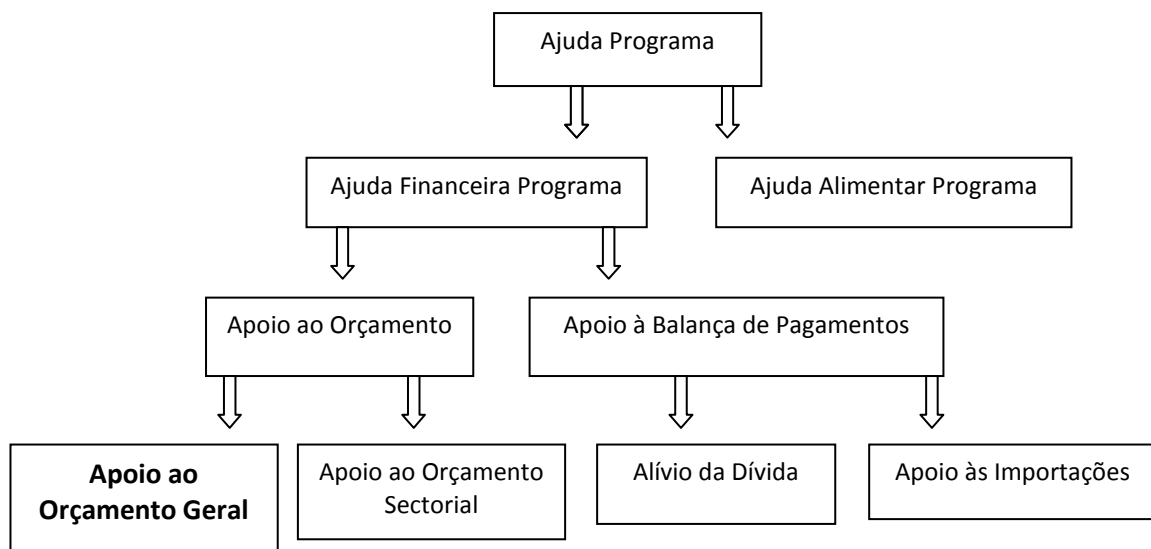
<sup>2</sup> Uma das possibilidades é a realização de estudos macro para estimar o efeito da ajuda ao nível macro, por exemplo o efeito da ajuda no crescimento económico (os famosos estudos de regressão cross-country). Outra possibilidade é a realização de estudos que apreciam os efeitos das modalidades de ajuda sobre as políticas económicas e sociais dos países receptores. A terceira possibilidade é a realização de estudos ao nível micro para medir os efeitos e impacto da ajuda nos agregados familiares, nas instituições e no ambiente.

reflectir sobre os seus resultados. A avaliação foi concluída em 2006 e muitos aspectos do apoio ao orçamento nos países objecto de análise já evoluíram desde então, entre outros motivos, também devido a esta avaliação.

## 2. O Apoio Directo ao Orçamento Geral do Estado<sup>3</sup>

Desde finais dos anos 80 e inícios dos anos 90, os instrumentos de ajuda diversificaram-se e, em matéria de ajuda programa, pode ser identificada uma tendência geral de deslocação do apoio à balança de pagamentos para o apoio ao orçamento. A abordagem e os princípios deste apoio também evoluíram desde então. Vários estudos e avaliações no final dos anos 90 e inícios de 2000 fizeram aumentar a preocupação dos doadores e parceiros quanto às formas tradicionais de condicionalidade (ligadas aos PAE, e definidas sobretudo pelos doadores, visando comandar as reformas internas) ao demonstrarem que tinham sido menos eficazes do que o esperado. Reconhece-se agora que as considerações políticas internas são um factor crucial na determinação das reformas políticas e económicas e que o desenvolvimento necessita de ser abordado conjuntamente. Consequentemente, espera-se que os doadores abandonem a primeira geração de condicionalidade, deixando de ser sancionatória para se transformar num conjunto de metas acordadas entre o governo parceiro e os doadores. É neste contexto que emerge o Apoio ao Orçamento Geral (AOG) (figura 1).

**Figura 1 – Modalidades da ajuda programa**



Fonte: IDD and Associates, 2006: 6.

<sup>3</sup> Neste texto, utiliza-se com o mesmo significado apoio directo ao orçamento geral do Estado e apoio ao orçamento geral.

O AOG surgiu como uma resposta à insatisfação com a eficácia dos primeiros instrumentos de ajuda e está intimamente ligado à iniciativa Países Pobres Fortemente Endividados (HIPC) e à introdução das Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza (ENRP) como um aspecto central para a colaboração entre doadores e países parceiros.

A abordagem e finalidade da condicionalidade do AOG radicam na evolução atrás referida da investigação sobre o papel e eficácia da ajuda, nomeadamente dos seguintes impulsos interactivos:

1. Análise da avaliação da eficácia da ajuda – que defende que a ajuda funciona em ambientes de boas políticas mas que as reformas necessárias não podem ser impostas através da condicionalidade. A tónica deve ser colocada na apropriação e a afectação da ajuda deve dar prioridade a países e governos que são capazes de a usar eficazmente;
2. Crescente preocupação com o alívio da dívida e uma atenção mais centrada na pobreza;
3. Maior cepticismo sobre as prescrições políticas standard e um reconhecimento das diferenças de contextos entre países;
4. Uma percepção, também realçada pela literatura de avaliação da ajuda, de que as modalidades inadequadas de ajuda se tornaram parte do problema;
5. Compromissos de Monterrey<sup>4</sup> de aumentar substancialmente a ajuda;
6. A agenda da eficácia da ajuda, nomeadamente a Declaração de Paris e a Agenda de Accra<sup>5</sup>.

De acordo com a definição adoptada pela avaliação conjunta, o AOG é um tipo de ajuda fornecido directamente a um país parceiro e que não é associado a projectos ou itens específicos de despesa. A ajuda é inserida no Orçamento como receita pública e desembolsada através dos sistemas de gestão do governo que a utiliza através do processo normal de execução orçamental. O objectivo, mais do que fornecer recursos, é sobretudo fortalecer o processo orçamental e os sistemas de gestão financeira pública, ligando a afectação dos recursos à política de desenvolvimento nacional e criando/reforçando as instituições públicas. Por isso, usa os sistemas de afectação, aquisição e contabilidade nacionais, promovendo por essa via o alinhamento dos doadores. Inicialmente era acordado entre cada doador (bi ou multilateral) e o país parceiro mas, desde os finais dos anos 90, evoluiu para uma parceria entre a comunidade doadora e o governo parceiro.

---

<sup>4</sup> [http://www.unctad.org/en/docs/aconf198d11\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/aconf198d11_en.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/FINAL-AAA-in-Portuguese%5B1%5D.pdf>

O AOG é directo, o que significa que a moeda fornecida produz um montante de moeda local de valor equivalente. Embora não haja requisitos formais sobre a alocação dos recursos, a natureza precisa e a definição do AOG pode diferir entre os doadores, entre países parceiros e ao longo do tempo. O Governo tem que prestar contas sobre a utilização dos fundos através de relatórios de auditoria sobre a execução orçamental, e em alguns casos os doadores também exigem que os fundos sejam gastos em itens orçamentais específicos e podem exigir ao Governo prestação de contas separada para esses itens (Jones, 2002).

Assim, o principal aspecto deste instrumento é a condicionalidade política: os recursos são acompanhados por vários entendimentos e acordos sobre a estratégia de desenvolvimento do governo, ou seja, em vez de se centrar estritamente no uso dos recursos da ajuda, o governo e os doadores supervisionam em conjunto a implementação da estratégia globalmente acordada. A Ajuda depende de um calendário de implementação das políticas por parte dos Ministérios e serviços da Administração central<sup>6</sup>, com acordo prévio sobre as prioridades do Orçamento. Além disso, o AOG *assenta na parceria* e apoia a *apropriação do país*. A *luta contra a pobreza* deve estar no centro dos programas de reforma macroeconómica aumentando a atenção nas despesas pro-pobres protegendo em particular as despesas nos sectores sociais. Deve dar prioridade ao *reforço das instituições* (fortalecimento da prestação de contas e da transparência) e à *gestão sólida das finanças públicas* (incluindo a estabilidade macroeconómica).

Para além do *diálogo*, da *condicionalidade* e do *alinhamento*, o apoio ao orçamento geral inclui a *harmonização* entre doadores e *assistência técnica* (AT) ao governo parceiro.

