Guia Elementar
da Cooperação para o Desenvolvimento

A luta contra a pobreza assume-se como uma responsabilidade de cada um no quadro da cidadania global, sendo uma questão de justiça social e um dever, num contexto mundial cada vez mais interdependente e globalizado. A importância da cooperação no seio das políticas públicas é inegável como forma de promover um mundo mais justo e equitativo.

O presente guia tem por objetivo **informar e sensibilizar sobre algumas questões essenciais da cooperação para o desenvolvimento** em geral e da cooperação portuguesa em particular, advogando por uma ajuda ao desenvolvimento mais eficaz, sustentável e transparente. Pretende, assim, constituir-se como uma **ferramenta útil para decisores políticos** e para uma diversidade de outros intervenientes na cooperação portuguesa.

O Desenvolvimento é uma Responsabilidade Partilhada

Uma iniciativa do Instituto Marquês de Valle Flor e do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais

Logo IMVF
O projeto "Enhancing Policy Coherence" pretende contribuir para a erradicação da pobreza, promovendo a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento através da sensibilização e monitorização de diversos intervenientes na política de cooperação.

Logo IEEI
O Projeto "A Cooperação no Centro das Políticas Públicas" visa promover o estatuto e importância da cooperação para o desenvolvimento no seio das políticas públicas e a coerência das políticas para o desenvolvimento no contexto português, de forma a contribuir para a melhoria da atuação externa portuguesa e da eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento.

Financiamento – logos CE e IPAD

Índice

A importância do Desenvolvimento 4

O papel da Cooperação para o Desenvolvimento 6

O novo milénio: Um Compromisso pelo Desenvolvimento Humano 8

Factos & Dados da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) 12

Críticas à Ajuda ao Desenvolvimento 14

As alterações no panorama global da ajuda ao desenvolvimento 18

Da Eficácia da Ajuda à Eficácia do Desenvolvimento 20

O desafio da Coerência 23

O papel da Educação para o Desenvolvimento 26

A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento 28

A importância do Desenvolvimento

> "O Desenvolvimento é um processo de alargamento das possibilidades de escolha".
>
> Amartya Sen

Se é verdade que vivemos uma era de abundância, prosperidade e progresso sem precedentes, também é uma realidade a persistência da Pobreza como um **fenómeno muldimensional à escala mundial**.

O desenvolvimento é muito mais do que aumento do rendimento ou crescimento económico, dependendo de uma diversidade de fatores onde se incluem as oportunidades económicas, as liberdades políticas, o acesso a serviços básicos, ou o empoderamento social, entre outros. Nesse sentido, o desenvolvimento consiste na remoção de barreiras e restrições que limitam, de várias formas, as escolhas e oportunidades das pessoas.

O desenvolvimento procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades; significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e económico e de realização humana e cultural. Nesse sentido, é um **Direito Humano fundamental** e uma questão de **justiça social**.

Factos e Dados

O ano de 2010 marcou a primeira vez que o número de pobres diminuiu simultaneamente nas seis regiões do Mundo, inclusive na África Subsaariana. A maior redução verifica-se na Ásia, principalmente na China: entre 1981 e 2008, o número de chineses que sobrevive com menos de 1,25 dólares por dia diminuiu em 660 milhões. No entanto, houve menos avanços no combate à pobreza moderada (pessoas que vivem com uma renda de 1,25 a 2 dólares americanos por dia), já que esse contingente passou de 648 milhões de pessoas em 1981 para 1,18 mil milhões em todo o mundo.

O número de pessoas que sofrem de fome passou de 824 milhões em 1990 para cerca de mil milhões em 2009, devido ao aumento de preços dos produtos alimentares e à crise financeira e económica.

Nos países em desenvolvimento, 22% das pessoas vivem com menos de 1,25 dólares por dia e 43% com menos de 2 dólares. A este ritmo, e tendo em conta o aumento populacional, cerca de mil milhões de pessoas continuará a viver em pobreza extrema em 2015 (o chamado "*bottom billion*"). A geografia da pobreza mundial está a alterar-se, uma vez que a maior fatia da população abaixo do limiar da pobreza – cerca de 72% - não vive atualmente nos países mais pobres mas sim em países de rendimento médio (principalmente Paquistão, Índia, China, Nigéria e Indonésia).

Apesar de uma evolução global positiva na maior parte dos indicadores de desenvolvimento, os números escondem consideráveis disparidades geográficas e outras, que entre países e regiões, quer dentro dos próprios países. As diferenças entre estar num meio urbano ou rural, entre pertencer a uma família mais pobre ou mais rica, entre ser do sexo feminino ou masculino, entre viver em zonas de conflito ou de paz, afetam significativamente questões de desenvolvimento como o acesso à saúde, a frequência e conclusão do ensino básico ou a existência de saneamento.

Fontes: ONU 2011, Banco Mundial 2012

IMAGEM - Árvore do Desenvolvimento

O papel da Cooperação para o Desenvolvimento

A luta contra a pobreza assume-se como uma **responsabilidade de cada um no quadro da cidadania global**, ancorada em princípios de solidariedade e de responsabilidade partilhadas. A política de ajuda ao desenvolvimento não deve, assim, ser encarada como um ato de caridade dos mais ricos para com os mais pobres, mas como uma necessidade ditada por critérios de elementar justiça.

É também fácil advogar a promoção do desenvolvimento global para nosso próprio benefício e interesse, já que a ausência dele gera fenómenos de insegurança, migrações, entre outros, que facilmente nos afetam no chamado Mundo Desenvolvido. A interdependência crescente demonstra-nos que os problemas económicos ou de segurança são também problemas de desenvolvimento, exigindo um esforço de procura de soluções globais.

"… a pobreza é o risco sistémico máximo. É um terreno fértil para a proliferação do terrorismo, conflitos armados, degradação ambiental, doenças transfronteiriças e criminalidade organizada. A cooperação para o desenvolvimento é uma parte importante da solução deste desafio mundial e começa pela Ajuda para o Desenvolvimento."

Angel Gurría, Secretário-Geral da OCDE, abril de 2008

O QUE É?

A Cooperação para o Desenvolvimento consiste no **esforço levado a cabo conjuntamente** por países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com a finalidade de combater as dificuldades económicas e sociais dos últimos de forma sustentável e duradoura. A cooperação significa envolver as populações na definição, planificação e criação do seu próprio futuro, capacitando as pessoas e comunidades para intervirem e liderarem o seu próprio processo de desenvolvimento.

A Cooperação para o Desenvolvimento inclui uma grande **diversidade de fluxos**: desde fluxos privados e donativos através de Organizações Não-Governamentais (ONG), até fluxos oficiais que incluem a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD).

