

Voz pela responsabilização: Cidadãos, o estado, e governança realística

Conclusões iniciais de uma avaliação inovadora sobre as intervenções dos doadores

Quando é que as vozes e exigências dos cidadãos resultam numa melhor resposta, transparência e responsabilização do estado? Primeiro, quando a cidadania é activa em determinar prioridades políticas e exigir maior abertura e resposta do estado. Segundo, se as instituições do estado considerarem centrais as suas responsabilidades para com os cidadãos. Na realidade, o estado em muitos países em desenvolvimento não assume suficientemente as suas responsabilidades perante os cidadãos cujas vozes não são frequentemente ouvidas, ou são demasiado fracas para terem qualquer influência.

Um trabalho de avaliação recente de múltiplos doadores, encomendada por sete doadores do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC),¹ analisa as políticas e intervenções financiadas com vista a analisar a questão sensível de como funciona na prática a relação entre a voz dos cidadãos e a responsabilização do estado.² Os termos 'voz' e 'responsabilização' assumem significados distintos para pessoas diferentes e em contextos ou tradições diferentes. Por exemplo, segundo uma perspectiva de direitos humanos, 'voz e responsabilização' refere-se à relação entre detentores de direitos (cidadãos) e detentores de responsabilidades (estado). No campo da análise sobre governação, 'voz e responsabilização' é um indicador-chave que abrange uma vasta gama de factores, desde a liberdade de expressão e respeito pelas liberdades civis até às eleições livres e justas.³ A Caixa 1 contém uma definição destes termos.

O relacionamento entre voz e responsabilização é central para o debate sobre governação realística: isto é, como a boa governação pode ser executada na prática.⁴ A articulação entre 'voz' e 'responsabilização' só pode ser significativa se os cidadãos tiverem conhecimento e poder para fazer exigências, e quando aqueles em posições



A responsabilização é essencial para que as suas vozes sejam ouvidas

de poder tiverem capacidade e vontade de lhes dar resposta. Estudos sugerem que:

- Uma concentração exclusiva na voz ou na responsabilização não é suficiente. Frequentemente, as iniciativas dos doadores concentram-se ou na voz (por exemplo, através da concessão de fundos para criar espaços para dar voz aos cidadãos) ou na responsabilização (através de iniciativas para reforçar a capacidade do estado de dar resposta) (Caixa 2).
- A voz dos cidadãos nem sempre conduz à responsabilização do estado. As circunstâncias em que a voz contribui para, uma maior responsabilização variam segundo o contexto político. Uma relação causal linear segundo a qual o aumento da voz reivindicativa resulta automaticamente em maior responsabilização não pode ser assumida, e poderia levar à criação de expectativas desajustadas sobre o que o aumento da voz reivindicativa dos cidadãos por si só pode alcançar.
- A atenção sobre o relacionamento entre os cidadãos e o estado ajuda a reduzir a divisão entre, por um lado, aqueles preocupados com a edificação do estado, com os processos de reforma e capacitação institucional, e por outro lado, aqueles com uma perspectiva mais direccionada para as bases, concentrados

Principais mensagens

- As relações melhoradas entre cidadãos e estado são centrais para uma agenda de boa governação realística
- A voz não conduz automaticamente à responsabilização: a voz sem mecanismos concretos para responsabilizar o estado de forma efectiva, não é suficiente para produzir mudanças
- As intervenções dos doadores não estão suficientemente moldadas ao contexto político e sócio-económico local

Overseas Development Institute

ODI é o think tank independente no Reino Unido líder em temas de desenvolvimento internacional e questões humanitárias.

Caixa 1: 'Voz e responsabilização': o que significa?

Voz: a capacidade das pessoas – incluindo os pobres e marginalizados – expressarem as suas opiniões e interesses e exigirem acção por parte daqueles que detêm o poder. O destaque não está apenas na criação de voz mas também na capacidade de ter acesso a informação, escrutinar e exigir respostas com o intuito de influenciar os processos de governação.