Um programa de AOG inclui normalmente 4 elementos:

1. Os recursos financeiros, transferidos para o Banco Central e convertidos em moeda nacional, entrando no Orçamento de Estado. O Governo parceiro utiliza estes recursos através dos seus próprios sistemas de gestão, aquisição/contratação e contabilidade. Em muitos casos, são desembolsados em diferentes tranches ligadas ao cumprimento dos objectivos.
2. O diálogo sobre as políticas, entre o governo parceiro e os doadores. A concessão do apoio é ligada à participação activa dos doadores na revisão das estratégias económicas e de desenvolvimento e ao acompanhamento do seu desempenho na afectação do Orçamento.

---

<sup>6</sup> Para além do Ministério das Finanças, há outros ministérios, como os da Educação, Agricultura e Saúde, que também são decisivos para alcançar os ODM. As entidades governamentais descentralizadas (regiões e municípios), bem como a sociedade civil e o sector privado, pelo lugar proeminente que têm sobre o funcionamento da sociedade, são também potenciais beneficiários do AOG.

3. A condicionalidade – as condições associadas ao apoio: um programa do Governo que se centra no crescimento, na redução da pobreza e na transformação das instituições.
4. As actividades de assistência técnica e/ou de criação/reforço de capacidade, muitas vezes ligadas à gestão das despesas e das finanças públicas.

Há grandes expectativas relativamente ao apoio ao orçamento geral, nomeadamente:

- Apoiar a estabilidade macroeconómica e o crescimento;
- Contribuir para a despesa pública, fortalecendo o orçamento nacional bem como as políticas nacionais;
- Aumentar a coerência na distribuição dos recursos dos doadores, ao integrá-los nos sistemas nacionais de planeamento e de prestação de contas;
- Contribuir para a eficiência e boa gestão das finanças públicas e para a eficácia da administração pública e do Estado;
- Melhorar o desempenho do sector público e da prestação de contas interna dos sistemas de gestão das finanças públicas;
- Fortalecer o Estado nas suas funções centrais;
- Reforçar o papel do Parlamento Nacional e da sociedade civil;
- Reduzir os custos de transacção;
- Promover a apropriação;
- Melhorar a coordenação e a harmonização entre doadores e o alinhamento com os sistemas e políticas dos países parceiros;
- Aumentar a previsibilidade da ajuda.

Em suma, o AOG contribui para a estratégia e programa de despesas do Governo parceiro com objectivos a 4 níveis:

- No curto prazo – capacitar o Governo nas suas relações com os doadores (dando poder sobre a utilização dos fundos);
- No médio prazo – transformar a qualidade da governação (através da utilização de processos políticos e orçamentais transparentes);
- No médio a longo prazo – reforçar a capacidade do Governo para reduzir a pobreza;
- No longo prazo – reduzir a pobreza.



### 3. A avaliação conjunta no âmbito do CAD

Tradicionalmente, as avaliações são promovidas individualmente por cada uma das agências de cooperação às suas intervenções de ajuda. Contudo, nos últimos anos, a par dos esforços de harmonização e actuação conjunta dos doadores, têm vindo a ser desenvolvidas algumas iniciativas de avaliação conjunta. Actividades programadas, financiadas e implementadas conjuntamente devem também ser avaliadas em conjunto, dada a dificuldade ou impossibilidade de individualizar resultados, efeitos e impactos do apoio de cada doador.

Como o apoio ao orçamento assenta na parceria e no financiamento conjunto de vários doadores e é integrado no Orçamento de Estado, torna-se muito difícil individualizar os efeitos de cada doador. Por isso, decidiu-se avançar para uma avaliação conjunta, a qual foi promovida no quadro do CAD/OCDE. Em 2004, 17 doadores bilaterais, 4 multilaterais e 7 países parceiros deram início à avaliação conjunta do Apoio ao Orçamento Geral, liderados pelo Reino Unido (RU), Holanda e Alemanha.<sup>7</sup> Até hoje, foi uma das avaliações mais complexas.

A ideia tinha sido lançada nos finais de 2001 pela agência de cooperação do Reino Unido – DFID – com a realização de um estudo de viabilidade da avaliação. O objectivo do estudo era explorar a possibilidade de avaliação e desenvolver uma Matriz de Avaliação que pudesse subsequentemente ser aplicada numa avaliação conjunta.

As razões para a sua realização foram várias:

- A crescente importância política e financeira do apoio ao orçamento e dentro deste do apoio ao orçamento geral;
- A existência de poucas avaliações abrangentes que fornecessem evidências sobre os resultados do AOG e sua relevância, eficiência e eficácia em diferentes contextos;
- A atenção crescente a aspectos chave da cooperação como a apropriação, parceria, custos de transacção, coordenação e alinhamento, que tornam o AOG muito relevante no contexto geral da cooperação para o desenvolvimento;
- O facto de o AOG assentar na parceria exigia que se olhasse para os resultados, efeitos e impactos do conjunto do financiamento.

As bases para a avaliação foram os estudos de caso de 7 países: Burquina-Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda e Vietname, no período 1994-2004. A Tanzânia foi

---

<sup>7</sup> Mesmo países cépticos quanto a este instrumento de ajuda, como os EUA e o Japão, participaram. Os EUA não fazem apoio ao orçamento e o Japão participa apenas em casos excepcionais.

avaliada separadamente em 2004, mas com metodologia comparável à dos outros países. Seguiu-se o Gana em 2006/07.

Globalmente, a avaliação custou mais de 2 milhões de euros, o que representa menos de 1/10 dos cerca de 4 mil milhões de dólares USD usados no apoio ao orçamento no período em análise.

Desses 4 mil milhões de dólares USD envolvidos, a maior parte foi disponibilizada sobretudo na fase final do período avaliado (quadro 1). Quase metade foi utilizada no Uganda. Para os outros países (Moçambique, Burquina-Faso, Ruanda e Vietname) houve fluxos substanciais mas a experiência é mais recente. No Malawi houve um falso início tendo, em 2002, a parceria de AOG sido abruptamente suspensa. Na Nicarágua a atenção centrou-se na preparação de um programa conjunto de parceria de AOG que até 2005 ainda não tinha tido início.

**Quadro 1 – Desembolsos dos parceiros para o AOG (MUSD)**

Países	1994	1995	1996	197	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	%
Total de desembolsos do Apoio Conjunto ao Orçamento Geral (M Dól. EUA)													
Burquina-Faso								82	109	144	166	500	13%
Malawi							58	48	0	14	28	148	4%
Moçambique							30	88	101	154	239	611	16%
Nicarágua									6	8	63	77	2%
Ruanda							14	37	33	34	130	248	6%
Uganda					66	39	176	311	369	405	409	1,775	45%
Vietname								150	123	140	157	570	15%
<b>Total</b>	-	-	-	-	66	39	277	717	741	899	1,191	3,930	100%
<b>% da amostra</b>	0%	0%	0%	0%	2%	1%	7%	18%	19%	23%	30%	100%	

Fonte: IDD and Associates, 2006: 20.

**Quadro 2 – Percentagem do AOG em relação à APD total**

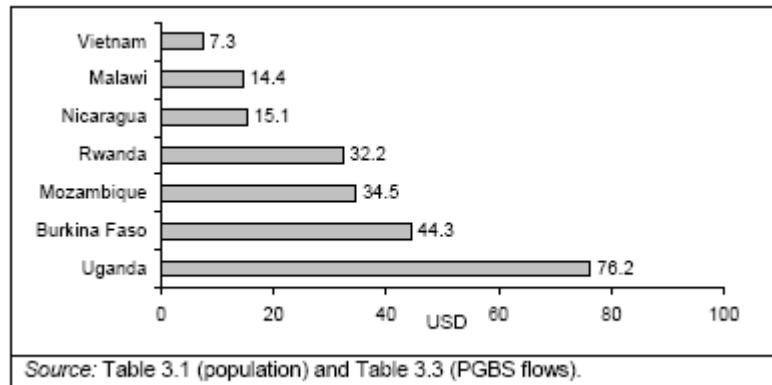
Países	1994	1995	1996	197	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOG em % da APD											
Burquina-Faso								19%	21%	26%	25%
Malawi							12%	11%	0%	3%	5%
Moçambique							3%	9%	4%	14%	19%
Nicarágua									1%	1%	4%
Ruanda							4%	12%	9%	10%	26%
Uganda					7%	6%	20%	35%	45%	38%	31%
Vietname								10%	9%	7%	8%

Fonte: IDD and Associates, 2006: 21.



A escala da colaboração dos doadores varia de país para país. Por vezes existe um grande grupo de doadores já há algum tempo como acontece no Uganda e em Moçambique; no Ruanda e no Malawi o grupo de doadores é muito menor (quadro 3). O BM e a CE estão envolvidos em todos os casos. O FMI também desempenha um importante papel.

**Figura 2 – AOG per capita (total para 2004)**



Fonte: IDD and Associates, 2006: 21.