A **Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)** trata-se da ajuda fornecida por organismos públicos dos países doadores aos países em desenvolvimento, sob a forma de projetos, programas, fornecimento de bens e serviços, operações de alívio da dívida e contribuições para ONGD ou organismos multilaterais. Os critérios para aquilo que constitui ou não APD têm sido definidos no quadro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

A APD pode ser canalizada pela via Bilateral e pela Multilateral. A APD bilateral pode ser fornecida: diretamente ao país beneficiário; através de organizações não-governamentais (ONG) e ainda através de atividades promovidas no país doador. A APD multilateral surge na forma de contribuições para os orçamentos das organizações multilaterais que atuam na área do desenvolvimento, sendo a gestão desses fundos realizada de forma autónoma pelas organizações multilaterais.

A Cooperação para o Desenvolvimento NÃO É:

Não é caridade ou assistencialismo, não deriva de uma boa vontade individual ou coletiva →→→ mas sim um dever de todos e uma a responsabilidade comum.

Não é uma imposição de modelos, valores ou práticas →→→ mas sim uma experiência de troca e partilha.

Não visa a promoção de outros interesses, nomeadamente comerciais, económicos, de defesa e segurança, culturais ou de promoção da língua →→→ mas sim o Desenvolvimento.

O novo milénio: Um Compromisso pelo Desenvolvimento Humano

A **Declaração do Milénio**, adotada em 2000, por todos os Estados Membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, veio lançar um processo decisivo da cooperação global no século XXI. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio correspondem a uma agenda de desenvolvimento definida globalmente e assente em metas e comuns até 2015.

Os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)

1. Erradicar a Pobreza Extrema e a Fome
2. Alcançar a Educação Primária Universal
3. Promover a Igualdade de Género e Capacitar as Mulheres
4. Reduzir a Mortalidade Infantil
5. Melhorar a Saúde Materna
6. Combater o HIV/SIDA, a Malária e outras doenças
7. Assegurar a Sustentabilidade Ambiental
8. Desenvolver uma parceria Global para o Desenvolvimento.

Mais informação em: http://www.un.org/millenniumgoals/
e www.objetivo2015.org

Em 2002, na Conferência Mundial sobre o Financiamento do Desenvolvimento, foi estabelecido um novo paradigma - o **Consenso de Monterrey** -, que defende:

(i) os ODM como metas que norteiam toda a cooperação ao nível mundial;
(ii) o ultrapassar de uma mera relação doador-beneficiário para verdadeiras relações de parceria, em que os países em desenvolvimento e outros intervenientes (como as ONG) sejam parceiros efetivos do desenvolvimento e não meros recetores de ajuda;
(iii) a necessidade de coerência e harmonização entre as políticas dos diferentes países, de forma a promover uma maior eficácia da ajuda.

Está atualmente em debate a definição de uma agenda de desenvolvimento para o período pós-2015. Essa agenda terá de ter em conta, necessariamente, as alterações nos equilíbrios económicos mundiais e no panorama global da ajuda ao desenvolvimento, e deverá corresponder a uma visão clara de resposta aos desafios multifacetados do Desenvolvimento.

Em discussão para a **agenda global pós 2015**, estão questões como:

- A procura de fontes inovadoras de financiamento do desenvolvimento;

- A ligação entre diversos fluxos que promovem o desenvolvimento, para além da ajuda (como as remessas dos emigrantes, o investimento direto estrangeiro, o comércio, entre outros);

- A inclusão de objetivos e metas relacionadas com desafios globais com impacto importante no desenvolvimento, incluindo na área da segurança, da governação, dos Direitos Humanos, do ambiente, entre outras;

- A questão dos Bens Comuns* e de como estes podem ser incluídos numa agenda global;

- A definição de uma nova arquitetura mundial da ajuda ao desenvolvimento, que tenha em conta o papel de uma grande diversidade de intervenientes.

***Bens Comuns** são os bens ligados aos direitos e responsabilidades coletivas, sendo o principal instrumento do ser e do viver em comunidade (local, nacional, ou global).

Existem vários tipos: bens comuns naturais são necessários à nossa sobrevivência, bens comuns sociais garantem a coesão social e bens comuns culturais são o pré-requisito para o nosso desenvolvimento individual. Assim, a água, o solo, a saúde, o conhecimento, a segurança, o trabalho,a memória, a língua, a cultura, , a comunicação, são todos exemplos de bens comuns fundamentais para a Humanidade.

Promover uma distribuição mais justa dos Bens Comuns, a equidade no acesso aos recursos e uma real igualdade nas oportunidades, são parte integrante da promoção do Desenvolvimento.

Fontes Inovadoras de Financiamento do Desenvolvimento

Tem-se debatido de forma crescente a necessidade de recursos inovadores para financiar o desenvolvimento, que complementem os recursos da APD. Algumas das hipóteses em discussão, algumas já implementadas, são:

a. Implementação de uma **taxa sobre os voos internacionais**. Camarões, Chile, Congo, França, Madagáscar, Mali, Maurícias, Níger, Coreia do Sul têm esta taxa implementada. Em 5 anos foram mobilizados1.300 milhões de dólares. Fonte: http://www.unitaid.eu

b. Mobilizar os **activos financeiros não reclamados** nos bancos para o combate à pobreza. Em Inglaterra existem 19 mil milhões de euros em activos de carácter financeiro não reclamados, i.e. dinheiro em contas bancárias, juros de obrigações, dividendos de acções, seguros de vida e outros não reclamados há mais de 20 anos. Foi criada uma comissão de activos não reclamados, para que estes sejam devolvidos à sociedade, bem como um Banco Social que financia as políticas do Ministério para o Terceiro Sector. Fonte: http://www.porto.taf.net/dp/files/20100118-bancosocial.pdf

c. Implementação de uma **taxa sobre transacções financeiras**. Vários países já o propuseram. Fonte http://www.leadinggroup.org

d. Venda/Leilão **de licenças de emissão de carbono.**

e. **Reduzir os custos de transferências internacionais** para os países beneficiários da ajuda, de forma a aumentar os valores disponíveis para a economia local.

f. **Reverter parte dos Jogos** da Santa Casa da Misericórdia. Um exemplo é a lotaria do Reino Unido (Big Lottery Fund UK). Tem um fundo, intitulado "International Communities": http://www.biglotteryfund.org.uk/prog_international_communities?regioncode=-uk) com um montante máximo de 80 milhões de libras para o período de 29 de Setembro de 2010 a 31 de Março de 2014. Podem ser submetidos projectos para financiamento de montantes entre as 50 mil e as 500 mil libras. O programa só está acessível a ONGD e equiparáveis, que tenham actividade de cooperação para o desenvolvimento.

g. Estabelecer mecanismos de mobilização conjunta de financiamento privados "Basket funding", reduzindo a dispersão e aumentando o impacto.