Responsabilização: a capacidade e vontade daqueles que determinam e, principalmente, aplicam as regras numa sociedade – incluindo os executores a diferentes níveis e funcionários públicos – darem resposta às exigências dos cidadãos. A obrigatoriedade de responder e de aplicar as regras são dimensões críticas de responsabilização efectiva, e esta envolve alguma forma de sanção – seja através de eleições, processos legais, órgãos institucionais de supervisão ou exposição através dos meios de comunicação.

Ver O'Neil, T., Foresti, M. and Hudson, A. (2007) para uma perspectiva mais abrangente sobre os actuais debates e abordagens relativos à questão da 'voz e responsabilização' (www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_litreview.pdf).

numa cidadania activa, no apoio à sociedade civil e abordagens participativas. 'Voz e responsabilização' é onde estas duas tradições se encontram.

'Voz e responsabilização' na prática: Abordagens dos doadores

Uma análise exaustiva das políticas dos doadores revelou que ao passo que 'voz e responsabilização' não constituem um sector distinto para a maioria dos doadores, a relação entre a voz dos cidadãos e a responsabilização do estado está cada vez mais presente nos seus documentos de política,⁵ sobretudo de uma perspectiva da promoção de formas de governação democráticas, ou através da abordagem ao desenvolvimento baseada nos direitos. Não é de estranhar que a forma como os doadores e outros actores do desenvolvimento incluem a 'voz e a responsabilização' nas suas estratégias, políticas e programas varie consideravelmente, dependendo das suas prioridades e abordagens.

Embora os doadores tenham políticas para melhorar a 'voz e a responsabilização', a tradução destas abordagens em programas e actividades concretas não é tarefa fácil. A Caixa 2 dá uma perspectiva sobre intervenções relacionadas com a questão da 'voz e responsabilização'.

A evidência sobre a eficácia e impacto destes programas, quando disponível, é irregular e não

presta suficiente atenção às características centrais do relacionamento entre cidadãos e estado. Consequentemente, são normalmente assumidos pressupostos, em especial por quem elabora programas e os aplica, sobre a forma como o relacionamento entre a 'voz e a responsabilização' funciona na prática, conduzindo a expectativas desajustadas acerca dos possíveis resultados de uma intervenção.

Neste contexto, a avaliação dos múltiplos doadores é não apenas oportuna mas também importante. Fornece uma oportunidade única para avaliar até que ponto as actuais abordagens são eficazes e para começar a preencher algumas das lacunas no conhecimento sobre o relacionamento entre 'voz e responsabilização'. Como tal, a avaliação é uma oportunidade importante de aprendizagem que deve contribuir para melhorar práticas futuras.

Avaliação das intervenções dos doadores em matéria de 'voz e responsabilização'

A fase de concepção e experimentação (Caixa 3) da avaliação fornece ensinamentos importantes sobre as abordagens mais úteis para avaliar a 'voz e responsabilização', bem como conclusões preliminares que devem ser tidas em conta e investigadas durante os casos de estudo.

A escolha da abordagem de avaliação é de importância fundamental, por duas razões:

- A ausência de bases de referência e indicadores adequados para medir o progresso e as complexidades da atribuição, tornam difícil a aplicação de resultados simples ou de abordagens baseadas no desempenho.
- Existe uma falta de modelos tangíveis que permitam a identificação das condições em que as intervenções sobre 'voz e responsabilização' funcionam de forma efectiva, incluindo referências aos contextos sócio-económico, político e legal nos quais se enquadram as intervenções.

O quadro de avaliação desenvolvido pela ODI⁶ tem em conta estas lições e adopta uma abordagem baseada na teoria que procura expor e explicar os pressupostos

Caixa 2: 'Voz e responsabilização' na prática: Uma análise de intervenções financiadas pelos doadores

Uma análise de uma amostra de 90 intervenções financiadas por 7 doadores do DAC em dez países durante os últimos 5-10 anos, fornece algum entendimento sobre como a questão da 'voz e responsabilização' é traduzida na prática do desenvolvimento.*

Temas: A maioria das intervenções de 'voz e responsabilização' examinadas concentraram-se na promoção dos direitos humanos (17%), capacitação da sociedade civil (16%) e educação cívica (12%). O controlo do orçamento (9%) e apoio à descentralização (9%) são características de intervenções financiadas por doadores que se concentram no estado e nos seus processos de tomada de decisão.

