



**IEEI**

*O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

**Sessão de trabalho na Comissão de Defesa Nacional**

**3 de abril de 2012**

**Assembleia da República**

## **Portugal e as Tendências Internacionais da Cooperação para o Desenvolvimento**

O Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, IEEI, desenvolve atualmente o projeto *O Desenvolvimento no Centro das Políticas Públicas*, o qual tenciona contribuir para o conhecimento e o debate mais alargado sobre a importância de Portugal se manter um ator internacionalmente reconhecido e influente na cooperação. O envolvimento alargado das escolas, autarquias, associações empresariais, dos media e de instituições da soberania, neste caso com ênfase ao Parlamento, nos debates e demais atividades tipificadas como “educação para o desenvolvimento”, é um elemento essencial para a construção de um amplo consenso na sociedade portuguesa e não pode ser considerado como marginal nas políticas públicas e na ação dos agentes dessas mesmas políticas.

### **1. As tendências da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

A cooperação para o desenvolvimento tem registado dinâmicas novas e evoluções importantes nos últimos anos, no plano internacional e multilateral, que vieram alterar o panorama global da ajuda ao desenvolvimento e que representam desafios importantes para a cooperação portuguesa. Algumas dessas tendências são a seguir referidas.

#### **a) Novos desafios globais do desenvolvimento**

Os desafios atuais do desenvolvimento num mundo globalizado vão muito para além da ajuda ao desenvolvimento ou do combate à pobreza entendida no seu sentido estrito. Sabemos hoje que, não obstante os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) definidos em 2000, serem importantes como fio condutor do desenvolvimento e das estratégias de cooperação, são igualmente insuficientes face a todos os desafios atuais do desenvolvimento. Estes incluem questões cada vez mais globais e interdependentes, como as alterações climáticas, a segurança, a governação global, o comércio, as migrações, a sustentabilidade energética, ou a segurança alimentar, entre outros. A própria crise financeira demonstrou que os problemas económicos são, também, problemas de desenvolvimento e que as interdependências mundiais requerem abordagens e respostas globais.

A nova agenda global do desenvolvimento, em definição para o período pós-2015, assenta, entre outros aspetos, num maior reconhecimento de que o papel fundamental do combate à pobreza reside nas políticas internas dos países em desenvolvimento e de que a ajuda ao desenvolvimento deve ter em conta o impacto dos outros fluxos externos de financiamento do desenvolvimento, como o investimento direto, o comércio ou as remessas dos emigrantes, que representam recursos valiosos para os países em desenvolvimento. Por outro lado, é cada vez mais assumida a necessidade de maior concertação de



**IEEI**  
um projeto



**MVF**  
Instituto Marquês de Valle Fôr  
ONGD

apoio



**COOPERAÇÃO  
PORTUGUESA**  
IPAD Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento

cofinanciamento



IEEI

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

esforços entre as várias políticas definidas pelos países desenvolvidos, para que a política comercial, de imigração ou outras não prejudiquem os esforços realizados pelas políticas de desenvolvimento.

Estes aspetos são ainda mais importantes num momento de crise económica global, em que os fluxos para os países em desenvolvimento estão a ser consideravelmente afetados e em que os orçamentos para a ajuda se encontram sob grande pressão nas economias desenvolvidas. O cumprimento dos compromissos internacionais de aumento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) – para 0,7% do RNB até 2015 – parece, neste contexto, impossível de alcançar, particularmente em alguns países como Portugal. No caso português, verificamos o baixo peso e importância que a Cooperação para o Desenvolvimento assume no seio das políticas públicas, o que não contribui, em última análise, para o cumprimento dos objetivos assumidos pelo Estado português em matéria de quantidade e qualidade da ajuda.

## **b) Novos atores e doadores emergentes**

A arquitetura mundial da ajuda ao desenvolvimento tem registado, ao longo da última década, uma complexificação crescente, com o alargamento exponencial do número de atores envolvidos na “ajuda não-pública” (através da participação crescente de ONG, fundações privadas e outras entidades). Esta tendência verifica-se conjuntamente com um fenómeno de fragmentação, isto é, a existência de um número maior de atividades financiadas por um conjunto de doadores de tamanho cada vez mais pequeno. Estas duas tendências têm consequências evidentes ao nível do aumento dos custos de transação e das dificuldades de coordenação, pelo que as questões da complementaridade e harmonização assumem cada vez mais relevância na promoção de uma ajuda mais eficaz.