**Quadro 3 – Participação dos doadores no AOG**

(Start Dates)	Total Countries Disbursed In	Disbursed plus 2005 pledges	Burkina Faso	Malawi [3]	Mozambique	Nicaragua	Rwanda	Uganda [3]	Vietnam
AfDB	2		2002					2003	
AsDB	1								2004
Austria	1							2000	
Belgium	3		2002-2003 [4]		2003			1999	
Canada	2	3			2005 (p*)			2001	2004
Denmark	4	5	2005 (i*)	2000-2002 [4]	2001			2003	2002
EC	7		2001	2001	2001	2004	2003	2001	2004
Finland	1	2			2003	2005 (p*)			
France	3		2003		2002			2002	
Germany	3	5	2005 (i*)	2005 (i*)	2004	2005		2002	
Ireland	2				2001			1999	
Italy	2				2004			2004	
Japan	1								2004
Netherlands	4	5	2001		2000	2005 (p*)		1998	2002
Norway	3	4		2000	2000	2005 (p*)		2001	
Portugal	1				2004				
Spain	1				2005				
Sweden	6		2001		2001	2002	2001	2000	2002
Switzerland	2	3	2001		2001	2005 (p*)			
UK	5	6		2000	2000	2005 (p*)	2000	1998	2002
USAID	1							1998	
World Bank	6	7	2001	2005 (i*)	2004	2004	2004	1998	2001
<b>Total Disbursers</b>			<b>8</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>9</b>
<b>Total Disbursers plus 2005 Pledgers</b>			<b>10</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>9</b>

Notes:

[1] 2005(p\*) entries record pledges (not disbursements that were made 2005).

[2] 2005(i\*) entries record intention/discussion of becoming full PGBS donor.

[3] Malawi and Uganda start dates are adapted from country report financial year data.

[4] Both Belgium in Burkina Faso and Denmark in Malawi have a finish date as in both instances they have stopped their disbursement of PGBS.

Fonte: IDD and Associates, 2006: 22.

A Matriz de Avaliação (figura 3) que resultou do estudo de viabilidade da avaliação foi amplamente discutida.<sup>8</sup> Em Outubro de 2003, foi realizado um workshop de planeamento, em Brighton, no qual ficaram acordados o âmbito e objecto da avaliação. Para assegurar a ampla participação, conceptualização, supervisão e gestão desta avaliação, foi estabelecido um Grupo de Gestão (GG) e um Grupo de Acompanhamento (GA) e a avaliação foi formalmente lançada. Depois deste encontro e aberto concurso, foi escolhido, em Julho de 2004, um consórcio liderado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Birmingham. Foram, ainda, estabelecidos Grupos de Referência para cada estudo de país, para discutir e acordar os estudos com os respectivos países parceiros. Foi promovida a ampla participação de todos os detentores de interesse, incluindo a sociedade civil.

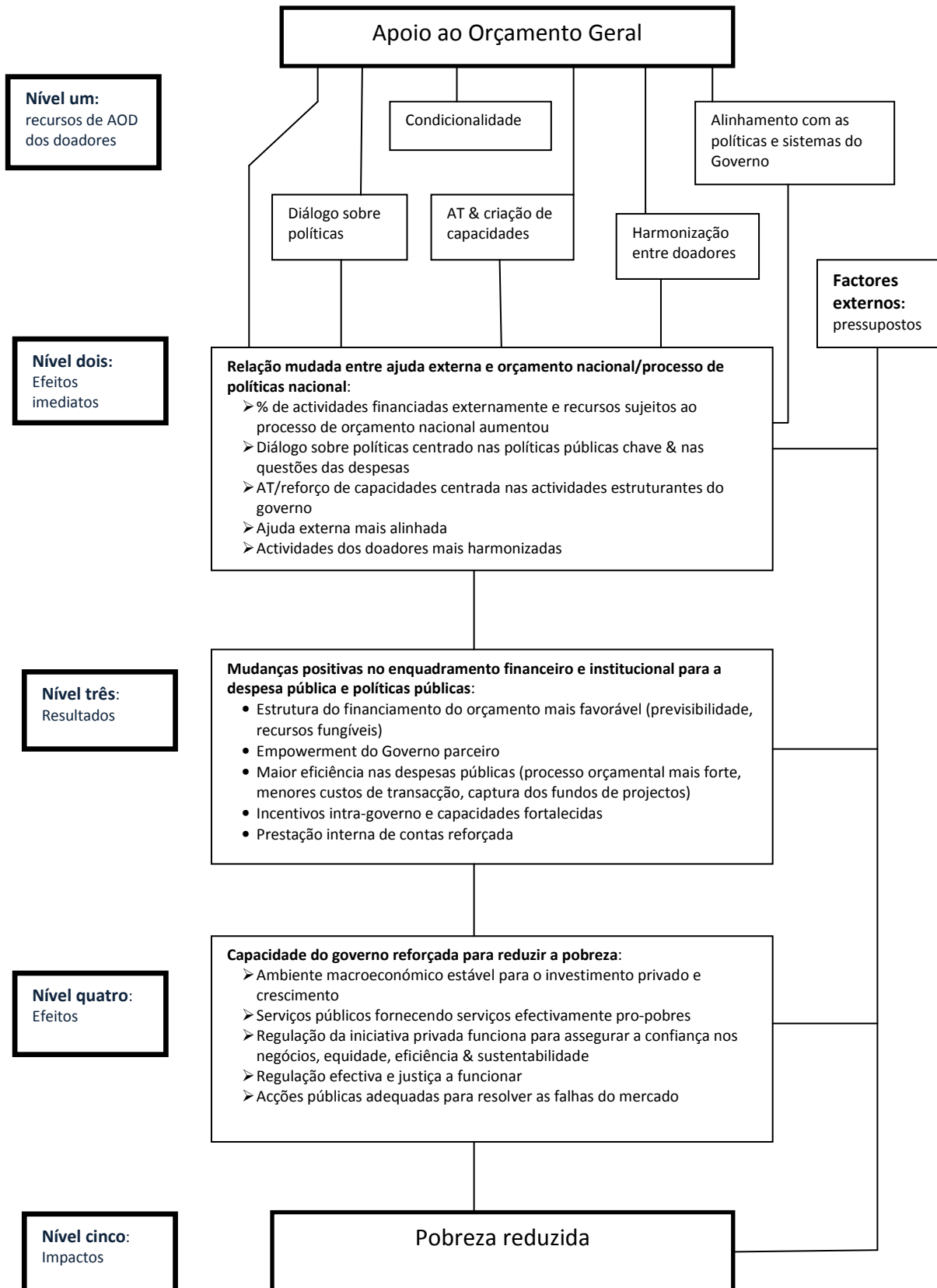
O Grupo de Acompanhamento (GA) incluiu representantes das organizações participantes e dos países parceiros convidados: Governos do Burquina-Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda e Vietname, Alemanha (BMZ), Austrália, Bélgica, BIAD, BM, Canadá (CIDA), CAD/OCDE, CE, Dinamarca, Espanha, EUA (USAID), França, FMI, Holanda, Irlanda, Japão (JBIC e MoFA), Nova Zelândia, Noruega, **Portugal** (IPAD), Reino Unido (DFID), Suécia (Sida), e Suíça (SECO). Presidido pelo Departamento de Avaliação da DFID, o GA reuniu nos momentos chave do processo de avaliação para revisão, discussão e supervisão da avaliação, centrando-se na verificação da orientação estratégica da avaliação e no respeito pelos TdR.

O Grupo de Gestão (GG) incluiu as unidades de avaliação da DFID/RU, da EuropeAid da CE, da Sida/Suécia e da Holanda e foi mandatado para tomar as decisões correntes e ser responsável pela gestão no decorrer da avaliação. A equipa de avaliação reportou e trabalhou estritamente com o GG, o qual reportou ao GA.

---

<sup>8</sup> Num workshop de 2 dias sobre a “avaliação do apoio ao orçamento geral” em Glasgow, em Março de 2003, promovido pela DFID, sob a égide do CAD, e num workshop de 1 dia em Kampala, em Maio de 2003, no Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Económico do Uganda, onde foi testado o Quadro desenvolvido.

**Figura 3 – Matriz de avaliação (versão simplificada)**



Fonte: Lawson, Booth, 2004: 32.

### 3.1 – Objecto, âmbito e finalidade

O *objecto* da avaliação foi o apoio ao orçamento geral, devendo a análise, lições aprendidas e recomendações centrar-se no AOG enquanto instrumento de ajuda. Os outros tipos de ajuda programa não eram objecto da avaliação mas, como muitas vezes podem interagir com o AOG e apoiar os mesmos objectivos, para compreender e aprender sobre o apoio ao orçamento geral e fazer uma correcta apreciação da sua eficácia e eficiência, foi considerado crucial que a avaliação considerasse e estudasse outros tipos de ajuda (bilateral e multilateral) e em particular outras formas de ajuda programa financeira no contexto do apoio ao orçamento.