Exemplos sectoriais:

Os setores onde mais se tem avançado são o Ambiente (principalmente através do mercado de carbono) e a Saúde. Neste último caso, alguns exemplos incluem:

- A criação da UNITAID, que compra e distribui medicamentos contra o HIV/SIDA, a malária e a tuberculose, financiada por taxas sobre bilhetes de avião aplicadas em alguns países.
- A International Finance Facility for Immunisation (IFFI), financiada pela emissão de obrigações governamentais, que tem promovido programas de vacinação.
- O Advance Market Commitment (AMC), compromisso entre doadores e empresas farmacêuticas, para garantir preços baixos aos fármacos resultantes da pesquisa de vacinas contra a tuberculose.

As metas quantitativas

Para além dos aspetos qualitativos, os doadores comprometeram-se a atingir objetivos quantitativos. No quadro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que inclui a maior parte dos países doadores, foi subscrito o compromisso de aumentar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento para 0,7% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) até 2015.

A União Europeia reforçou este compromisso, no Conselho Europeu de 2005, em que os países membros estabelecerem metas intermédias de 0,33% do RNB para 2006 e de 0,51% do RNB para 2010 (para os países UE-15[1], já que os 12 Estados-Membros que aderiram à União em 2004 e 2007 comprometeram-se a uma meta de 0,17 % do RNB até 2010).

Em 2005, reunidas em Gleneagles, as oito economias mais industrializadas do mundo (G-8) afirmaram três compromissos: aumentar a APD em 50 mil milhões de dólares, duplicar a sua ajuda a África para igual valor e chegar a 2010 com um valor mínimo de ajuda face ao Rendimento Nacional Bruto de 0,51% e, idealmente, 0,56. Contudo, nenhuma destas metas foi atingida.

[1] Os países da UE-15 são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha, Suécia, Reino Unido.

Factos & Dados da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)

A União Europeia é, no seu conjunto (Comissão Europeia + Estados-Membros), o **principal doador mundial** de ajuda ao desenvolvimento, concedendo cerca de 55% dessa ajuda. Em 2011, esse valor atingiu os 73, 6 mil milhões de euros, o que corresponde a 0,42% do RNB. No entanto, este valor é ainda marginal se comparado com outros fluxos e insuficiente para cumprir os compromissos internacionais.

No geral, a APD líquida dos doadores membros da OCDE atingiu 133,5 mil milhões de dólares em 2011, o que representou 0,31% do RNB total. Os maiores doadores mundiais **em volume** são os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, a Alemanha e o Japão.

"Os países europeus estão a reduzir a ajuda de forma mais rápida do que as suas economias estão a regredir (…) Os governos europeus estão, compreensivelmente, sob pressão, mas devem perceber o quão importante são os programas de desenvolvimento para combater a pobreza global e para apoiar os países em desenvolvimento a fazer face ao impacto da crise financeira. Os países europeus não devem virar as costas a mais de três mil milhões de pessoas que vivem com menos de 2,5 dólares por dia".

Olivier Consolo, Diretor da CONCORD (Confederação Europeia das ONG de Desenvolvimento e Ação Humanitária)

Os países que já destinam mais de 0,7% do RNB à ajuda ao desenvolvimento são **a Dinamarca, o Luxemburgo, a Holanda, a Noruega e a Suécia.** Outros países da União Europeia já cumpriram o compromisso de afetar mais de 0,51% do RNB em 2010 (a Bélgica, a Finlândia e a Irlanda), enquanto alguns países permanecem muito distantes desta meta (como a Áustria, a Grécia, a Itália e Portugal – ver Gráfico).

O esforço global de financiamento do desenvolvimento tem vindo a crescer nos últimos anos, principalmente pelo surgimento de novos doadores e pela inovação de fontes e formas de ajuda. Mas a **crise económica** nos países do Ocidente veio afetar consideravelmente os orçamentos da ajuda ao desenvolvimento em muitos países. Em 2011, 12 países europeus efetuaram cortes nesses orçamentos, sendo os principais decréscimos registados na Espanha e na Grécia. No entanto, outros países continuaram a apostar neste setor como elemento estratégico essencial da política externa, como foi o caso do Reino Unido e da Irlanda, e outros registaram aumentos na ajuda (Itália, Suécia, Alemanha).

Gráfico com valores da ajuda e compromissos

Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)
em percentagem do Rendimento Nacional Bruto

	APD de Portugal	Média OCDE
2001	0,25	0,22
2002	0,27	0,23

Metas internacionais definidas

2003	0,22	0,24		
2004	0,63	0,25		
2005	0,21	0,32		
2006	0,21	0,30		
2007	0,22	0,27		
2008	0,27	0,30		
2009	0,23	0,31		
2010	0,29	0,32	0,51	EU-15
2011*	0,29	0,31		
2015			0,7	

E Portugal?

Quando comparado com a comunidade doadora, Portugal faz parte do grupo dos pequenos doadores, em termos quer de volume de ajuda, quer de esforço financeiro relativo. Desde 1995 até 2011, a APD Portuguesa tem-se mantido entre os 0,21% e os 0,29% do RNB, com exceção do ano de 2004, no qual o reescalonamento da dívida externa angolana originou um aumento dessa percentagem.

Cerca de 60% da APD portuguesa é concedida por via bilateral e aproximadamente 40% através de organizações multilaterais. No caso da cooperação bilateral, os Páises Africanos de Língua Oficial e Timor‑Leste Têm sido os espaços de intervenção privilegiada. Em 2009 e 2010, reflexo do início do pagamento da dívida externa por parte de Angola, a APD líquida apresentou valores negativos. Quanto à APD Multilateral, mais de 70% é canalizada para a União Europeia, principalmente para o orçamento da Comissão Europeia para países em desenvolvimento e para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) – que é o principal instrumento financeiro no quadro do Acordo de Cotonou entre a EU e os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP).

Dois dos vetores em que a APD portuguesa regista contribuições muito aquém da média europeia é, por um lado, a ação humanitária (com uma média de 2% da ajuda na última década) e, por outro lado, o financiamento a – ou através de – Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), situado também em aproximadamente 2-3% da APD.

Em termos absolutos, o aumento do montante da APD portuguesa nos anos mais recentes tem decorrido da concessão de linhas de crédito, condicionadas à sua implementação por empresas portuguesas, destinadas a infraestruturas e serviços económicos. Isto significa que a percentagem de ajuda ligada[2] tem aumentado (de 8,7% da APD bruta total em 2008, para 48,3% em 2010), contradizendo os compromissos subscritos por Portugal no âmbito da OCDE e da União Europeia.

Em Portugal, o orçamento destinado à APD sofreu um corte de 3% em 2011, estimando-se que nas doações e donativos esse corte tenha sido substancialmente maior.

[2] Ajuda ligada: empréstimos ou donativos cuja concessão está vinculada à aquisição de bens e serviços no país doador. O Banco Mundial estima que a Ajuda ligada reduz em 25% o potencial da sua eficácia.