Para além disso, a construção de uma nova geografia da ajuda internacional tem assentado, nos últimos anos, no reforço da cooperação entre países em desenvolvimento e na presença crescente de “novos” doadores (como a China, Índia, Brasil, Turquia e Coreia) que oferecem fortes fontes alternativas de apoio aos países em desenvolvimento, em boa parte desiludidos com os resultados da ajuda dos chamados “doadores tradicionais”. Numa primeira análise, os dois modelos de atuação parecem inconciliáveis: uma China que privilegia a atuação bilateral sem grandes preocupações de coordenação com outros doadores, com uma abordagem da cooperação centrada nos negócios e no fomento de benefícios económicos mútuos; e uma União Europeia cada vez mais envolvida em esquemas de coordenação e harmonização, com uma conceção de cooperação marcada ainda em alguns casos pelo assistencialismo e com a prossecução de condicionalidades políticas na atribuição da ajuda. Face a estas novas realidades, impõe-se a análise das consequências que isso terá para os chamados doadores tradicionais, como os Estados Unidos ou os países da União Europeia (incluindo Portugal), incorporando a necessária reflexão e revisão das estratégias e políticas de cooperação tradicionais.

A complexidade crescente da arquitetura da ajuda e a emergência de novos doadores, impõem uma reflexão sobre qual o papel de um pequeno doador como Portugal, formalmente identificado com o “Norte” desenvolvido, mas com formas de atuação bastante diferenciadas de alguns países desse Norte e sofrendo a pressão cada vez maior de doadores emergentes do “Sul” em áreas de excelência da cooperação portuguesa (como a Educação e a Formação/capacitação institucional).



IEEI  
um projeto



apoio



cofinanciamento



IEEI

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

### c) A eficácia e coerência da ajuda

A insuficiência dos fundos disponíveis para a cooperação e a constatação dos resultados limitados dessa ajuda nos países em desenvolvimento resultou, no final dos anos 90, numa “aid fatigue” que evoluiu, ao longo da última década, para a necessidade de se utilizarem de melhor forma os fundos disponíveis e assim promover a eficácia da ajuda concedida. A agenda da eficácia da ajuda, expressa nos cinco princípios acordados na Declaração de Paris (2005) e reforçados pela Agenda de Ação de Acra (2008) e pela Declaração de Busan (2011) – subscritos por Portugal –, tem contribuído para alterar substancialmente a forma de organizar e implementar as políticas de cooperação para o desenvolvimento, representando um grande desafio para os países doadores.

A promoção da apropriação dos processos de desenvolvimento pelos próprios países parceiros<sup>1</sup>, do alinhamento da cooperação com as prioridades e sistemas desses países, da harmonização entre doadores, de uma gestão virada para os resultados e de mecanismos de prestação de contas e responsabilização mútua (entre doadores e países parceiros) são processos de longo-prazo, que não podem ser tratados como questões meramente técnicas mas que implicam um envolvimento importante ao nível político, incluindo na definição e implementação das políticas. Nesse sentido, importa que nos refiramos, cada vez mais, não só à eficácia da ajuda, mas à eficácia do desenvolvimento, ou seja, dos resultados de desenvolvimento que pretendemos atingir.

A atual reformulação da arquitetura mundial da ajuda – em resultado de alguns dos aspetos referidos nos pontos anteriores – tem dado também um ênfase crescente à coerência das políticas para o desenvolvimento, ou seja, à necessidade de assegurar que várias políticas (comercial, de segurança, agrícola, etc) dos países doadores contribuam para os objetivos globais de redução da pobreza e do desenvolvimento, ou que pelo menos não os prejudiquem. Isto exige grandes alterações na forma como os países desenvolvidos concebem e implementam a sua cooperação para o desenvolvimento, incluindo Portugal, que subscreveu estes princípios no quadro da União Europeia.

Em suma, a contribuição de cada país para os objetivos de redução da pobreza será cada vez mais avaliada não só através da ajuda ao desenvolvimento, mas também na forma como uma série de políticas, para além das políticas de cooperação contribuem para o objetivo “desenvolvimento”. Isto significa, nomeadamente, respostas integradas e abordagens conjuntas entre os diversos setores – as chamadas abordagens intragovernamentais “whole-of-Government” – para responder aos desafios multidimensionais do desenvolvimento nos países parceiros<sup>2</sup>.