A avaliação cobriu a implementação e os resultados do AOG *durante o período 1994-2004*. Os estudos de caso foram conduzidos nos 7 países parceiros referidos. Estes não podem ser considerados uma amostra representativa das diferentes regiões ou de todos os países parceiros que recebem AOG. Porém, ilustram diferentes experiências de AOG (volume e peso relativo) e diferentes contextos de país e a sua selecção procurou maximizar as oportunidades de lições aprendidas a partir da avaliação, bem como analisar contrastes úteis (Uganda/Vietname; Nicarágua/Moçambique).

De acordo com os Termos de Referência (TdR), a *finalidade* da avaliação foi saber “em que medida e sob que circunstâncias (em que contextos nacionais) o apoio ao orçamento geral é relevante, eficiente e eficaz para alcançar impactos sustentáveis na redução da pobreza e no crescimento” nos 7 países parceiros.<sup>9</sup> A avaliação devia olhar e centrar-se no fornecimento de lições aprendidas ao mesmo tempo que respondia à prestação de contas conjunta dos doadores ao nível de cada país. A avaliação devia identificar evidências, boas práticas, lições e recomendações. Devia informar e servir de contributo útil para:

- A implementação do AOG no futuro;
- Permitir mudanças na política, abordagem e/ou método;
- Apoiar as decisões sobre quando/onde o AOG é o instrumento mais adequado e relevante tendo em consideração o contexto.

### 3.2 – Metodologia

A avaliação baseou-se nos critérios de avaliação do CAD/OCDE (relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade) e numa abordagem de matriz de enquadramento lógico<sup>10</sup> desenhada para compreender claramente e com detalhe os sucessivos níveis de inputs, efeitos imediatos, resultados, efeitos e impactos.

<sup>9</sup> Os relatórios por país estão disponíveis em:

[http://www.oecd.org/findDocument/0,3354,en\\_35038640\\_35321137\\_1\\_35170118\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/findDocument/0,3354,en_35038640_35321137_1_35170118_1_1_1,00.html)

<sup>10</sup> Como referido, esta matriz tinha sido inicialmente desenvolvida e testada pela DFID e pela rede de avaliação do CAD.

A matriz de avaliação desenvolvida no quadro do CAD (figura 3) permitiu identificar e testar pressupostos causais. Essa matriz foi posteriormente aperfeiçoada pelos avaliadores, traduzida numa matriz reforçada (figura 4), que foi complementada por um mapa de causalidade (figura 5) que ilustra possíveis relações causais com mais detalhe. A matriz reforçada identifica efeitos dos fluxos financeiros, efeitos políticos e efeitos institucionais e constituiu o cerne da avaliação. O objectivo dos avaliadores foi descobrir se a lógica dessa matriz funcionou ou não no terreno.

A abordagem da avaliação incluiu análises cruzadas:

1. Da parceria do AOG: até que ponto funciona bem;
2. Dos efeitos macroeconómicos do AOG;
3. Da gestão e desempenho das despesas públicas;
4. Da análise institucional;
5. Da análise das alterações nos níveis de pobreza.

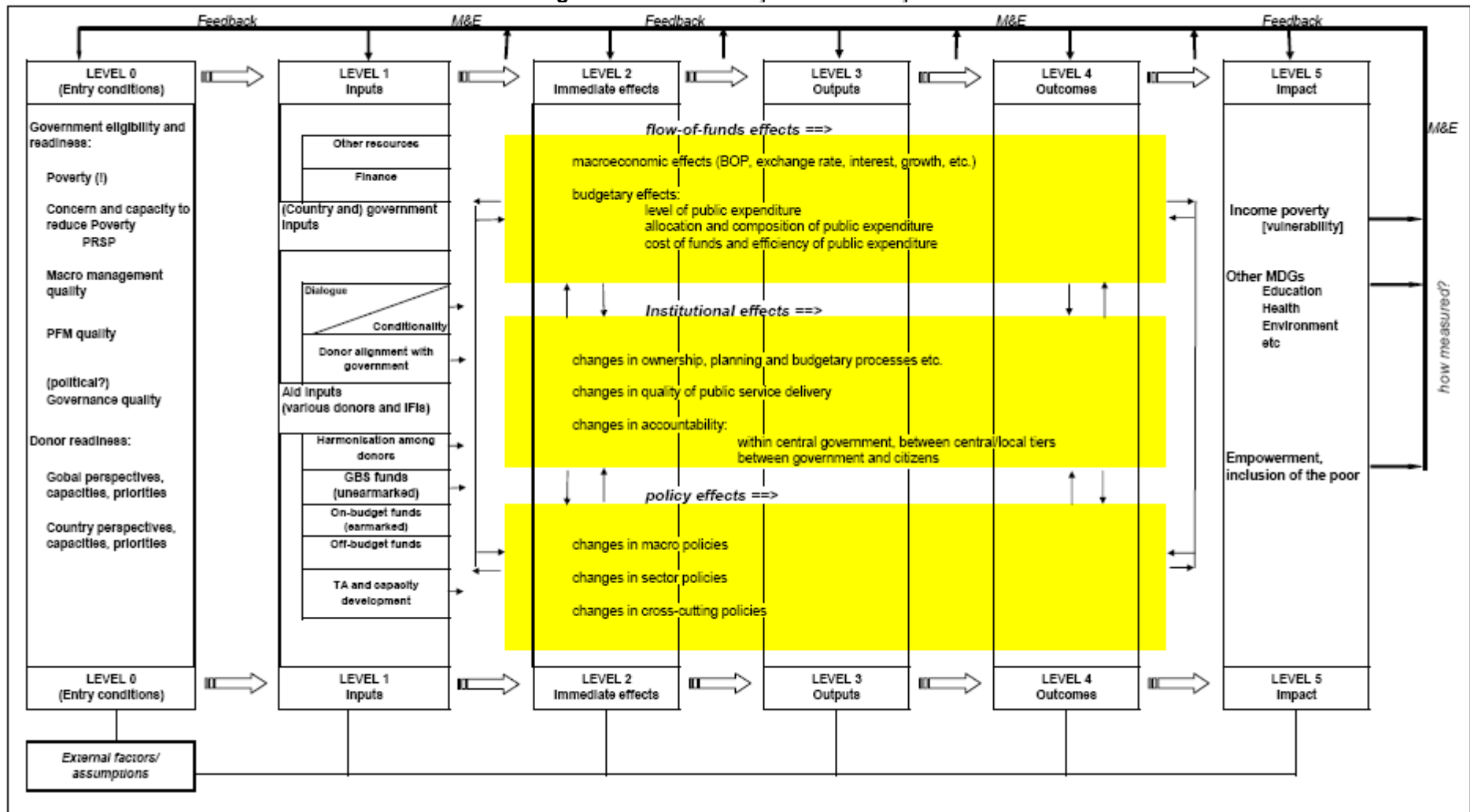
Para maximizar a comparação entre os 7 estudos de caso, bem como a coerência e consistência dos relatórios, foram utilizados os mesmos instrumentos de avaliação e a mesma estrutura de relatório.

Os principais elementos da avaliação (figura 6) foram:

1. Uma fase prévia, de revisão da literatura;
2. Sete avaliações país, incluindo trabalho de campo extensivo do qual resultaram 8 relatórios – 7 relatórios de campo e uma nota de síntese que fez a ligação entre os 7 e o relatório final e que sintetizou as principais constatações das missões ao terreno;
3. Fase de síntese, com a produção de um relatório final com lições e recomendações para os doadores e governos parceiros ao nível operacional e das políticas.

A informação foi recolhida através de: (i) estudo de documentação; (ii) questionário aos doadores; (iii) entrevistas de grupo; (iv) entrevistas individuais com doadores, governos centrais e locais e outros informantes relevantes e; (v) análise de dados sobre fluxos de ajuda, desempenho dos serviços públicos e redução da pobreza.