Críticas à Ajuda ao Desenvolvimento

Muitos estudos têm tentado medir o impacto da ajuda ao desenvolvimento no efetivo desenvolvimento dos países. No entanto, isto é uma tarefa complexa, já que é muito difícil identificar relações de causa-efeito e isolar o efeito que a ajuda terá no crescimento económico ou no desenvolvimento humano, relativamente a outros fatores que também produzem efeitos, como é o caso das políticas governamentais dos países, do investimento estrangeiro, do comércio, de várias circunstâncias locais, etc.

Verifica-se atualmente uma profusão de fluxos externos para muitos países ao desenvolvimento - incluindo a APD, empréstimos, créditos mistos, financiamentos climáticos, fundos privados, etc. – e o desafio está exatamente na **capacidade e vontade de canalizar estes fluxos para objetivos de redução da pobreza e de desenvolvimento**. A ajuda fornece apenas recursos complementares, que não podem substituir os principais recursos para o desenvolvimento dos países. Nesse contexto, **a ajuda realmente eficaz é aquela que promove uma redução da dependência da ajuda**, para que o objetivo final seja exatamente o país deixar de precisar desse apoio.

Existem argumentos que defendem ou criticam os impactos da Ajuda ao Desenvolvimento, alguns dos quais são aqui resumidos:

A FAVOR

- A ajuda tem sido fundamental em situações de crise e de emergências humanitárias, tendo contribuído para salvar vidas ou melhorar as condições de vida das populações de muitos países
- Muitos projetos de ajuda têm impactos positivos e apoiaram dimensões fundamentais do desenvolvimento humano, chegando a setores da população que de outra forma não teriam sido apoiados.
- Os resultados diretos de muitas ações de ajuda ao desenvolvimento são visíveis, nomeadamente ao nível das infraestruturas, de serviços básicos de educação e saúde, de melhorias na produção e no rendimento, no desenvolvimento de competências, etc.
- Os recursos da ajuda ao desenvolvimento são fundamentais para financiar os orçamentos nacionais de muitos países em desenvolvimento e para possibilitar a implementação de programas de investimento público nesses países.
- A ajuda ao desenvolvimento aumentou o conhecimento e a compreensão sobre as complexidades dos processos de desenvolvimento.
- A ajuda ao desenvolvimento é apenas um dos fatores que influi no processo de desenvolvimento; não pode ser responsabilizada, por si só, por maus resultados de um país ou região em termos de desenvolvimento.

> *Aid has made a difference, but it could make a far greater difference. There as always been, and there still remains today, a significant gap between what aid could do (and) the expectations, still strong, of what it ought to achieve – in alleviating human suffering, and contributing to the reduction of poverty, and what happens in practice*.
>
> R. Riddell, "Does Foreign Aid Really Work?", Oxford University Press, 2008

CONTRA

- A ajuda não resulta porque não chega a quem precisa: uma grande percentagem dos fluxos fica retida nos países doadores (p.ex. com custos salariais, consultorias, etc), ou é absorvido pelas dinâmicas de corrupção ou pelas elites.
- A ajuda é muitas vezes motivada por objetivos que nada têm a ver com desenvolvimento, nomeadamente interesses comerciais, de segurança, geo-políticos e geo-estratégicos, sendo definida pelas prioridades do doador.
- A ajuda não resulta porque perpetua dependências e está assente numa relação desigual entre doador (aquele que tem os recursos financeiros) e beneficiário.
- A ajuda não tem grandes impactos no desenvolvimento porque não consegue ultrapassar um sistema económico mundial intrinsecamente injusto e desigual, em que continuam por resolver as causas profundas da pobreza – incluindo p.ex. a transferência de fluxos financeiros ilícitos, a "fuga de cérebros" dos países em desenvolvimento, o abastecimento de armas e apoio a regimes ditatoriais por parte dos países mais desenvolvidos, etc.
- A ajuda não resulta devido a questões técnicas do sistema: os programas são mal concebidos, não se adequam às necessidades e dinâmicas locais dos beneficiários, a ajuda é volátil e obedece a lógicas de curto-prazo, é prejudicada pela grande descoordenação e competição pela visibilidade entre os doadores, etc.

AS PERCEÇÕES: Alguns Mitos & Realidades

Mito	*Realidade*
Os países ricos fornecem grandes recursos financeiros para a ajuda ao desenvolvimento, como demonstram os números da OCDE nos últimos 50 anos (2,3 triliões de dólares no total).	A perceção de muitos cidadãos é que os países ricos dão grandes percentagens do seu rendimento para ajudar outros países. Na verdade, se analisarmos os valores relativos, a grande maioria dos países concede menos do que 0,7% do seu rendimento, ou seja, menos de 7 euros em cada 100 é doado como ajuda ao desenvolvimento. Outra forma de analisarmos os números é através dos montantes per capita, já que a média recebida por cada pessoa nos países em desenvolvimento, em cada ano, é um valor muito pequeno (menos de 25 dólares). Para além disso, os montantes de ajuda ao desenvolvimento são irrisórios se compararmos com outros recursos, como os lucros dos fluxos de armamento, ou os custos da intervenção externa em vários conflitos. E é muito mais barato eliminar as causas da pobreza do que responder aos seus sintomas e consequências. Está também provado que os fluxos provenientes dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos ultrapassam, no geral, os fluxos de ajuda em sentido contrário.

Devemos resolver os problemas internos primeiro, se há tantas pessoas pobres no nosso país e na Europa.	Naturalmente que as pessoas do nosso país merecem ajuda e que existem bolsas de pobreza importantes na Europa. Mas não podemos escamotear o facto de vivermos num mundo único e global, em que não há ilhas isoladas de Desenvolvimento e em que os problemas são interdependentes. Podemos ter um impacto global muito positivo nas condições de vida de milhares de pessoas, com custos muito pequenos em termos individuais. Vários estudos indicam que o montante financeiro para salvar uma vida num país desenvolvido é igual ao salvamento de muitas mais vidas num país em desenvolvimento.
Os países em desenvolvimento têm registado grandes taxas de crescimento e, portanto, não precisam de ajuda.	É verdade que, por exemplo, a África Subsaariana tem registado um aumento médio do PIB acima dos 5% na última década. No entanto, estes países partem de uma base muito baixa, ou seja, o valor inicial do PIB é muito inferior, levando a que mesmo grandes percentagens de crescimento sejam valores absolutos inferiores ao crescimento nos países desenvolvidos. A perceção dos níveis de pobreza também está distorcida, comparando-se situações que não são comparáveis. A definição de pobreza nos países europeus nada tem a ver com as condições de pobreza nos países em desenvolvimento, muitas vezes ao nível da sobrevivência diária. Aquilo que é considerado limiar da pobreza num país europeu não é comparável com o limiar de pobreza extrema (menos de 1,25 dólares por dia) nos países em desenvolvimento.
As pessoas que trabalham no setor do desenvolvimento devem ser voluntários, uma vez que não devem ter lucro por ajudar os outros. Para além disso, até têm um trabalho agradável em que viajam para locais exóticos.	Os trabalhadores da cooperação são profissionais que devem ser remunerados pelo seu trabalho, o que não significa ter lucro. Trabalhar na cooperação não é sinónimo de caridade, de ser voluntário ou missionário. É um trabalho extremamente exigente, que requer grande preparação técnica, competências profissionais e humanas, e que, por vezes, implica o desenvolvimento desse trabalho em condições adversas ou extremas.