Actores: A atenção concentrou-se principalmente nas ONGs nacionais (em 17% das intervenções consideradas) e representantes governamentais a nível central (21%) e local (17%). Existe um envolvimento relativamente limitado dos partidos políticos, membros do parlamento, organizações de supervisão geridas por cidadãos, grupos comunitários e o sector privado. Estes actores estão envolvidos em apenas 10% das intervenções analisadas. Actores estatais e não estatais raramente estão envolvidos na mesma intervenção.

Instrumentos: Os implementadores de projectos são apoiados directamente pelos doadores em cerca de 50% das intervenções; os restantes 50% dos financiamentos são canalizados através de intermediários. Os receptores mais prováveis de apoios directos dos doadores são ONGs (31%), governos nacionais (25%) ou agências dos próprios doadores (por exemplo GTZ) (19%). Os intermediários têm maior probabilidade de serem actores internacionais (62%) do que nacionais (38%).

Orçamentos: Como a questão da 'voz e responsabilização' não corresponde a um sector discreto para os doadores, os orçamentos para intervenções nesta área variam significativamente. Em relação às 90 intervenções consideradas, cerca de 12 tinham um orçamento superior a \$20 milhões (no qual o elemento de 'voz e responsabilização' era apenas uma componente de um conjunto mais vasto de objectivos e temas) e 18 tinham um orçamento inferior a \$1 milhão (e alguns tinham um orçamento de apenas uns poucos milhares de dólares americanos). Mais de dois terços das intervenções consideradas foram financiadas por um único doador.

*Benim, Bolívia, República Democrática do Congo (RDC), Etiópia, Gana, Indonésia, Nepal, Nicarágua, Tanzânia, Uganda. Esta é uma amostra seleccionada pelos 7 doadores do DAC, e como tal pode não reflectir a totalidade do conjunto do trabalho dos doadores nesta área.

e teorias de mudança (de que forma x contribui para y) que sustentam intervenções de desenvolvimento complexas. Uma abordagem de avaliação baseada na teoria pode contribuir para um melhor entendimento das relações de causalidade que ligam actividades, produtos e resultados, permitindo a análise de múltiplas linhas causais e níveis de causalidade.

Conclusões emergentes e recomendações de políticas

A primeira fase da avaliação dos múltiplos doadores apontou para algumas conclusões preliminares, mas ainda assim importantes, e recomendações a serem investigadas durante a fase seguinte.⁷

O contexto de 'voz e responsabilização'

Instituições e 'regras do jogo'. A mensagem mais forte de recentes avaliações de doadores sobre intervenções de 'voz e responsabilização' é que estas têm de ser moldadas ao contexto político. Isto significa que as intervenções devem levar em conta as 'regras do jogo' formais e informais entre diferentes actores do estado e da sociedade. Como estas regras são definidas e como funcionam na prática depende das dinâmicas de poder entre estes grupos. Uma análise do contexto político deve, portanto, ir além de uma adaptação às condições locais, tais como a disponibilidade de organizações através das quais os doadores possam trabalhar. Deve também explorar as causas, não apenas os sintomas, da fraca governação bem como a forma como sociedades e estados são transformados.

Os doadores devem explorar a aplicabilidade de intervenções mais flexíveis e adaptadas ao contexto, em apoio à 'voz e responsabilização'. Os doadores estão frequentemente a par dos contextos em que operam, sendo tal cada vez mais evidente nos seus documentos de análise e estratégia. Contudo, a análise das intervenções e os estudos-piloto de caso sugerem que, na prática, as suas intervenções nem sempre são suficientemente flexíveis para responder às oportunidades e desafios emergentes. Isto é em parte explicado pelos próprios incentivos políticos e institucionais dos doadores, frequentemente baseados nas suas prioridades corporativas, ou nos seus posicionamentos políticos relativos ao tipo de estado e sociedade que pretendem ajudar a desenvolver.