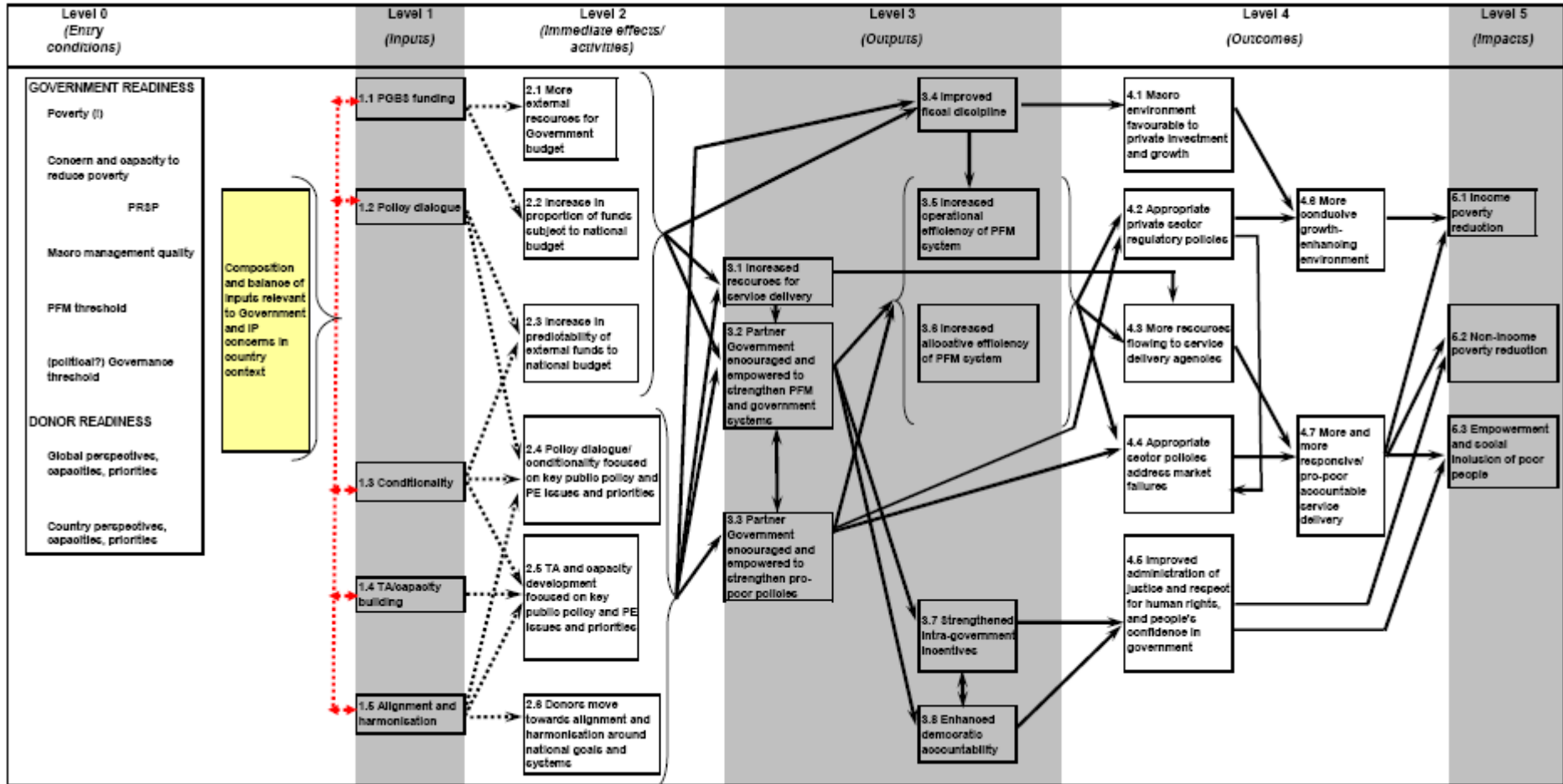
**Figura 4 – Matriz reforçada de avaliação**



Fonte: IDD and Associates, 2006: 13.



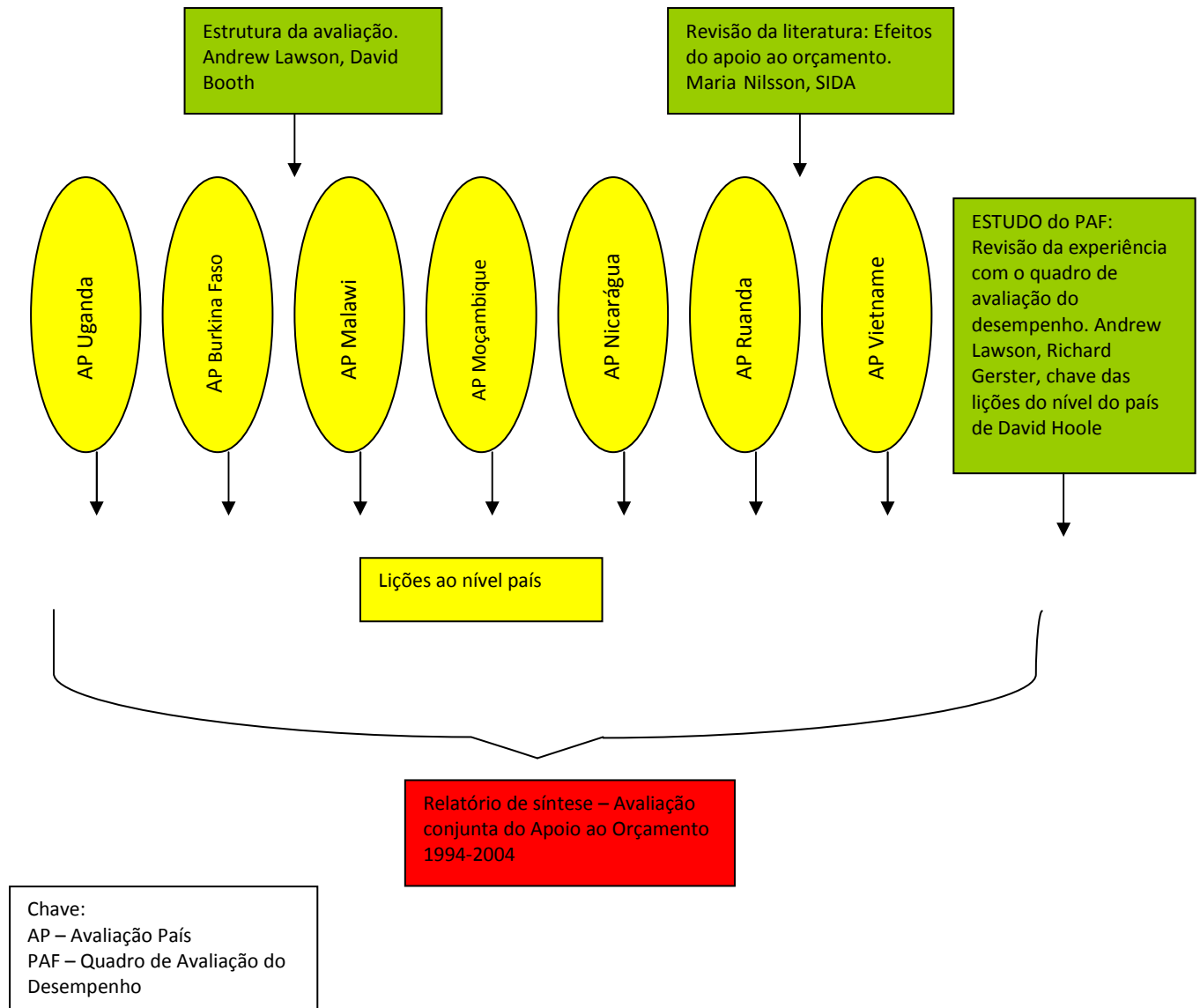
Figura 5 – Mapa de causalidade



Fonte: IDD and Associates, 2006: 14.



**Figura 6 – Principais elementos da avaliação**



Fonte: IDD and Associates, 2006: Preface.

A versão provisória do primeiro relatório foi disponibilizada em Dezembro de 2004. O relatório final de síntese foi produzido em Janeiro de 2006 e em Fevereiro/Março realizada a conferência de disseminação. Posteriormente foi produzida uma Nota Metodológica.

Foi dada especial atenção à apreciação:

- De como o AOG tem apoiado o processo de definição das ENRP e sua implementação;
- Da relevância do AOG para o contexto do país (prioridades, necessidades, políticas);
- Das questões transversais: género, ambiente, democracia e direitos humanos e HIV/SIDA.

Um aspecto central era saber se a parceria do AOG acrescentou recursos ao total da ajuda ou se substituiu outras formas de ajuda. Este aspecto é importante quando se aprecia o contrafactual adequado (o que teria acontecido se não existisse AOG?) e na identificação de efeitos nos vários pontos da matriz de avaliação reforçada.

### **3.3 – Resultados da avaliação**

Tendo em consideração os montantes financeiros, a extensão da participação dos doadores e a duração do AOG, há graus muito diferentes de profundidade da parceria de AOG entre os países estudados. A amostra é rica em variedade, com oportunidades de extrair lições, quer de casos semelhantes, quer contrastantes. Contudo, a curta história do AOG em todos os casos limita o âmbito para constatações robustas ao nível dos efeitos e impactos, particularmente no Malawi e na Nicarágua, países onde o AOG é particularmente recente e/ou não implementado.