FOTO

As estatísticas mostram que… os europeus, incluindo os portugueses, apoiam largamente os esforços da ajuda ao desenvolvimento

O Relatório do Eurobarómetro da Comissão Europeia "*Fazendo a diferença no mundo – os europeus e a ajuda ao desenvolvimento*", realizado em novembro de 2011, teve como grande objetivo avaliar a perceção dos cidadãos e cidadãs da União Europeia sobre a Ajuda ao Desenvolvimento e o futuro da Cooperação para o Desenvolvimento. De acordo com este estudo:

- 85% das pessoas entrevistadas demonstra solidariedade mesmo em tempos de crise e considera a Ajuda ao Desenvolvimento "importante" ou "muito importante". Os países que mais apoiam os esforços da Ajuda ao Desenvolvimento são a Suécia (97%), Chipre (95%), Polónia, Luxemburgo e Alemanha (todos com 92%), e a Finlândia (91%). Para Portugal os resultados indicam que 88% dos inquiridos considera a Ajuda ao Desenvolvimento "importante".

- Quase metade dos cidadãos da UE (47%) está disposta a pagar mais nas sua compras diárias (ou seja, produtos de comércio justo) quando sabem que isso irá beneficiar as pessoas em países em desenvolvimento. Em Portugal, contudo, 73% não está disponível para tal.

- Os jovens da Europa (entre 15-25 anos) são o segmento da população que mais apoia as políticas de desenvolvimento: 9 em cada 10 pensam que é importante apoiar as pessoas que vivem situações de pobreza e 41% referem que é "muito importante" em comparação com 35% das pessoas acima de 40 anos.

- 62% dos cidadãos e cidadãs europeias são a favor do aumento da Ajuda ao Desenvolvimento: pelo menos 0,7% do RNB da UE até 2015. Em Portugal, 59% dos inquiridos manifestaram-se nesse sentido.

- 70% pensam que a África Subsariana é a zona do mundo que mais precisa de apoio na luta contra a pobreza, seguida pelo Médio Oriente e Norte de África (33%).

- Quase 80% dos europeus acredita que o impacto da ajuda da UE deve ser melhorado, trabalhando de perto com outros governos.

Relatório disponível em http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_375_en.pdf

As alterações no panorama global da ajuda ao 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 representam desafios importantes também para a cooperação portuguesa.

FOTO

Os 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. 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.

Novos atores e doadores emergentes

A arquitetura mundial da ajuda ao desenvolvimento tem registado, ao longo da última década, uma complexificação crescente, com o aumento exponencial do número de atores envolvidos na "ajuda não-pública" - através da participação crescente de Organizações Não-Governamentais, fundações privadas, universidades, organizações religiosas 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. *Existem atualmente mais de 27.000 projetos de desenvolvimento em curso; por vezes o número de projetos num determinado setor num único país ultrapassa várias centenas; e um país em desenvolvimento recebe em média mais de 200 missões de doadores em cada ano.* A coordenação e complementaridade são, neste contexto, ainda mais importantes!

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 ou "doadores emergentes",** como a China, Índia, Brasil, Coreia, Turquia e vários países árabes). Estes oferecem fortes fontes alternativas de apoio aos países em desenvolvimento, em boa parte desiludidos com os resultados da ajuda dos chamados "doadores tradicionais" (ou seja, dos países desenvolvidos e que fazem parte do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE).

As consequências destas mudanças são desde logo:

- O reconhecimento de que os dados da OCDE já não captam os fluxos totais da ajuda ao desenvolvimento;
- A necessidade de uma reflexão sobre o que constitui Ajuda ao Desenvolvimento, já que as formas e abordagens de cooperação destes países não se encaixam, muitas vezes, naquilo que a OCDE considera ser Ajuda ao Desenvolvimento;
- O levantamento de questões importantes sobre a organização do sistema mundial nesta área, já que muitos destes países são simultaneamente doadores e recetores de 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. 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).

O crescimento dos doadores emergentes significa uma maior importância de conceitos como:

Cooperação Sul-Sul:

É a promoção do desenvolvimento através partilha de experiências, conhecimentos, tecnologia e ajuda entre países em desenvolvimento (do chamado "Sul").
Ex.: Brasil- Moçambique, ou China-Serra Leoa.

Cooperação Triangular:

É uma parceria que envolve um doador tradicional, um doador emergente e um terceiro Estado. Ou seja, é a cooperação entre dois ou mais países em desenvolvimento (do "Sul"), apoiados por um doador do "Norte" (sendo este um país desenvolvido ou uma organização internacional multilateral).

A OCDE define-a como parcerias entre doadores da OCDE e países que fornecem cooperação Sul-Sul (normalmente países de rendimento médio, ou os chamados "doadores emergentes"), para a implementação de programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento em países beneficiários.
Ex.: ONU-Brasil-Angola, ou Reino Unido-Índia-Tanzânia.

Cooperação Tripartida ou Trilateral:

São expressões utilizadas como sinónimo de Cooperação Triangular por alguns doadores, como o Canadá ou a Suécia. No entanto, a cooperação tripartida ou trilateral apenas implica a existência de 3 partes, ou seja, pode por exemplo ser a cooperação entre uma organização internacional, um país doador e um país beneficiário, não tendo de incluir duas partes do chamado "Sul".
Ex.: ONU-Suécia-Etiópia, ou Canadá-EUA-Quénia.

Da Eficácia da Ajuda à Eficácia do Desenvolvimento

Ao longo da última década, tem-se verificado uma atenção crescente para a necessidade de se utilizarem de melhor forma os fundos disponíveis e assim promover a eficácia da ajuda concedida. Aumentar a eficácia da Ajuda significa assegurar que a ajuda permita que os países em desenvolvimento melhorem o bem-estar das suas populações mais pobres. Por esta razão, a Ajuda tem de ser verdadeiramente canalizada para as prioridades de desenvolvimento definidas pelos países beneficiários. No cerne deste compromisso está a convicção de que os doadores não desenvolvem os países em desenvolvimento – são os países em desenvolvimento que têm de promover o seu próprio desenvolvimento.