### d) Segurança e Desenvolvimento

Apesar das polémicas causadas pela incorporação de objetivos de segurança nos programas tradicionais da ajuda ao desenvolvimento, onexo entre as duas dimensões tem estado presente nos últimos anos. Esta realidade foi reforçada por outras tendências, designadamente a aceitação do direito de intervenção

---

<sup>1</sup> A habitual designação de países recetores da ajuda foi substituída pela designação países parceiros



**IEEI**

*O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

---

humanitária, que é hoje doutrina internacional, desde os conflitos dos anos 90 na Bósnia e o genocídio nos Grandes Lagos. A criação do Tribunal Penal Internacional para julgar crimes cometidos contra a humanidade foi outro dos fatores que reforçaram a ligação entre segurança e desenvolvimento.

Hoje, os mandatos permitindo o uso da força para proteção da população são norma corrente nas operações de paz das Nações Unidas, o mesmo se passando com a utilização da capacidade militar de organizações regionais (ECOMOG) e de segurança (NATO) ou mesmo de forças de coligação (na Líbia) como executantes de mandatos internacionais.

Deste modo, os programas de reconstrução e desenvolvimento incorporam hoje, quando relevantes, objetivos de erradicação de minas e explosivos, de combate à proliferação de armas ligeiras, de desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes e crianças-soldados e, num número crescente de Estados em situação de fragilidade, objetivos mais abrangentes de reforma do setor de segurança (que, acabam por integrar a reforma e o reforço da administração pública e da justiça).

Neste contexto, parte da tradicional cooperação militar e policial dos países e organizações doadoras ganhou relevância acrescida no quadro da integração de objetivos e medidas de reforma do setor de segurança, não só nos programas de ajuda pública ao desenvolvimento mas também no seu financiamento.

## **2. A Política de Desenvolvimento da União Europeia e o Papel dos Parlamentos Nacionais**

A União Europeia é o principal ator mundial em matéria de ajuda ao desenvolvimento. O crescente envolvimento da UE em termos de coerência das políticas verifica-se desde o Tratado de Maastricht (1993) onde, no art.º 177, [novo art.º 208] é feita referência a um desenvolvimento sustentável dos Países em Desenvolvimento e à cooperação com estes para além do relacionamento comercial.

Desde então, contam-se cerca de 30 instrumentos europeus destinados à cooperação externa. Dada a sua disseminação, a UE tem tentado criar mecanismos integrados de modo a permitir que as políticas de cooperação comunitárias sejam mais direcionadas.

A falta de coordenação entre os diferentes setores (muitas vezes complementares) é exemplo de incoerência das políticas, o que reflete a necessidade de um ajustamento multissetorial. Esta falha tem repercussões nos países parceiros da UE que dependem diretamente dos seus recursos e da sua cooperação técnica.

O Tratado de Lisboa define claramente a redução e erradicação da pobreza como o objetivo central da política de cooperação para o desenvolvimento. Este objetivo tem de ser respeitado sempre que a UE põe em prática políticas suscetíveis de afetarem os Países em Desenvolvimento. A política de desenvolvimento assume-se assim como uma política autónoma e não como um acessório da política externa e de segurança comum.

Neste sentido, o Tratado de Lisboa prevê alterações ao nível da estrutura da UE no âmbito da sua ação externa, no sentido de melhorar a coordenação, consistência e, sobretudo, coerência da cooperação abrangendo estratégias comuns em todas as áreas das relações externas (art.º 21).



**IEEI**

um projeto



**MVF**  
Instituto Marquês de Valle Fidé  
ONGD

apoio



**COOPERAÇÃO  
PORTUGUESA**

**IPAD** Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento

cofinanciamento



IEEI

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Desta forma, e de modo a que se cumpram os princípios de coerência, a Comissão Europeia tem vindo a publicar relatórios bienais relativos à Coerência das Políticas para o Desenvolvimento. Esta monitorização surge do compromisso da UE em alinhar as diferentes áreas políticas com as 12 áreas prioritárias<sup>3</sup> aprovadas em 2005 pelo Conselho Europeu, de forma coerente e coordenada e evitar que estas se contrariem entre si.

A coerência da política de desenvolvimento funda-se no artigo 208 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A União deve ter em consideração as relações de interdependência que ligam os seus Estados membros aos países em desenvolvimento e deve avaliar o conjunto das suas políticas internas em função do seu impacto em países terceiros. A coerência da política europeia de desenvolvimento deve basear-se na definição de prioridades mensuráveis e na avaliação das suas políticas internas; na mobilização de recursos financeiros públicos e privados, para além da ajuda pública ao desenvolvimento, que deverão ser enquadrados nos objetivos gerais e no reforço do diálogo com os países em desenvolvimento.

O Protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia, aditado pelo Tratado de Lisboa, expressa a necessidade de incentivar a participação dos Parlamentos nacionais nas atividades da União, reforçando a possibilidade de exprimirem a sua opinião sobre os projetos de atos legislativos e outras questões que considerem relevantes.

Numa perspetiva mais tradicional, a ação dos parlamentos nacionais concentra-se sobretudo no controlo sobre a ação dos governos no processo europeu. Neste contexto, também a análise das decisões políticas do governo português deve ter em consideração a dimensão das políticas de desenvolvimento, procurando compatibilizar os compromissos internacionais assumidos por Portugal e pela União Europeia.

Esta ação dos Parlamentos nacionais é ainda mais significativa no atual contexto de crise, tendo um papel importante, conjuntamente com as instituições europeias, em manter o desenvolvimento como área de ação prioritária da União Europeia, num quadro político caracterizado por uma concentração quase exclusiva nos assuntos internos. Desta forma, a missão de fiscalização dos Parlamentos Nacionais poderia ter em atenção um critério de desenvolvimento na avaliação de atos legislativos e outros instrumentos da União. As políticas e medidas europeias com impacto internacional podem ser alvo de uma avaliação do impacto no desenvolvimento global e/ou nos países recetores, dando lugar a correções ou a medidas mitigadoras.

Tema transversal a todos os atores políticos é a necessidade de construir e manter um amplo consenso sobre a importância da cooperação e do desenvolvimento. Aqui, não se trata somente de garantir que estes temas recebem a devida atenção ao nível das estratégias e políticas estatais e da capacidade da sociedade civil interveniente neste campo (as ONGD) mas igualmente da **adesão da opinião pública** portuguesa e europeia aos objetivos da cooperação, aspeto este que maior relevo tem em períodos de recessão e crise económica interna como aquele em que agora nos encontramos. Será interessante

---

<sup>3</sup> As 12 áreas prioritárias são: comércio, ambiente, alterações climáticas, segurança, agricultura, pescas, dimensão social da globalização, migrações, inovação e pesquisa, sociedade da informação, transportes e energia



IEEI  
um projeto



MVF  
Instituto Marquês de Valle Filer  
ONGD  
apoio



COOPERAÇÃO  
PORTUGUESA  
IPAD  
Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento  
cofinanciamento



IEEI

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

lembrar que os dados do Eurobarómetro refletem o apoio da opinião pública europeia (e portuguesa) aos objetivos e esforços da cooperação para o desenvolvimento.

### **3. Portugal e a Cooperação para o Desenvolvimento**

#### **a) Experiência e Desafios**

Perante este cenário global, a cooperação portuguesa enfrenta novos desafios que vão muito para além da ajuda ao desenvolvimento e que requerem uma maior concertação de esforços entre os vários atores envolvidos, bem como uma maior complementaridade de políticas.

Torna-se cada vez mais importante potenciar a ação de atores que têm um papel importante na cooperação mas que desenvolvem muitas vezes as suas atividades de forma desenquadrada – como as autarquias e outros intervenientes na cooperação descentralizada – e de atores com responsabilidade no domínio legislativo e de fiscalização – como é o caso da Assembleia da República. Desta forma, é fundamental investir na melhor partilha de informação com públicos específicos e sensibilizar as entidades públicas responsáveis pelas diferentes áreas políticas, quer para a **importância da cooperação para o desenvolvimento e da sua eficácia**, quer para o **impacto dos vários setores na promoção de um desenvolvimento global mais justo e equitativo**.

Especificamente na Política de Cooperação para o Desenvolvimento, é reconhecido por várias instituições internacionais e pelos próprios países parceiros da cooperação (essencialmente PALOP e Timor-Leste) o grande esforço efetuado por Portugal nos últimos anos e os enormes **progressos**, nomeadamente em termos de racionalização e concentração sectorial da ajuda ao desenvolvimento, de planeamento estratégico, de aplicação dos princípios internacionais de eficácia da ajuda ou de organização de todo o sistema de cooperação. Isto é também salientado nos exames efetuados pelo CAD-OCDE à cooperação portuguesa (2006 e 2010). Para além disso, Portugal tem já exemplos que são apontados como **boas práticas** ao nível internacional, como é o caso da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED), da abordagem portuguesa ao desenvolvimento de capacidades nos países parceiros e à cooperação nos domínios da defesa e da segurança.