Com excepção do Malawi e da Nicarágua, as apreciações globais sobre os países estudados são claramente positivas. Em todos os casos, o apoio ao orçamento foi classificado como tendo dado uma resposta adequada ao contexto local. No Malawi os primeiros esforços de parceria de AOG revelaram-se uma falsa partida assente num excesso de optimismo quanto às expectativas relativas à disciplina macroeconómica. Contudo, há sinais de novo reagrupamento com base nas lições aprendidas. Na Nicarágua, os fluxos significativos são muito recentes o que significa que ainda é cedo para se ter uma apreciação ex-post.

Se no Malawi a parceria de AOG foi essencialmente uma substituição do anterior apoio à balança de pagamentos, no Uganda a parceria de AOG traduziu-se num grande aumento da ajuda total. Os outros países situam-se entre estes dois extremos.

As principais constatações da avaliação foram:

- **Relevância do AOG**

- ✓ Em todos os casos, a decisão de iniciar o AOG teve por base as condições específicas do país e não um conjunto pré-definido de pontos de referência.
- ✓ Em vários países, constatou-se que o risco político do AOG foi subestimado, com pressupostos demasiado optimistas sobre a capacidade dos parceiros internacionais influenciarem questões que estão profundamente inscritas nos sistemas políticos locais.
- ✓ Em todos os casos, o AOG foi relevante para o contexto e a sua relevância aumentou mesmo ao longo do período de tempo em análise. A AT/criação de capacidade foi o input menos bem integrado.

- **Efeitos na harmonização e alinhamento**

- ✓ Em todos os casos, o AOG contribuiu para um maior alinhamento da ajuda. Contudo, o que isso realmente significa depende muito da qualidade e da apropriação das estratégias do governo com as quais os parceiros internacionais estão alinhados.
- ✓ Com poucas exceções, a liderança do governo na coordenação da ajuda é muito limitada. Apesar disso, o AOG ajudou a fortalecer a colaboração governo-doadores. A gestão da AT continua a ser quase toda feita através de projectos. Simultaneamente, o AOG não foi ele próprio completamente harmonizado.
- ✓ Há ainda um importante trabalho a fazer em matéria de harmonização porque coexistem diferentes mecanismos de desembolsos, abordagens da condicionalidade e de “tranches”.
- ✓ São perceptíveis efeitos indiscutíveis em todos os casos (maiores no Uganda, Moçambique, Ruanda e Burquina-Faso, moderados no Vietname e fracos no Malawi e na Nicarágua). A somar à harmonização e ao alinhamento promovidos por esta modalidade de ajuda, há efeitos indirectos<sup>11</sup> que influenciam a harmonização e o alinhamento de outras modalidades. Uma constatação comum foi que o AOG, e os mecanismos a ele associados, pode complementar e reforçar os mecanismos sectoriais existentes, muitas vezes fornecendo instrumentos e fóruns para abordar questões transversais.

- **Efeitos na despesa pública:** A análise centrou-se na hierarquização das despesas (especialmente as despesas pro-pobres), previsibilidade dos fluxos de ajuda e na parcela de ajuda colocada à discricionariedade de cada governo e nos respectivos custos de transacção:

- ✓ O AOG apoiou as despesas nas prioridades das ENRP (despesas pro-pobres). Contudo, a definição do que isso significa é muitas vezes ampla e superficial. Serão necessárias melhorias na análise da pobreza nas despesas públicas.
- ✓ A previsibilidade a curto prazo foi um problema frequente mas as medidas de mitigação estão a ter efeito. Há menos progresso no assegurar da previsibilidade a médio prazo do AOG (e outra ajuda) em linha com a Declaração de Roma.
- ✓ O AOG aumentou o âmbito da liberdade de acção do governo parceiro, nalguns casos drasticamente, quer através do aumento do total de ajuda através do orçamento, quer através da redução dos fundos destinados a itens específicos dentro do orçamento.
- ✓ Nos casos em que o AOG aumentou os financiamentos discricionários, houve claros ganhos operacionais e de eficiência da afectação. As modalidades não AOG também beneficiaram destes ganhos de eficiência.

---

<sup>11</sup> Por exemplo, o envolvimento de mais doadores no diálogo, a criação de pressões sobre esses doadores para coordenarem a ajuda, etc.

- ✓ Apesar de o elevado nível de negociações e dos custos de monitorização do AOG serem muitas vezes entendidos como onerosos, há grande poupança nos custos de transacção na implementação das actividades financiadas pelo AOG. Contudo, a amplitude da poupança dos custos de transacção é limitada na medida em que as outras modalidades de ajuda continuam em paralelo.
  
- **Efeitos nos sistemas de planeamento e de orçamentação**
  - ✓ O AOG tem sido um instrumento eficaz no fortalecimento da gestão das finanças públicas, incluindo no planeamento e orçamentação através dos canais do Ministério das Finanças, e fortaleceu significativamente o processo orçamental. Contudo, muitas vezes a continuação de modalidades de ajuda (ajuda projecto, etc.) paralelas ao orçamento corroem este progresso.
  - ✓ O AOG tem ajudado a melhorar a transparência da gestão das finanças públicas, fortalecendo assim as bases para a prestação de contas.
  - ✓ O AOG ajudou a centrar a atenção conjunta dos doadores, especialmente dos directamente envolvidos no AOG, nos requisitos de capacidade de gestão das finanças públicas dos governos e sistemas nacionais. Mas, ainda há espaço para uma colaboração mais sistemática para apoiar, de forma coerente, estratégias nacionais de reforço da capacidade de gestão das finanças públicas nacionais.
  - ✓ O AOG forjou progressos numa variedade de contextos em termos da configuração inicial e capacidade dos sistemas de gestão e prestação de contas das finanças públicas. Mas, as soluções técnicas não são nem eficazes nem duradoiras sem um compromisso político.
  - ✓ A disciplina fiscal é também um importante pré-requisito para se obterem progressos significativos no sentido da gestão centrada nos resultados.
  
- **Efeitos nas políticas e nos processos da sua formulação**
  - ✓ Os doadores são actores nos sistemas políticos e não apenas influências externas sobre eles (intrínseco ao conceito de parceria). Actuando judiciosamente, podem ajudar a aperfeiçoar e acelerar as reformas para as quais já existem proponentes internos, mas o contexto institucional e político é crucial.
  - ✓ A influência do AOG nas políticas está intimamente ligada às ENRP e interage com a outra ajuda. Os estudos de caso indicam que o AOG é mais eficiente quando tem maior penetração (em termos de duração, importância relativa e sofisticação dos mecanismos de diálogo que usa e o apoiam).

- ✓ Muitos dos estudos-país indiciam fortalecimento das ligações sistémicas entre despesas públicas e políticas. O AOG pode constituir um forte suporte para o desenvolvimento de quadros orçamentais a médio prazo mas estes ainda estão na sua infância.
  - ✓ Os efeitos identificados no relatório são claros (e eficientes) mas modestos (pelo menos em comparação com algumas expectativas).
- **Efeitos no desempenho macroeconómico:** Como não se tratou de um estudo econométrico, as conclusões são limitadas às apreciações sobre efeitos específicos atribuíveis ao AOG nos estudos de caso.
    - ✓ De uma forma geral, o AOG reforçou a estabilidade macroeconómica pré-existente e apoiou a disciplina fiscal.
    - ✓ O risco de instabilidade pode aumentar se uma crescente proporção de ajuda se tornar refém da mesma condicionalidade macroeconómica.
    - ✓ Não foram identificados efeitos óbvios de “*crowding out*”.<sup>12</sup>
  - **Efeitos na prestação de serviços**
    - ✓ O efeito mais óbvio na prestação de serviços foi o aumento das despesas e expansão dos serviços básicos (especialmente na educação e saúde), respondendo a uma forte procura dos mesmos. Contudo, as melhorias quantitativas (acesso para mais pessoas) são mais fáceis de alcançar do que as qualitativas e a expansão dos serviços básicos foi muitas vezes acompanhada por uma deterioração da qualidade.
    - ✓ Outros efeitos do AOG (através das políticas e, sobretudo, das mudanças institucionais) demoram mais tempo a surgir, ainda que tenham tido início em alguns casos.
  - **Efeitos na redução da pobreza:** Esta questão da avaliação considerou os efeitos ao nível do impacto no rendimento, tendo em conta quer o rendimento quer outros aspectos da pobreza e os três níveis de influência (fundos, políticas e instituições). A pouca fiabilidade e limitações das estatísticas limitaram esta análise.
    - ✓ As equipas não puderam identificar efeitos distintos do AOG na redução da pobreza em muitos países. Isto aplica-se mais à pobreza em termos de rendimento e às dimensões do empowerment. Há algumas ligações claras entre o AOG e a melhoria dos serviços básicos, através do financiamento e de um compromisso colectivo de doadores e governo para metas de prestação destes serviços.