Para que isso aconteça, os doadores e os países em desenvolvimento têm de ultrapassar a mera relação doador-beneficiário e estabelecer verdadeiras parcerias, em que todos sejam mutuamente responsáveis pelos resultados obtidos em termos de desenvolvimento. Para além disso, a ajuda realmente eficaz é aquela que promove uma redução da dependência da ajuda, para que o objetivo final seja exatamente o país deixar de precisar dessa ajuda.

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 -, representa um grande desafio para os países doadores. O processo de promoção da eficácia tem também sido preconizado pela sociedade civil, que conjuntamente acordou os Princípios de Istambul e o Consenso de Seam Riap (ver gráfico).

Estes são processos complexos de longo-prazo, que implicam um envolvimento importante ao **nível político**, e não apenas técnico. 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.

Gráfico/Cronologia Eficácia

Princípios Internacionais para a Eficácia da Ajuda (Paris 2005 e Acra 2008)

Os 5 princípios de Paris

Apropriação: São os países em desenvolvimento que formulam as suas próprias estratégias em matéria de desenvolvimento, melhoramento das suas instituições e luta contra a corrupção.
Alinhamento: Os países doadores devem alinhar o seu apoio pelos objetivos previstos e utilizar

sistemas locais.
Harmonização: Os países doadores devem coordenar a sua ação, simplificar os seus procedimentos e partilhar informação, a fim de evitar duplicações.
Gestão centrada nos resultados: Os países em desenvolvimento e os doadores devem concentrar-se em produzir – e medir – resultados.
Responsabilização mútua: Os doadores e os países em desenvolvimento são mutuamente responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento.

Compromissos orientadores adicionais definidos em Acra:

(i) Fortalecer o controlo do Desenvolvimento por parte dos países
(ii) Construir parcerias mais eficazes e inclusivas
(iii) Alcançar resultados de desenvolvimento e prestar abertamente contas desses resultados

No IV Fórum de Alto-Nível sobre Eficácia da Ajuda (Busan, 2011), foram incluidos pela primeira vez, ainda que numa base voluntária, os doadores emergentes. Foi também reconhecido um papel acrescido da sociedade civil na promoção da eficácia e sustentabilidade da ajuda.

Recursos:
Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento
http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf
Agenda de Ação de Acra
http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf
Parceria Global para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, Busan
http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

Princípios para a Eficácia do Desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil (Istambul, 2010):

- Respeitar e promover os Direitos Humanos e a Justiça Social;
- Incorporar a igualdade e equidade de género, promovendo, em simultâneo, os direitos das mulheres e das raparigas;
- Centrar-se no *empowerment* das pessoas, na apropriação e na participação democráticas;
- Promover a sustentabilidade ambiental;
- Praticar a transparência e a prestação de contas;
- Estabelecer alianças equitativas e solidárias;
- Criar e partilhar conhecimento e comprometer-se com a aprendizagem mútua;
- Comprometer-se com a criação de uma mudança sustentável e positiva.

Recursos:
Princípios de Istambul http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_istanbul_cso_development_effectiveness_principles_footnote.pdf
Consenso de Siam Reap, 2011 http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_istanbul_cso_development_effectiveness_principles_footnote.pdf

E em Portugal?

Portugal subscreveu os compromissos internacionais sobre Eficácia da Ajuda. O Plano de Ação sobre Eficácia da Ajuda, elaborado em 2006, foi avaliado em 2008 e constatou progressos em 20 das 33 medidas então definidas. No geral, reconhece-se que Portugal regista melhor desempenho nas questões da apropriação e alinhamento, ficando mais aquém no âmbito da harmonização entre doadores e prestação de contas mútua. Em dezembro de 2009, foi adotado o *Plano de Ação de Portugal para a Eficácia da Ajuda — de Paris a Acra*, que estabelecia as principais ações a empreender pela Cooperação Portuguesa nesta área até 2011. No âmbito do Código de Conduta sobre Divisão de Trabalho em matéria de Ajuda ao Desenvolvimento, aprovado pela EU em 2007, a Cooperação Portuguesa realizou um estudo sobre as mais-valias nos principais países parceiros.

A Cooperação Portuguesa poderá ainda melhorar as questões relativas à transparência e previsibilidade da ajuda. Com efeito, verifica-se por vezes uma incapacidade de reportar atempadamente aos parceiros as verbas disponíveis numa base plurianual, de forma a que estes possam realizar um planeamento atempado e incluir os projetos nos seus Orçamentos de Estado.

Um exemplo de estudo sobre a Transparência da Ajuda é o Índice publicado pela Organização *Publish What You Fund*, que em 2011 coloca Portugal no grupo dos países com pior desempenho, com uma classificação de 17% (a média dos 58 países analisados fixa-se nos 34%). Esta análise baseia-se em três grandes áreas: 1) o compromisso geral com a transparência da Ajuda ao Desenvolvimento; 2) a transparência na canalização de Ajuda para os países parceiros; 3) o nível de transparência com as Organizações da Sociedade Civil.

Recursos

Plano de Ação de Portugal para a Eficácia da Ajuda, 2009
http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Eficácia%20da%20Ajuda/Documents/Plano%20de%20Ação%20-%20Final.doc
e Relatório de Progresso, dezembro 2010
http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Eficácia%20da%20Ajuda/Documents/Relatório%20de%20Progresso%202010%20-%20Eficácia%20da%20Ajuda_VF.pdf

Autoavaliação de Portugal para implementação do Código de Conduta da UE sobre Complementaridade e divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento, 2009
http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/Div_Trab_AutoAval_VF.pdf

O desafio da Coerência

A ajuda ao desenvolvimento não é suficiente, por si só, para acabar com a pobreza e gerar crescimento. Outras políticas sectoriais - como a política agrícola, comercial, de segurança e defesa, de alterações climáticas ou de migrações – têm um **profundo impacto** nos países em desenvolvimento. Isto é ainda mais importante num contexto em que as políticas internas têm cada vez mais impacto no plano externo e numa altura em que os orçamentos dos países europeus destinados à cooperação para o desenvolvimento sofrem uma pressão considerável.

No âmbito na União Europeia, cada vez mais se reconhece os efeitos negativos destas políticas. Mas **os exemplos de incoerências** são variados:

- *Na Agricultura*: a concessão de subsídios de exportação aos produtos agrícolas da Europa tem efeitos negativos na segurança alimentar e nos setores agrícolas dos países em desenvolvimento.
- *No Comércio*: as barreiras protecionistas ao comércio continuam a distorcer as regras da Organização Mundial de Comércio (p.ex., calcula-se que as barreiras comerciais custem a África, anualmente, cerca de 500 mil milhões de dólares, o que é cerca de dez vezes o montante de ajuda ao desenvolvimento atribuído ao continente.
- *Nas migrações*: as políticas migratórias tendem a centrar-se numa imigração qualificada altamente seletiva, promovendo assim a fuga de quadros importantes para os países em desenvolvimento.
- *Nas finanças*: os fluxos ilícitos de capitais dos países em desenvolvimento, em boa parte provenientes de multinacionais europeias, prejudicam as receitas internas desses países.