A Cooperação Portuguesa tem uma **história longa de valores partilhados** e de caminhos percorridos no sentido do estabelecimento de relações sólidas e de confiança com os seus principais países parceiros. Tem-se assumido como um **instrumento fundamental da política externa** portuguesa e de projeção de Portugal no Mundo, alavancando e potenciando relações privilegiadas com esses países, ao nível político, económico, social e de desenvolvimento. Nesse contexto, tem materializado o **compromisso de Portugal para com um desenvolvimento global mais equilibrado** e representado um contributo valioso para a formulação de respostas globais a problemas globais (o que é ainda mais relevante no atual contexto de crise).

Dado o reconhecimento das mais-valias da cooperação em setores bem identificados - como a Educação, o reforço de competências ou a capacitação institucional nas mais variadas áreas, incluindo a militar e a policial – e o caráter de longo-prazo de muitas das intervenções, a Cooperação assume-se como uma Política de Estado, ocupando lugar de relevo no impacto externo das políticas públicas e face a outros vetores de relacionamento internacional. Pode constituir, como foi opção de outros países europeus em



IEEI  
um projeto



MVF  
Instituto Marquês de Valle Fflore  
ONGD

apoio



IPAD  
Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento

cofinanciamento



IEEI

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

contexto de crise, um **elemento estratégico** para manter a importância e papel ativo de Portugal nas esferas políticas internacionais e no relacionamento bilateral privilegiado com diversos países prioritários na nossa política externa.

Os anos de 2010 e 2011 corresponderam aos últimos anos de vários Programas Indicativos de Cooperação (Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste em 2010, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe em 2011), mas o próximo ciclo programático é caracterizado por grande incerteza sobre a continuidade de vários apoios. É reconhecido que os cortes financeiros são atualmente inevitáveis, dada a crise económica vivida em Portugal, o que nos afasta do compromisso de atingir 0,7% do RNB em ajuda ao desenvolvimento até 2015. No entanto, isto apenas reforça a necessidade de um compromisso político claro para reforçar a concretização de **compromissos qualitativos** que Portugal subscreveu, incluindo em termos de eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

Neste contexto, as opções recentes nesta área denotam alguns sinais que podem ser preocupantes, e que questionam, em alguns casos, os ganhos e o caminho de consolidação prosseguido pela cooperação portuguesa.

- a) **Promoção da língua vs cooperação para o desenvolvimento.** O paradigma de interligação entre a promoção da língua/cultura e a cooperação, aplicado nos anos de 1960 e 70 por algumas ex-potências coloniais, foi ultrapassado, considerando-se hoje que a finalidade da cooperação é a promoção do desenvolvimento global, não sendo já possível contabilizar as ações de promoção da língua como APD. As recomendações do CAD à cooperação portuguesa, em 2010, afirmavam a este propósito que, não obstante a língua portuguesa ser a língua veicular do ensino e das ações de cooperação, a cooperação para o desenvolvimento não deve ser utilizada para objetivos de política externa relativos à promoção da língua, mas deve antes centrar-se no desenvolvimento dos países parceiros<sup>4</sup>. A fusão institucional entre o IPAD e o Instituto Camões sinalizou um caminho contrário, suscitando alguma perplexidade interna e junto aos parceiros internacionais; o mesmo se pode dizer do estabelecido nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, onde se refere o ensino da Língua Portuguesa (em vez do reforço do ensino em Língua Portuguesa) como um objetivo a prosseguir no contexto da cooperação para o Desenvolvimento.
- b) **O aumento da APD centrada em empréstimos concessionais** para infraestruturas e serviços económicos, condicionada à aprovação para empresas portuguesas. Isto representa um aumento da ajuda ligada, contrariando as recomendações internacionais sobre a matéria, subscritas por Portugal, e representando no médio prazo uma contabilização negativa para a APD portuguesa (à medida que os países pagam esses créditos). Na verdade, este tipo de ajuda aumenta a dívida externa dos países parceiros e pode ainda representar uma estagnação ou diminuição dos fundos para setores sociais, que normalmente são canalizados através de donativos para esses países.