---

<sup>12</sup> Redução da despesa de consumo privado e de investimento privado devido a um aumento da despesa governamental.

- ✓ O AOG é a única modalidade que apoia directamente as ENRP, as quais têm vindo a ser aperfeiçoadas, em parte em resposta às experiências do país quanto ao crescimento e redução da pobreza. Por isso, a relação entre o OG e o impacto na pobreza não é linear.
  
- **Sustentabilidade do AOG**
  - ✓ O AOG precisa de ser mais duradouro e flexível, para ter um desempenho mais eficaz.
  - ✓ A matriz de avaliação realça a importância do feedback entre os diversos níveis da matriz e os detentores de interesse.
  - ✓ A sustentabilidade do AOG não depende apenas da sua eficácia. Onde é eficaz, também está dependente do seu reconhecimento pelos decisores relevantes. Se não é eficaz, é necessário que existam mecanismos de feedback que funcionam para promover a aprendizagem e a adaptação. A sua avaliação e acompanhamento devem ser vistos num contexto integrado de sistemas de acompanhamento e avaliação das estratégias de redução da pobreza e da política pública como um todo.
  - ✓ Na prática, a análise do AOG demonstra que tem vindo a evoluir no seu design. Em geral, mostra capacidade para aprender a partir da experiência e capacidade de adaptação. As principais ameaças à continuidade e sustentabilidade dos processos de AOG são provavelmente políticas.
  
- **AOG e outras modalidades de ajuda**
  - ✓ Em todos os casos, o AOG teve uma influência significativa na harmonização e no alinhamento. Esta influência estendeu-se aos parceiros internacionais e modalidade de ajuda e contribuiu para reforçar a coerência entre modalidades.
  - ✓ Também teve efeitos na eficiência orçamental do governo e efeitos positivos directos nas outras modalidades de ajuda.
  - ✓ Promoveu maior coerência entre sectores e deu um estímulo para a formulação de políticas ao nível sectorial que pode melhorar o ambiente para todas as formas de ajuda.
  - ✓ Os potenciais efeitos na redução dos custos de transacção, na transparência orçamental e na eficiência operacional e de afectação dos recursos foram reduzidos nos casos em que a maior parte dos fluxos de ajuda continuou a ser fornecida fora do orçamento e/ou não integrada nos processos de orçamentação e planeamento nacional. Isto deve-se, em parte, às contínuas consequências directas de modalidades de ajuda que decorrem em paralelo e, em parte, porque limitam os efeitos de escala do AOG.

### **Conclusões da avaliação:**

*A avaliação em perspectiva*

O AOG não é em si mesmo um programa de desenvolvimento ou uma estratégia, mas uma abordagem que visa apoiar a estratégia de desenvolvimento do país parceiro. Estes estudos de caso não são representativos desta modalidade de ajuda. Por isso, não se pode assumir automaticamente que o AOG tem sempre os mesmos efeitos encontrados nestes estudos de caso. Da mesma forma, os casos em que não foram encontrados efeitos não podem ser generalizados para dizer que o AOG é incapaz de produzir tal efeito, ou que é irrelevante para a questão em análise. Não são possíveis conclusões definitivas, na medida em que o período de tempo é muito curto para uma avaliação final e/ou faltam dados adequados.

Muitas das dificuldades em traçar ou atribuir os efeitos do AOG aplicam-se igualmente a outras modalidades de ajuda semelhantes e, mesmo, à ajuda em geral. A amostra de países avaliados foi limitada e as experiências com o AOG são relativamente recentes. Isto exige cuidado na extracção de conclusões. Contudo, dado o rigor da metodologia, a equipa de avaliação acredita que as conclusões a que chegou são credíveis.

#### *Apreciação global do AOG*

A variedade de designs e contextos requer cuidado quando se generaliza sobre o desempenho observado. Contudo, até ao momento, as seguintes constatações são claras:

- O AOG tem sido uma resposta relevante para certos problemas conhecidos na eficácia da ajuda.
- O AOG pode ser uma forma eficiente, efectiva e sustentável de apoio às estratégias nacionais de redução da pobreza. Desempenhou um papel claramente positivo em 5 dos 7 países estudados (Burquina-Faso, Moçambique, Ruanda, Uganda e Vietname).<sup>13</sup>
- O fornecimento de recursos financeiros através dos sistemas de orçamento nacional produziu efeitos sistémicos na capacidade e, sobretudo, na capacidade de gestão das finanças públicas. Estes efeitos estenderam-se a todo o governo. O AOG não é uma panaceia, mas fortalece a apropriação e a prestação de contas e, no curto/médio prazo, houve efeitos úteis nas despesas públicas (incluindo na ajuda). Estes, por sua vez, ligam-se a efeitos sistémicos a médio/longo prazo na melhoria das ligações entre políticas e resultados.
- O AOG tende a fortalecer a qualidade da ajuda como um todo ao nível do país, através dos efeitos directos e indirectos na coerência, harmonização e alinhamento.
- Relativamente à redução da pobreza, embora o AOG seja um veículo que apoia a implementação de estratégias de redução da pobreza, ainda é muito cedo para se verificarem

---

<sup>13</sup> Na Nicarágua, o AOG estava numa fase tão inicial que não foi possível delinear conclusões firmes sobre os seus efeitos. No Malawi, o AOG não foi capaz de se estabelecer no período em avaliação.



efeitos finais dos inputs do AOG do período avaliado – sendo eficaz no longo prazo, é necessária persistência na sua utilização.

- É importante não sobrecarregar o instrumento AOG. Contudo, a equipa constatou em todos os casos uma capacidade para aprender com a experiência, que sugere que o AOG pode tornar-se mais eficaz e ter um âmbito mais amplo ao longo do tempo.
- A avaliação também considerou possíveis efeitos não esperados do AOG. Não encontrou evidência de efeitos significativos de *crowding-out* no investimento privado nem de enfraquecimento do rendimento doméstico.
- O AOG, como actualmente desenhado, é vulnerável a uma série de riscos, incluindo riscos políticos. Estes ameaçam a sua capacidade para actuar como uma modalidade de apoio a longo prazo. A sua sustentabilidade depende de o tornar mais flexível.
- O AOG faz parte da família da abordagem programa e muitas das constatações também são relevantes para a abordagem programa em geral.

A partir das conclusões foram elaboradas recomendações gerais e específicas (por país) no sentido de aperfeiçoar este instrumento de ajuda e contribuir para a eficácia da ajuda e, em última instância, para o desenvolvimento sustentável nos países parceiros.

#### 4. Conclusão/síntese

Com base na avaliação conjunta do CAD, o apoio ao orçamento pode ser classificado como um instrumento eficaz mas não a solução. Ao dizer isto, a avaliação do CAD também ilustra claramente as limitações da avaliação. Avaliar a ajuda programa é muito mais complexo do que as tradicionais avaliações de projectos. Como foi mencionado, as intervenções externas consistem num certo número de medidas diversas. A cadeia entre recursos e impactos no sentido da redução da pobreza não é linear e está exposta a um conjunto de factores que tornam difícil a atribuição directa do sucesso ou do fracasso a intervenções externas. Não só os inputs são dados de muitas formas como a redução da pobreza é igualmente multidimensional (rendimento, segurança, *empowerment*).

Apesar da metodologia inovadora, esta avaliação apresenta limitações pois não conseguiu:

- Resolver o problema da atribuição<sup>14</sup>;
- Eliminar os problemas de escala de tempo e de dados (especialmente para o impacto na redução da pobreza);

---

<sup>14</sup> Que efeitos/mudanças podem ser atribuídos à intervenção avaliada? Mais concretamente, a atribuição envolve o delinear de relações causais e conclusões explicativas sobre a relação entre as mudanças observadas e intervenções específicas.

- Alterar o facto de a parceria de AOG ser uma abordagem e não uma estratégia (e uma meta em evolução).