A **Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD)** consiste em assegurar que os objetivos do desenvolvimento não serão debilitados pelas outras políticas com impacto externo, e se possível, que essas políticas contribuam para os mesmos.

Isto implica uma **abordagem abrangente e integrada das questões**, a análise das interligações existentes e solucionar e mitigar conflitos de interesse existentes. Implica também conciliar interesses económicos de curto-prazo e objetivos de desenvolvimento de longo-prazo, tendo consciência dos custos de cada opção política. Ou seja, exige grandes alterações na forma como os países desenvolvidos concebem e implementam a sua cooperação para o desenvolvimento, incluindo Portugal.

O princípio da CPD está consagrado ao nível da União Europeia como um **compromisso político** no âmbito do Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2005) e como uma **obrigação legal** pelo Tratado de Lisboa (art. 21 e 208). Os Estados Membros da OCDE subscreveram-no igualmente nesse quadro, na Declaração Ministerial sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento, adotada em 2008. Nela se comprometem a promover essa coerência como uma dimensão fundamental dos processos de decisão política, bem como a monitorizar as incoerências numa base regular e sistemática.

As 12 áreas prioritárias para a CPD, definidas pelo Conselho Europeu em 2005 são:

comércio :: ambiente :: alterações climáticas :: segurança :: agricultura :: pescas :: dimensão social da globalização :: migrações :: inovação e pesquisa :: sociedade da informação :: transportes :: energia

Assim, 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 intergovernamentais "whole-of-Government" – para responder aos desafios multidimensionais do desenvolvimento nos países parceiros.

Os níveis da CPD Gráfico – Bolas

E em Portugal?

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento está consagrada na Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, de 2005, e foi objeto de uma resolução específica do Conselho de Ministros, em 2010. Nesta se estabelece que a CPD é um instrumento importante para implementação dos objetivos da politica externa e da cooperação para o desenvolvimento, definindo diversos mecanismos concretos de coordenação e de monitorização (incluindo pontos focais, grupos intersectoriais, relatórios de monitorização, etc.)

Ao nível nacional, são ainda de salientar os seguintes esforços relativamente à promoção da CPD: a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento; o Plano de Integração de Imigrantes; o Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género; e o Plano de Ação Nacional para a implementação da Resolução nº 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança. Todos estes documentos incluem prioridades e medidas de interligação com a Cooperação para o Desenvolvimento.

Contudo, e apesar dos progressos em termos legislativos e estratégicos, verificam-se uma série de dificuldades que impedem que o sistema português ponha efetivamente em prática uma lógica de CPD, nomeadamente:
- A significativa dispersão institucional e de recursos financeiros entre ministérios e organismos, o que torna a coordenação um mecanismo ainda mais necessário no sentido de garantir a eficácia e a eficiência da cooperação portuguesa;
- A não existência de um orçamento unificado para a cooperação assente em objetivos e programas;
- A falta de informação e comunicação entre os diferentes atores da cooperação, sobre as políticas de desenvolvimento em geral, e a CPD em particular.

Adicionalmente, o Exame à Cooperação Portuguesa pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (2010) aponta outros constrangimentos, como a falta de capacidades ou recursos para assegurar a recolha sistemática de informação sobre o impacto das suas políticas nos países parceiros; ou a ausência de um sistema de monitorização e análise acerca da coerência das políticas. Desse modo, a OCDE sugere que Portugal melhore a análise da CPD aquando do desenvolvimento dos Programas Indicativos de Cooperação, aplique plenamente a Resolução do Conselho de Ministros e a utilize enquanto instrumento de sensibilização acerca da CPD.

Recursos
Resolução do Conselho de Ministros 82/2010, de 4 de novembro
http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Biblioteca/Documents/0496504966.pdf

O papel da Educação para o Desenvolvimento

O que é?

A Educação para o Desenvolvimento (ED) é um processo de aprendizagem, centrado nos valores da solidariedade, da justiça e equidade social, da cooperação, da corresponsabilidade e da inclusão. Pretende promover junto dos cidadãos, de diversos setores da sociedade civil e das instituições públicas uma compreensão abrangente e aprofundada das causas e efeitos das questões globais e dos desafios do Desenvolvimento. A ED procura fornecer as capacidades, conhecimentos, valores e competências para a compreensão da *cidadania global*: encoraja uma consciencialização crítica em relação às questões do desenvolvimento e alerta para o impacto do envolvimento individual, mobilizando a sociedade civil para uma tomada de ação para a mudança.

Dessa forma a ED contribui (i) para promover o compromisso político e um amplo debate democrático sobre as questões do desenvolvimento, (iii) para uma sociedade civil global, através da interação intencional de cidadãos globais responsáveis, e (iii) para a definição de novos paradigmas de Desenvolvimento. Envolve normalmente ações levadas a cabo *nos países desenvolvidos*.

É, assim, um conceito complexo e multidimensional, que pode tomar *várias formas de implementação* na União Europeia, incluindo através da sensibilização e consciencialização, da educação formal ou não-formal, da advocacia e lobby, da formação e aprendizagem, etc. Envolve uma grande diversidade de intervenientes, como as ONGD, outras organizações da Sociedade Civil, sindicatos, educadores e comunidades educativas, órgãos de comunicação social, ou as instituições públicas.

A Educação para o Desenvolvimento e a Sensibilização são vitais para as políticas de desenvolvimento europeias, conforme declara o Consenso Europeu relativo à Educação para o Desenvolvimento de 2007 ("O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento: o Contributo da Educação para o Desenvolvimento e da Sensibilização"). A Comissão Europeia reconheceu a importância fundamental da ED e decidiu aumentar o financiamento a projetos nesta área, estando neste momento em negociação o montante no quadro das perspetivas financeiras para 2014-2020.

O que não é ED

Algumas das ações muitas vezes confundidas com a ED são:

Cooperação para o desenvolvimento: os projetos de educação (infraestruturas, ensino, formação) levados a cabo nos países “em desenvolvimento” por projetos de desenvolvimento não são projetos de ED, a não ser que incluam essa dimensão específica.

Informação sobre desenvolvimento: a mera divulgação de informações sobre projetos ou dados do desenvolvimento não é ED, uma vez que esta implica uma abordagem pedagógica e implica reflexão, análise complexa e mobilização para a ação.

Informação institucional, autopromoção, publicidade das organizações: a informação produzida com vista a promover a imagem ou as atividades de organizações, projetos, etc. não pode ser considerada ED.

Recolha de fundos: a divulgação de informação tendo como objetivo a recolha de fundos para organizações ou projetos não pode ser considerada ED, bem como a sensibilização dos cidadãos e cidadãs para justificar o financiamento da cooperação, quer pública, quer da sociedade civil.