<sup>4</sup> No exame de 2010 à Cooperação Portuguesa, afirma-se, na p. 12, que (Portugal) “*should make clear that ODA which supports teaching and using Portuguese should be a means to help achieve development in Lusophone countries, not to promote the Portuguese language as an end itself. Clarifying this in writing would help to enhance the developmental focus of Portuguese cooperation*”, e na p.28, “*in some policy documents, including the Strategic Vision, and in other parts of government, promotion of the Portuguese language is seen as an end in itself. When updating the Strategic Vision, Portugal has the opportunity to make this important distinction clear and thus help ensure all ODA focuses on development objectives*”. DAC-OCDE, 2010.



IEEI  
um projeto



MVF  
Instituto Marquês de Valle Flôr  
ONGD

apoio



IPAD  
Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento

cofinanciamento



IEEI

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## b) Operacionalização, Coordenação e Financiamento

A acrescentar a estes sinais mais recentes será de referir ainda as questões endémicas da **operacionalização da cooperação portuguesa nos países parceiros**. Em avaliações à cooperação portuguesa em diversos países (Angola, Moçambique, Cabo Verde) nas quais participaram investigadores do IEEI, são cronicamente referidos dois fatores que diminuem o impacto e a eficácia das ações. São eles:

- A não **movimentação atempada das verbas** acordadas para financiamento dos projetos em sede dos PIC. Portugal aparece quase sempre como o pior parceiro no que toca à disponibilização em tempo útil dos meios financeiros a que se obriga nos programas e projetos. A acrescentar a este facto não existem, contrariamente ao que se passa nos demais parceiros da cooperação, fundos de maneiio ou outras verbas disponíveis em condições de rápida mobilização através das representações diplomáticas, as quais se encontram desprovidas de meios para fazer face a estrangulamentos pontuais (que são muitos) na execução dos projetos aprovados em sede dos PIC.
- A prática de **não contratação local de peritos**, mais uma vez em contradição com o que acontece com a generalidade dos doadores, o que diminui a eficácia da ajuda e aumenta tempos e custos, uma vez que, mesmo quando existe autorização e verba disponível, a são preferidas movimentações de pessoal da sede ou contratação em Portugal, incluindo de estagiários. Portugal só terá a ganhar em termos de poupança financeira e de aumento de eficácia em seguir as práticas internacionalmente adotadas neste domínio.

A **insuficiente coordenação entre políticas e financiamento da cooperação** é, desde há muito, decorrente do modelo descentralizado de cooperação vigente em Portugal e da natureza transversal da atividade da cooperação. Isto significa que é fundamental investir em mecanismos que permitam uma maior transparência, coordenação, complementaridade e sustentabilidade das ações e da Política de Cooperação. Apresentamos aqui algumas ideias que nos parecem importantes neste sentido:

- **Assegurar que a real coordenação quer das políticas e programas setoriais quer da afetação das verbas disponíveis sejam da competência do MNE e do seu Instituto da Cooperação.** Apesar de caber ao IPAD, agora Camões, a coordenação da política de cooperação, apenas cerca de 10% das verbas são geridas por este instituto, sendo mais de 60% das verbas totais implementadas através do Ministério das Finanças e as restantes através de uma multiplicidade de Ministérios e organismos públicos. Esta situação será dificilmente ultrapassável sem que o Conselho de Ministros garanta que é ao MNE e Instituto da Cooperação que cabe a (real) coordenação.
- **Assegurar a elaboração de um programa orçamental para a Cooperação** verdadeiramente abrangente, transversal e transparente. Com efeito, esta tarefa tem sido dificultada pelo facto de o Orçamento de Estado português ser organizado numa lógica vertical (por Ministérios) e de terem deixado de existir rubricas transversais (por áreas ou programas). Não obstante as tentativas existentes desde 2004<sup>5</sup>, ainda não foi possível estabilizar uma figura orçamental que realmente dê

<sup>5</sup> De 2004 a 2009 o Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento designou-se por PO05, tendo em 2010, no âmbito do processo de preparação do Orçamento de Estado, sido criada uma figura orçamental de exceção, equiparada a



IEEI  
um projeto



MVF  
Instituto Marquês de Valle Flôr  
ONGD  
apoio



COOPERAÇÃO  
PORTUGUESA  
IPAD Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento  
cofinanciamento





IEEI

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

resposta à necessidade de acompanhar e coordenar a execução da cooperação, numa base interministerial e horizontal, atendendo a que os programas sectoriais não o permitiram fazer. Esta medida responderia ao objetivo, propugnado por doadores e parceiros (incluindo, na teoria, por Portugal), de tornar mais previsíveis verbas disponibilizadas pelos doadores e de permitir uma mais eficaz e coerente programação anual e plurianual dos orçamentos de Estado e planos estratégicos dos países parceiros.