O papel da informalidade. Os sistemas e processos informais, particularmente ao nível local, são importantes. Em relação à resolução de disputas, por exemplo, mecanismos locais informais usados em casos de negociações e litígios podem ser muito eficazes. Contudo, é muito importante reconhecer que os arranjos informais não estão isentos de limitações e riscos. Nem todos os grupos estão necessariamente representados, e existe o risco de reforçar práticas discriminatórias (por exemplo, as mulheres serem discriminadas em nome de valores tradicionais, ou sistemas judiciais baseados na fé que não respeitam direitos individuais). Estes sistemas frequentemente carecem dos necessários mecanismos de controlo e equilíbrio, e isto pode tornar difícil para os doadores trabalhar ao nível das práticas informais.

Canais para a voz: Mecanismos para a responsabilização

É necessária uma variedade de canais. É feito um grande esforço na identificação, estabelecimento de laços, e reforço da capacidade do estado 'correcto' e dos actores da sociedade civil. Embora fundamentais, tais tarefas não são fáceis nem suficientes. Os doadores cada vez mais reconhecem a importância de estabelecer relações com uma variedade de canais que suportem o relacionamento entre os cidadãos e o estado, incluindo os meios de comunicação, partidos políticos, organizações de cidadãos empenhadas em vigilância e parlamentares. Contudo, os actores envolvidos tendem a ser parceiros 'tradicionais', tais como ONGs (organizações não governamentais), nacionais ou internacionais, ou o governo (a nível nacional e local). Isto deve-se em parte a razões práticas (por exemplo, elevados custos de transacção no relacionamento com demasiados actores) mas também devido a riscos políticos (por exemplo, os asso-

Caixa 3: 'Voz e Responsabilização': aplicação do quadro de avaliação no Benim e Nicarágua

O quadro de avaliação da 'voz e responsabilização' baseia-se em cinco componentes principais: oportunidades, limitações e pontos de entrada para 'voz e responsabilização'; capacidades institucionais, organizacionais e individuais; canais de voz e responsabilização; mudanças na política, prática, comportamento e poder; e resultados de desenvolvimento mais amplos. O quadro de avaliação foi testado no Benim e na Nicarágua. Adiante fornecemos alguns exemplos retirados da aplicação deste esquema nestes dois países, embora mais detalhes sobre a aplicação deste quadro de avaliação venham a surgir dos cinco casos de estudo actualmente em curso.

Canais para 'voz e responsabilização': uma dos principais componentes do quadro consiste em investigar o papel e funcionamento dos diferentes canais para fortalecer a 'voz e responsabilização'. Estes não se devem concentrar exclusivamente nos actores mas também nos mecanismos e processos para alcançar a mudança.

As estações de rádio comunitárias na região de Borgou, no Benim, apoiadas pela Agência Suíça para o Desenvolvimento e Co-operação, oferecem alguns ensinamentos úteis sobre como os canais para a voz dos cidadãos podem contribuir para melhorar a responsabilização do estado ao nível local. As estações de rádio emitem ao nível de aldeias e distritos e oferecem espaços abertos para cidadãos individuais expressarem as suas opiniões e preocupações, bem como espaços para intercâmbios mais estruturados com organismos públicos prestadores de serviços e gestores de recursos. A rádio actua como canal para a voz do cidadão, e como mecanismo para exigir transparência e responsabilização. Os esquemas internos de governação e responsabilização das próprias estações de rádio são fundamentais para assegurar a sua credibilidade e legitimidade. Os relatórios regulares dirigidos aos conselhos de administração asseguram resposta e consulta com os membros da comunidade, bem como credibilidade em relação às estruturas governamentais que se pretendem responsabilizar.