Não obstante as limitações referidas, esta avaliação constituiu um importante passo, quer no trabalho conjunto de doadores e receptores, quer no desenvolvimento de metodologias inovadoras que deverão ser utilizadas futuramente, nomeadamente:

- “Evaluation of General Budget Support: Note on Approach and Methods” (2007)  
[http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en\\_21571361\\_34047972\\_38339123\\_1\\_1\\_1\\_1,00.pdf](http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_38339123_1_1_1_1,00.pdf)
- “Methodology for Evaluations of Budget Support Operations at Country Level” (2008)  
[http://www.worldbank.org/ieg/nonie/docs/issue\\_paper.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/nonie/docs/issue_paper.pdf)

No que diz respeito ao AOG, as expectativas são muito elevadas. Se esta avaliação conjunta não conseguiu provar que ele contribui para a redução da pobreza, ela também não desmente a hipótese, dadas as dificuldades de atribuição e o curto período de tempo de implementação. A avaliação foi cautelosamente otimista devendo o AOG ser um instrumento que deve ser equacionado em comparação com todos os outros, parecendo ser o mais indicado apenas para situações (países) onde a dependência da Ajuda é elevada e a capacidade de gestão de fundos públicos e de governação são considerados satisfatórios.

O apoio ao orçamento requer:

- Planeamento e coordenação de estratégias e procedimentos;
- Capacitação institucional local;
- Mecanismos de acompanhamento e avaliação;
- Boa capacidade de gestão da despesa pública.

Da avaliação do AOG, da sua evolução e do trabalho entretanto realizado pode dizer-se que:

1. Para alcançar os ODM, o desempenho do governo na concretização das suas tarefas centrais para com os cidadãos é crucial. O AOG é um instrumento para fortalecer efectivamente a política do governo e as capacidades de implementação;
2. O contexto local do país parceiro em termos de governação, estabilidade macroeconómica e estratégia de redução da pobreza precisam de ser cuidadosamente analisados para determinar se o AOG é um instrumento adequado e como deve ser definido;
3. O AOG requer uma abordagem holística muito para além do Ministério das Finanças, passando pelo Parlamento, sociedade civil e sector privado;

4. As outras modalidades de ajuda, com parceiros públicos e privados, continuarão no futuro a desempenhar importantes papéis na cooperação internacional para o desenvolvimento, mesmo se o volume do AOG continuar a aumentar;
5. O AOG é um excelente veículo para fortalecer a harmonização dos doadores e o alinhamento com os sistemas dos países parceiros bem como para a mútua prestação de contas. Contudo, é preciso, por um lado, haver genuína vontade política para a harmonização e, por outro, que o alinhamento se faça sobre estratégias de desenvolvimento genuinamente nacionais e não com estratégias “impostas” do exterior.
6. A passagem de mecanismos bilaterais de apoio ao orçamento para mecanismos multilaterais e de abordagem conjunta traduzem-se em crescente complexidade no seu acompanhamento, quer por parte dos doadores quer, sobretudo, dos governos parceiros, aumentando a sobrecarga burocrática (a título de exemplo refira-se o caso de Moçambique em que o grupo de AOG integra 19 doadores subdividindo-se em 24 subgrupos de trabalho).

### Apoio ao Orçamento Geral

Vantagens	Inconvenientes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obriga à existência, de antemão, de um certo grau de consenso sobre as políticas, expressas numa ENRP ou documento similar, e requer ser gerido através de um diálogo estruturado;</li> <li>• Promove a capacitação institucional em matérias relacionadas com a boa utilização de fundos públicos, desde o aperfeiçoamento dos mecanismos de planeamento e de acompanhamento, ou mesmo a capacitação ao nível dos mecanismos de avaliação, de prestação de contas e de incorporação de resultados;</li> <li>• Encoraja a apropriação do desenvolvimento por parte do receptor e pode melhorar a transparência sobre a utilização dos fundos;</li> <li>• Incrementa a eficácia da Ajuda uma vez que contribui para que não ocorram duplicações, e evita a “competição” entre doadores ao centralizar a coordenação de todas as despesas;</li> <li>• Melhora a coerência entre fundos próprios e desembolsos externos, não só ao nível sectorial mas também entre vários sectores;</li> <li>• Contribui para melhorar a consistência macroeconómica do receptor, pela maior previsibilidade dos desembolsos;</li> <li>• Ao melhorar a previsibilidade, estimula um melhor planeamento das despesas públicas o que favorece a avaliação do impacto das políticas governamentais, de forma a poderem ser introduzidas alterações visando melhorar os desempenhos futuros;</li> <li>• A própria exigência de rigor na aplicação dos fundos da Ajuda vem criar uma necessidade de se melhorarem os mecanismos orçamentais do Estado receptor, funcionando como um estímulo à adopção de medidas que respondam a esse objectivo;</li> <li>• Reduz significativamente a Ajuda ligada;</li> <li>• Favorece a apropriação do processo de desenvolvimento;</li> <li>• Pode melhorar a coordenação e a eficácia da ajuda;</li> <li>• Facilita a sustentabilidade financeira dos projectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tem que existir confiança por parte do doador de que o receptor vai fazer uso dos fundos de acordo com o previsto e vai cumprir as estratégias inicialmente planeadas. Acresce que o receptor tem que, de alguma forma, dar garantias em como usará mecanismos transparentes, e actuará de acordo com os princípios da Boa Governação;</li> <li>• Nas situações onde grassa a corrupção, e onde esta se tornou um factor social, é difícil reunir as condições necessárias à sua utilização;</li> <li>• Reduz a visibilidade do doador, quando comparado com outros instrumentos de ajuda bilateral, e limita a eventual preferência do doador por um determinado sector;</li> <li>• É um instrumento de difícil utilização na medida em que tem de haver acordo quanto aos termos de financiamento e aos procedimentos de desembolso e obriga à existência de harmonização entre os ciclos de financiamento do doador e de orçamentação do receptor;</li> <li>• Dificulta o acompanhamento da utilização dos fundos e possibilita a existência de desvios para outros fins que não os inicialmente previstos, sobretudo nos casos em que há fraca capacidade de gestão das finanças públicas;</li> <li>• Reduz a previsibilidade da ajuda, dado que o não cumprimento dos compromissos leva ao corte de fundos pelos doadores;</li> <li>• O AOG é um instrumento de ajuda complexo – quanto mais complexa se torna a ajuda, mais os países receptores procuram doadores alternativos (China, etc.);</li> <li>• Pode reduzir os recursos para as ONG locais, devido à governamentalização da ajuda;</li> <li>• Ligado ao aspecto anterior, há o risco de diminuir a democrática prestação de contas.</li> </ul>

## Bibliografia

- CAD, 2006, *Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, Paris, OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>
- Chambel, A., 2007, Avaliação Conjunta – AOG: Resultados e Recomendações, Seminário sobre resultados da Ajuda Externa e Metodologia de Avaliação da CE, Março, Lisboa <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Ficheiros/Aval/AOG.ppt>
- Gerster, R., 2006, *Aid Effectiveness: the Case of General Budget Support*, <http://www.gerstconsulting.ch>
- Gerster, R., 2007, *Aid Effectiveness: the Case of General Budget Support*, <http://www.gerstconsulting.ch/docs/Aussenwirtschaft%20AOG%20engl%20final.pdf>
- Hadziyiannakis, Y.; Mylonakis, J., 2006, *The Budget Support Instrument New Paradigm: can it enhance ownership in Development Assistance?* International Research Journal of Finance and Economics, Issue 3, [www.eurolournals.com/finance.htm](http://www.eurolournals.com/finance.htm)
- Hammond, M. 2005, *Joint DAC and Partners Evaluation of General Budget Support*, Practitioners' Forum on Budget Support, Cape Town, Maio. <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1114615847489/jointmultidonorevaluation.pdf>
- IDD and Associates, 2006, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. A joint evaluation of General Budget Support 1994-2004* <http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf>
- Jones, S., Williams, G., 2002, *Common Language for Managing Official Development Assistance: a Glossary of ODA terms*, Oxford Policy Management and revised following MPI/donor workshop, 26<sup>th</sup> April 2002, Hanoy: [www.opml.co.uk/document.rm?id=69](http://www.opml.co.uk/document.rm?id=69)
- Lawson, A., Booth, D., 2004, *Evaluation Framework for General Budget Support*, ODI, Londres. [http://www.odi.org.uk/PPPG/CAPE/publications/db\\_al\\_EvalGBS\\_Evaluation\\_Framework.pdf](http://www.odi.org.uk/PPPG/CAPE/publications/db_al_EvalGBS_Evaluation_Framework.pdf)
- Lister, S., 2006, *Evaluating General Budget Support*, Development Evaluation Workshop, IDS Sussex, Brighton, Outubro. <http://www.sussex.ac.uk/development/documents/lister.ppt>
- White, 1999, *Dollars, dialogue and development. An evaluation of Swedish programme aid*. SIDA: [www.sida.se/sida/articles/4700-4799/4782/pdf/utv99-17.pdf](http://www.sida.se/sida/articles/4700-4799/4782/pdf/utv99-17.pdf)  
<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/genbudgetsup.pdf>  
<http://www1.worldbank.org/harmonization/paris/AfricaWorkshop/AOGStudyBrief%20EN.pdf>