

Sessão de trabalho na Comissão do Orçamento, Finanças e Administração Pública 9 de março de 2012

Assembleia da República

As Tendências Internacionais da Cooperação para o Desenvolvimento e o Papel de Portugal

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 representam desafios importantes também para a cooperação portuguesa. Salientam-se aqui, de forma resumida, três destas dinâmicas:

1. As mudanças na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

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.

Esta nova agenda global do desenvolvimento, em definição para o período pós-2015, assenta, entre outros aspetos, num maior reconhecimento de que a ajuda ao desenvolvimento é incapaz, por si só, de responder às causas multidimensionais da pobreza e a todos estes desafios com impactos consideráveis nos processos de desenvolvimento. Por um lado, é preciso ter em conta 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, aos quais acresce o papel fundamental das políticas internas destes países. Por outro lado, é cada vez mais necessário que haja uma concertação de 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 *leverage* 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, impõese 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. Da mesma forma, impõe-se 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).









c) Novas tendências da ajuda ao desenvolvimento: eficácia e coerência

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, 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 a eficácia da ajuda, mas a 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 (CPD), ou seja, à necessidade de assegurar que várias políticas (comercial, de segurança, agrícola, etc) dos países doadores contribuem para os objetivos globais de redução da pobreza e do desenvolvimento, ou que pelo menos não os prejudicam. 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 em que é que uma série de políticas contribuem para o objetivo "desenvolvimento" — muito para além da política de cooperação por si só. Isto significa, nomeadamente, que se deve caminhar no sentido de desenvolver respostas integradas e abordagens conjuntas entre os diversos setores — as chamadas abordagens intergovernamentais ou "whole-of-Government" — para responder aos desafios multidimensionais do desenvolvimento nos países parceiros.

2. A Cooperação portuguesa

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 importante, cada vez mais, 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) ou da abordagem portuguesa ao desenvolvimento de capacidades nos países parceiros.

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 — e o caráter de longo-prazo de muitas das intervenções, a Cooperação assume-se como uma Política de Estado, devendo ocupar lugar de relevo no seio das políticas públicas e face a outros vetores de relacionamento externo. Pode constituir, como foi opção de outros países europeus em 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 essenciais 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 a 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 expotências coloniais, foi ultrapassado, considerando-se hoje que a finalidade da cooperação é a promoção do desenvolvimento global, não sendo 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 parceiros¹. A fusão institucional entre o IPAD e o Instituto Camões sinalisou um caminho contrário (suscitando alguma perplexidade interna e junto aos parceiros internacionais), tal como o 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 por via de 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 APD portuguesa negativa (à medida que os países pagam esses créditos). Na verdade, este tipo de ajuda representa um aumento da dívida externa para os 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.

A estes elementos, junta-se a reconhecida **insuficiência da coordenação entre atores e verbas da cooperação**, 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:

A necessidade de resolver a dissociação entre teoria e prática na gestão e implementação 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. Torna-se necessário, assim, definir mecanismos concretos que

¹ 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 objetives". DAC-OCDE, 2010.









permitam que haja uma verdadeira coordenação na atribuição de verbas e na definição dos programas bilaterais de cooperação com os países parceiros.

A necessidade de estabelecer um **programa orçamental para a Cooperação** verdadeiramente abrangente, transparente e eficaz. Com efeito, esta tarefa tem sido dificultada pelo facto de o Orçamento de Estado português ser organizado numa lógica vertical (por Ministérios) e não horizontal (por áreas ou programas). Não obstante as tentativas existentes desde 2004², ainda não foi possível a existência de uma figura orçamental que realmente desse 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.

De referir ainda as questões endémicas da **operacionalização da cooperação portuguesa nos países recetores**. 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 impossibilidade de 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 atempada dos meios financeiros a que se obriga nos programas e projetos, devido às regras orçamentais e às impostas pelo Tribunal de Contas. A acrescentar a este facto não existem, contrariamente ao que se passa nos demais parceiros da cooperação, fundos de maneio ou outras verbas disponíveis em condiçõe de rápida mobilização através das representações diplomáticas, que se encontram assim desprovidas de meios de fazer face a estrangulamentos pontuais (que são muitos) de execução dos projetos aprovados em sede dos PIC.
- A impraticabilidade legal de proceder à contratação local de peritos, mais uma vez contrariamente ao que acontece com a generalidade dos parceiros, o que diminui a eficácia da ajuda e aumenta os tempos e os gastos necessários, uma vez que, mesmo quando existe autorização e verba disponível, qualquer movimentação de pessoal de apoio às representações diplomáticas na área da cooperação ter que provir ou de movimentações de pessoal da sede ou da 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.

Ou seja, a necessidade de operacionalização apresentada como bandeira do atual governo, poderia ganhar pela resolução deste tipo de questões que acabariam por ter um forte impacto na capacidade de execução da cooperação e sua coordenação, como aliás se pretende na teoria, das representações diplomáticas portuguesas nos países recetores.

² 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 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.









Por último, a necessidade de um **amplo consenso na sociedade portuguesa** é um aspeto primordial, não só das estratégias e políticas estatais e da capacidade da sociedade civil interveniente neste campo (as ONGD) mas essencialmente da adesão da opinião pública portuguesa 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. O projeto desenvolvido pelo IEEI, *O Desenvolvimento no Centro das Políticas Públicas*, insere-se neste domínio e procura estimular 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 no Parlamento, nos debates e demais atividades tipificadas como educação para o desenvolvimento, têm que se manter como elemento essencial para a existência de um amplo consenso na sociedade portuguesa e não podem ser considerados como marginais nas políticas públicas e na ação dos agentes dessas mesmas políticas.