### c) A Cooperação Portuguesa no Domínio da Segurança

Vários países parceiros da cooperação portuguesa são **Estados em situação de fragilidade e/ou de pós-conflito**, o que implica uma preocupação acrescida em termos de responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e coerência quanto aos objetivos e resultados da intervenção internacional do Estado Português nessas situações. Portugal assumiu uma posição de liderança nesta matéria, durante a Presidência da UE em 2007, ao impulsionar o primeiro Conselho conjunto de Ministros da Defesa e do Desenvolvimento e ao contribuir para a adoção das Conclusões do Conselho sobre “Resposta da UE a Situações de Fragilidade” e sobre “Segurança e Desenvolvimento” (novembro de 2007)<sup>6</sup>. A participação em missões de paz das Nações Unidas e da NATO, bem como de missões de Reforma do Setor de Segurança no âmbito PESP e algumas iniciativas no âmbito da CPLP têm-se assumido como vetores importantes da atuação portuguesa.

O papel da cooperação portuguesa passa também pelo apoio à organização de unidades e estabelecimentos de formação militar e pela formação em Portugal, bem como pelo reforço das instituições estatais responsáveis pela segurança interna, pelo Estado de Direito e pela estabilidade, designadamente as forças de segurança pública, os serviços de migrações e fronteiras e outros. Neste quadro, a **cooperação técnico-militar e técnico-policial** têm projetado uma imagem de credibilidade e relevância perante outros parceiros internacionais, incluindo através de programas de formação e reforço institucional, contribuindo para a capacitação e apropriação estrutural e instrumental, por parte das entidades oficiais e das administrações dos países parceiros da cooperação (essencialmente PALOP e Timor-Leste). Um exemplo desse reconhecimento é o facto de Portugal liderar a cooperação com Moçambique no âmbito técnico-policial, através da cooperação delegada por outros Estados. No entanto, apesar da perceção positiva da cooperação nestes setores, não foi feita nenhuma avaliação da cooperação policial e militar, que pudesse tirar lições e **projetar essas boas práticas junto dos nossos parceiros internacionais**. Para além disso, apesar de várias solicitações (nomeadamente do PNUD, dos EUA e de vários países europeus), a cooperação portuguesa nestas áreas tem ainda **pouca tradição de trabalho em conjunto com outros doadores**. A integração das assistências técnicas e formações ministradas por Portugal no âmbito de programas mais alargados e conjuntos poderia ser útil para

---

programa orçamental, designada por Agenda da Cooperação para o Desenvolvimento, para substituir o extinto PO05, na sequência da adoção, pelo Ministério das Finanças, de uma estrutura de programas orçamentais sectoriais. Em 2011 voltou a existir um Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento designado por PO21. Em 2012 o Orçamento volta a não prever rubricas transversais, incluindo no caso da cooperação.

<sup>6</sup> O IEEI esteve envolvido neste processo através da participação de duas investigadoras na produção, para a Presidência Portuguesa, do relatório *Situations of Fragility. Challenges for an European Response Strategy*, disponível em [http://www.ieei.pt/files/Estados\\_Fragéis.pdf](http://www.ieei.pt/files/Estados_Fragéis.pdf)



IEEI  
um projeto



MVF  
Instituto Marquês de Valle Ffôr  
ONGD  
apoio



cofinanciamento



IEEI

O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

melhorar a visibilidade da cooperação portuguesa e é ainda mais importante numa altura de restrições financeiras.

Um passo importante no plano estratégico foi a aprovação, em 2009, da **Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento**<sup>7</sup>. Nela se reconhece que “a intervenção internacional do Estado Português em situações de fragilidade nos países parceiros da cooperação tem obedecido a lógicas sectoriais muito variadas, frequentemente descoordenadas e com resultados mistos”.

Com efeito, ao nível interno, os progressos efetuados por Portugal, nos últimos anos, para a existência de um apoio integrado às questões de *peacebuilding* e de segurança humana têm sido prejudicados quer pela insuficiência de fundos, quer pela falta de uma comunicação sólida e de canais de coordenação eficazes entre as instituições governamentais (e destas com a sociedade civil). Apesar do acompanhamento das principais tendências internacionais ao nível estratégico, as ações de *peacebuilding* e as tentativas de interligação entre segurança e desenvolvimento são, na maioria das vezes, resultado de uma situação de emergência (por exemplo, um golpe de Estado, o surgimento de violência armada, etc) e/ou são realizadas numa base *ad-hoc*, caso a caso. Assim, perante o contexto internacional de proliferação de crises estruturais complexas e de necessidade da promoção da paz e do desenvolvimento ao nível global, impõe-se que Portugal identifique mecanismos e instrumentos para uma **intervenção do Estado português mais coerente, integrada e coordenada**.