'Voz e responsabilização', e eficácia da ajuda: uma das questões da avaliação concentra-se nos ensinamentos até à data sobre a eficácia da ajuda, particularmente no que diz respeito aos princípios da Declaração de Paris, incluindo o de harmonização.

Na Nicarágua, há alguns exemplos de colaboração entre doadores que, embora ainda em fase inicial, fornecem alguns ensinamentos úteis. Foram estabelecidos três fundos apoiados por um conjunto de doadores concentrados em diferentes aspectos do tema de voz e responsabilização (sociedade civil, partidos políticos e anti-corrupção) apoiados pela maior parte dos principais doadores com intervenções na área de governação no país. Têm trabalhado em colaboração para estabelecer um conjunto único de objectivos, com a gestão do financiamento a ser executada por uma única agência, acordada pelas partes envolvidas, numa tentativa de melhorar a coerência nas abordagens. Apesar da acção conjunta ter levado a uma melhor percepção do trabalho por parte de cada doador, os fundos carecem de um enquadramento abrangente, os custos de transacção precisam de ser reduzidos, e a flexibilidade dos doadores na resposta a questões, prioridades ou falhas específicas diminuiu. Há ainda o risco dos fundos anularem (ou desautorizarem) iniciativas locais e a sociedade civil, com os seus gestores de fundos expostos à crítica de não terem representação nem responsabilização locais (visto responderem apenas aos objectivos dos doadores e estruturas afins).



Esta publicação foi financiada pelo DFID mas não expressa as opiniões do DFID nem a política oficial do governo.



Overseas Development Institute

111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD

Tel: +44 (0)20 7922 0300

Fax: +44 (0)20 7922 0399

Email: publications@odi.org.uk

Briefing Papers apresentam informação objectiva sobre questões de desenvolvimento importantes. Os leitores são encorajados a citar ou reproduzir material destes documentos para as suas próprias publicações, mas como detentor dos direitos de autor, a ODI requer o devido reconhecimento e uma cópia da publicação.

Este e outros briefings da ODI estão disponíveis a partir de www.odi.org.uk

© Overseas Development Institute 2007
ISSN 0140-8682

ciados a colaborações com partidos políticos) e a experiência limitada de trabalhar eficazmente através de diferentes intermediários. Uma das principais conclusões da primeira fase da avaliação é que a legitimidade e responsabilização dos próprios actores são dimensões cruciais do sucesso e sustentabilidade.

Os doadores deveriam fazer mais para apoiar a criação e melhoria dos mecanismos de responsabilização. Esta é a chave para alcançar verdadeiras mudanças, particularmente em termos de responsabilização do estado. Estes incluem mecanismos formais, incluindo eleições e processos legais, bem como mecanismos informais, como consultas à comunidade e organizações de vigilância e defesa dos direitos cidadãos. A ausência ou fraqueza destes mecanismos, é um dos principais entraves à 'voz e responsabilização'. Apesar do fortalecimento da voz ser um objectivo desejável, para que esta tenha impacto positivo na responsabilização é necessário ajudar a fazer chegar-la até ao estado, através de mecanismos concretos, e lidar com a questão fundamental de 'ter voz, para quê'? Fortalecer a voz sem a acompanhar de um esforço de fortalecimento da capacidade e vontade do estado para lhe dar resposta, pode criar expectativas vãs.

Apoio dos doadores

Os doadores devem comprometer-se a um processo de mudança de longo prazo – mas de forma realística. Tal deve ser reflectido na concepção dos projectos e resultados a alcançar, bem como na manutenção de uma base empírica actualizada para efeitos de monitoria e avaliação. É importante notar que isto deve incluir um elemento de maior assunção de 'risco'. Estudos sugerem que apesar do interesse do doador na questão da 'voz e responsabilização', particularmente ao nível de política e estratégia, para alguns este ainda é um território inexplorado.