Transmissão de mensagens simplistas e eticamente questionáveis: mesmo quando as mensagens das ações não são promocionais, são muitas vezes questionáveis do ponto de vista ético, por exemplo no que diz respeito à utilização de imagens e referências a protagonistas dos países "em desenvolvimento". Ao mesmo tempo, uma ação que em lugar de desmontar estereótipos, os reforça, não pode ser considerada como ED.

Fonte: Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento, p.29.

E em Portugal?

A ED está consagrada desde 1998 como setor específico da intervenção das ONGD, através da Lei n.o 66/98, que aprovou o estatuto jurídico daquelas organizações. A importância das ONGD na ED foi também reconhecida através do Protocolo de Cooperação celebrado entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Plataforma Portuguesa das ONGD, em junho de 2001.

Em 2005, o IPAD criou uma linha de co-financiamento para projetos de ED destinada a projetos de ONGD, em consonância com o documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa,* que estabelece a ED como uma prioridade estratégica e política no âmbito das políticas de desenvolvimento.

Em 2009, foi aprovada por despacho conjunto do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Educação, a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED), cuja implementação está concretizada no Plano de Ação desenvolvido para o período 2010-2015. A elaboração da ENED foi resultado de um processo participativo que envolveu atores da sociedade civil e instituições públicas, sendo apontado como um exemplo de boas práticas reconhecido internacionalmente.

O Consenso Europeu Para o Desenvolvimento, de 2005, recomenda que os Estados Membros da EU afetem uma percentagem de 3% da APD para a ED. Em 2009, a Espanha registou um aumento do valor consignado à ED, para 1.8% da APD. Em Portugal, o valor foi de 0,2% em 2010 e de 0,01% em 2011.

Recursos:
ENED
http://www.ipad.mne.gov.pt/SociedadeCivil/educacaodesenvolvimento/EstrategiaNacionalENED/Documents/ENED%20PT%20Final.pdf
Plano de Ação
http://www.ipad.mne.gov.pt/SociedadeCivil/educacaodesenvolvimento/EstrategiaNacionalENED/Documents/Plano%20de%20Ação%20ENED.pdf
Consenso Europeu sobre ED, 2007
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/PUBLICATION_CONSENSUS_PT-067-00-00.pdf

FOTO

A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento

Desde 1991, altura em que Portugal se tornou doador no quadro da OCDE, foi trilhado um caminho, nem sempre fácil, de reforço dos objetivos e de melhoria da atuação da cooperação portuguesa, no plano bilateral e multilateral. O esforço português nesta área tem sido reconhecido quer pelas instâncias internacionais - como atesta o exame da OCDE realizado em 2010 à cooperação portuguesa - quer pelos países parceiros desta cooperação, essencialmente situados na área geográfica da lusofonia.

O enquadramento da Cooperação Portuguesa

- A Cooperação para o Desenvolvimento está consagrada como um instrumento fundamental da política externa portuguesa e de projeção de Portugal no Mundo.

- A Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, aprovada em 2005 (RCM n.º196/2005, de 22 de dezembro), constitui o principal documento de orientação estratégica, onde se afirma que "a missão fundamental da Cooperação Portuguesa consiste em contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito".

- A Cooperação Portuguesa é ainda orientada pelos compromissos assumidos por Portugal no plano internacional, particularmente ao nível das Nações Unidas, da União Europeia e da OCDE, incluindo metas quantitativas e qualitativas (ver capítulos anteriores).

Algumas mais-valias

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 (PALOP e Timor-Leste)**, alavancando e potenciando relações privilegiadas** com esses países, ao nível político, económico, social e de desenvolvimento.

Para além da questão linguística e de semelhança do quadro jurídico-administrativo, existem outros fatores frequentemente referidos em muitos projetos como sendo de mais-valia relativamente aos outros doadores nos principais países parceiros: a disponibilidade para um envolvimento de **longo-prazo** em cada país (que é indispensável para gerar resultados sustentáveis) e a **flexibilidade** na reorientação de ações e montantes dentro dos projetos definidos, o que nem sempre acontece com os outros doadores.

Em termos sectoriais, as mais-valias da cooperação portuguesa estão bem identificadas, situando-se em termos gerais na **Educação e no reforço de competências ou capacitação institucional nas mais variadas áreas sectoriais**.

Alguns fatores de dificuldade

No contexto português, verifica-se um **baixo peso e influência** 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.

Para além disso, há uma reconhecida **insuficiência na coordenação entre políticas e financiamento da cooperação**. Isto deriva, entre outros fatores:

- Do modelo **descentralizado** de cooperação vigente em Portugal, envolvendo uma grande diversidade de intervenientes. A natureza transversal da atividade da cooperação, com grande dispersão institucional e de recursos, torna ainda mais importantes a questão da coordenação e complementaridade.

- Da fraca capacidade de **coordenação interna**, com o órgão coordenador da cooperação a não ter efetiva capacidade de liderança no domínio dos programas e das verbas – p.ex., apesar de caber ao Instituto da Cooperação e da Língua (ex-IPAD) 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.

- Da inexistência de um **orçamento integrado** da cooperação para o desenvolvimento. O Orçamento de Estado português está organizado numa lógica vertical (por Ministérios) e não horizontal (por áreas ou programas). Não obstante as tentativas existentes desde 2004, ainda não foi possível a existência de uma figura orçamental que desse resposta efetiva 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.

- Da insuficiente **autonomia financeira e de decisão das representações no terreno** – comparativamente a outros doadores – para formulação dos programas de cooperação, elaboração de propostas e efetiva coordenação com outros doadores (p.e.x as delegações de cooperação, previstas desde 1999, continuam por implementar). A isto junta-se uma baixa descentralização e mobilidade de recursos humanos para o terreno, comparativamente aos outros doadores da OCDE.

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. É fundamental continuar a apostar em mecanismos que permitam uma maior previsibilidade, coordenação, complementaridade e sustentabilidade das ações e da Política de Cooperação.

Dado o reconhecimento das mais-valias da cooperação em setores bem identificados e o caráter de longo-prazo de muitas das intervenções, a Cooperação Portuguesa poderia ser considerada uma **Política de Estado**, ocupando um 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.

Recursos:

Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, 2005
http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/EstrategiaCooperacaoPortuguesa/Documents/Visao_Estrategica_editado.pdf

Programas Indicativos de Cooperação (PIC) com os principais Países Parceiros
http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/ProgramaIndicativoCooperacao/Paginas/default.aspx

Cooperação Portuguesa: Uma Leitura dos Últimos Quinze Anos de Cooperação para o Desenvolvimento 1996-2010
http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EdicoesProprias/Estudos/Documents/relat_IPAD_total.pdf

Exame do CAD/OCDE à Cooperação Portuguesa, 2010; Principais conclusões e recomendações
www.oecd.org/dac/peerreviews/portugal