Esta ligação entre segurança e desenvolvimento significa que é importante desenvolver sinergias — tanto nos países onde predominam as missões de prevenção ou resolução de conflitos, manutenção ou consolidação da paz, como naqueles em que predominam atividades da cooperação para o desenvolvimento e que se caracterizam por uma fraca capacidade institucional em termos gerais — entre os vários intervenientes, na sede e no terreno, tendo em vista uma coordenação das diferentes intervenções e, conseqüentemente uma maior eficácia.

É hoje amplamente reconhecido que as reformas na área da segurança apenas podem ter sucesso se os apoios ao desenvolvimento reforçarem os esforços políticos na área da segurança/defesa e vice-versa. No entanto, a prática revela ainda grandes incoerências, duplicações ou falta de trabalho conjunto entre os diversos atores — como exemplo, os processos de DDR, em que a componente de reintegração é normalmente descurada ou implementada de uma forma insatisfatória, quer porque existe escassez de recursos, quer porque os atores de desenvolvimento não são suficientemente envolvidos no processo. A isto juntam-se falhas de planeamento *à priori*, que não têm em devida consideração o que cada doador se encontra a desenvolver em dado país. Um exemplo é a missão de RSS na Guiné-Bissau, onde existiram sobreposições das intervenções entre a missão comunitária PESH e a cooperação bilateral portuguesa. Isto significa também que é necessário investir em melhorar os canais de comunicação em Bruxelas, reforçar a participação portuguesa nos grupos de trabalho e encontrar formas de melhorar a **interligação entre a esfera bilateral e multilateral**, principalmente no âmbito europeu.

---

<sup>7</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16500/0560305608.pdf>. O IEEI contribuiu para a definição desta estratégia através da realização de um debate com a participação de uma diversidade de atores da cooperação portuguesa, realizado no IDN em 2009 e cuja *background note* está disponível em [http://www.ieei.pt/files/30abril09\\_BackgroundNote\\_PMF.pdf](http://www.ieei.pt/files/30abril09_BackgroundNote_PMF.pdf)



IEEI

um projeto



Instituto Marquês de Valle Ffôr  
ONGD

apoio



COOPERAÇÃO  
PORTUGUESA

IPAD Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento

cofinanciamento



**IEEI**

*O DESENVOLVIMENTO NO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

---

Os **instrumentos** estão já definidos na Estratégia. Incluem a criação de mecanismos de coordenação política e operacional regular, em Lisboa e nos países parceiros da cooperação; a definição de equipas *ad-hoc*, a nível ministerial, sobre cada país parceiro que se encontre numa situação de fragilidade – como é o caso da Guiné-Bissau e de Timor; a elaboração, por essas equipas, de planos de ação especificamente orientados para as necessidades e desafios destes países; a articulação e definição dos programas de cooperação técnico -militar, de cooperação técnico-policial e de cooperação judiciária no âmbito dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) com o órgão coordenador da cooperação portuguesa; entre outras medidas.

Assim, importa que nesta área:

- Seja promovida de forma ativa a coordenação e atuação conjunta entre intervenientes na área da segurança/defesa e do desenvolvimento, de forma a promover uma atuação portuguesa mais abrangente e integrada, quer no plano multilateral (p.ex. no âmbito da EU) quer na cooperação bilateral com os países parceiros;
- Seja efetuada uma reflexão sobre as mais-valias da cooperação técnico-militar e técnico-policial no âmbito geral da cooperação e da atuação externa de Portugal;
- Sejam exploradas, de forma mais sistemática, oportunidades de colaboração e atuação conjunta com outros doadores nos programas de cooperação técnico-militar e técnico-policial;
- Sejam efetivamente implementados os mecanismos e instrumentos existentes para permitir uma programação e ação mais integrada da cooperação portuguesa nos países em situação de fragilidade;
- Se dê seguimento à implementação da Estratégia sobre Segurança e Desenvolvimento.



**IEEI**

um projeto



Instituto Manjique de Valle Fidei  
ONGD

apoio



cofinanciamento