Os doadores devem aproveitar melhor as suas

vantagens comparativas e melhorar a coordenação: Análises de 90 intervenções financiadas por doadores, corroboradas durante estudos-piloto, indicam que a harmonização entre doadores em relação à questão de 'voz e responsabilização' ainda é limitada, embora possa ser melhorada com a aplicação da Declaração de Paris. Uma das razões pelas quais os doadores não colaboram é que nem todos reconhecem a questão de 'voz e responsabilização' como uma prioridade operacional, em comparação com sectores 'tradicionais' (por exemplo, transporte, saúde, educação, etc.), e nem todos encaram a questão de 'voz e responsabilização' como uma dimensão explícita do seu trabalho sectorial. Mesmo se em algumas circunstâncias os doadores preferiam agir de forma independente, particularmente se isso se traduz numa maior margem de manobra em áreas políticas mais difíceis (por exemplo, corrupção e direitos humanos), é ainda assim desejável que os doadores coordenem melhor os seus esforços. Tal evitaria a duplicação de esforços e permitir-lhes-ia ganhar experiência sobre as suas vantagens comparativas de trabalho em determinados temas ou com determinados actores e processos.

É necessário que todos os doadores se comprometam a dar seguimento às conclusões e resultados do trabalho desenvolvido: Muito frequentemente, as avaliações (e em particular as avaliações conjuntas) estão dissociadas de políticas e processos estratégicos no seio das agências que as encomendam. Todas as agências envolvidas na avaliação de múltiplos doadores sobre a questão 'voz e responsabilização' devem tomar medidas concretas para assegurar que as conclusões destas avaliações são usadas para moldar a agenda de políticas e prioridades operacionais sobre governação democrática.

Escrito pela Investigadora da ODI, Marta Foresti, (m.foresti@odi.org.uk) e pela Oficial de Investigação Bhavna Sharma, com a Directora de Programas Alison Evans.

Referências e notas finais

- 1 Um grupo nuclear de parceiros do DAC liderado pelo DFID (BMZ, DFID, DANIDA, DCGD, NORAD, SDC e SIDA.) está a colaborar numa avaliação conjunta da ajuda de desenvolvimento para fortalecer a 'Voz e Responsabilização' dos Cidadãos. Na primeira fase da avaliação, a ODI procedeu a uma revisão da literatura e análise das políticas e intervenções de doadores, resultando no desenvolvimento de um esquema e metodologia de avaliação. Na segunda fase de avaliação, estão a ser levados a cabo cinco casos de estudo, no Bangladesh, RDC, Indonésia, Moçambique e Nepal. As conclusões serão reunidas num relatório, previsto para a Primavera de 2008.
 - 2 documento baseia-se na pesquisa da ODI, na fase inicial da avaliação, incluindo pesquisa de contexto, revisão de literatura, análise de intervenções e o desenvolvimento e testagem do esquema de avaliação.
 - 3 <http://info.worldbank.org/governance/wgiz2007/>
 - 4 Isto relaciona-se com o conceito de 'governação suficientemente boa', ver Grindle, M. S. (2004) 'Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries', *Governance* 17 (4): 525-48.
 - 5 O'Neil, T, Foresti, M and Hudson, A (2007), disponível aqui: http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_litreview.pdf. A nossa análise centrou-se apenas em doadores bilaterais que participaram no estudo (ver nota de rodapé 1).
 - 6 Para mais detalhes sobre o esquema de avaliação, ver Foresti, M., Sharma, B., O'Neil, T. and Evans, A.: http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_framework.pdf
 - 7 Um conjunto mais abrangente de recomendações de políticas será fornecido no relatório de síntese, no final do processo de avaliação, previsto para a Primavera de 2008. O'Neil, T, Foresti, M and Hudson, A (2007) 'Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches', London, DFID.
- Foresti, M., Sharma B., O'Neil, T. and Evans, A. (2007) 'Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Evaluation Framework', London, ODI.
- Goetz, A.M. and Jenkins, R (2005) *Re-inventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. International Political Economy Series, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Weiss, C.H (1998) *Evaluation*, 2nd edition, New Jersey, Prentice Hall.

Crédito pela fotografia: ODI/M Foresti