

Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa

Rita Pais . IEEI



A falta de uma orientação estratégica clara tem sido, nos últimos anos, a crítica mais consistentemente apontada à Cooperação Portuguesa. Com efeito, à medida que aumenta o peso da responsabilidade de cada país no combate à pobreza à escala mundial, sobretudo depois da adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), tem-se tornado evidente que a eficácia do sistema de cooperação português está aquém do que seria desejável.

O novo documento estratégico pensado pela Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e aprovado em Conselho de Ministros, pretende dar resposta a essa lacuna, definindo objectivos claros, prioridades (geográficas e sectoriais) e mecanismos de intervenção para a Cooperação Portuguesa. Na senda do documento de 1999, *A Cooperação Portuguesa no limiar do Século XXI*, a nova estratégia vem reforçar algumas ideias chave já definidas, mas introduz também algumas inovações importantes.

A principal preocupação de ***Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*** parece ser a necessidade de uma maior coordenação dos esforços e iniciativas de cooperação, tanto a nível nacional, como internacional. O documento de 1999 já propunha uma maior articulação com o sistema multilateral e o envolvimento organizado de Actores Não Estatais (ANE), ideias agora reforçadas. Mas a *Visão Estratégica* apresenta outros pontos fortes, como sejam a valorização da Língua Portuguesa e do espaço lusófono, a concentração das decisões políticas e administrativas, ou a abordagem "Bi-Multi".

O Espaço Lusófono e a Língua Portuguesa

O reforço da intervenção no espaço lusófono é uma ideia recorrente ao longo do texto. O "apoio à lusofonia" enquanto instrumento de escolaridade e formação é considerado um princípio da Cooperação Portuguesa. Por outro lado, os países lusófonos são claramente considerados o espaço prioritário de intervenção.

Neste espaço geográfico, a Língua é tomada como uma vantagem comparativa de Portugal face a outros países doadores, especialmente tendo em consideração que os sectores em que se propõe concentrar a maior parte das acções de cooperação para o desenvolvimento são a educação básica, o ensino profissional, a formação técnica (a nível das aplicações computacionais da língua) e de recursos humanos.

Daqui deriva também uma valorização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) enquanto instituição multilateral activa.

A concentração geográfica é entendida como uma forma de tornar mais eficaz a cooperação portuguesa e de maximizar os recursos disponíveis. Muito embora se proponha, como aliás já o fazia o documento de 1999, o alargamento da intervenção a outros países com os quais Portugal mantém relações históricas (caso da Indonésia, Marrocos, Senegal ou África do Sul).

Um elemento importante, e novo, é o facto de se entender que a actuação deve estender-se aos espaços regionais em que os Países de Língua Oficial Portuguesa, particularmente os Países Africanos (PALOP) se inserem. O documento refere que "a Cooperação Portuguesa estará atenta à necessidade de apoiar a valorização e capacidade de intervenção de instituições como a União Africana, a SADC [Comunidade de Desenvolvimento da África Austral] e a CEDEAO [Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental]".

Concentração e Coordenação

O documento propõe uma concentração das decisões políticas e administrativas que digam respeito à cooperação, mas, simultaneamente, uma descentralização da sua execução.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros deve ser o órgão decisor, delineador da estratégia política e das prioridades da cooperação. O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) assume o papel de órgão central, coordenador de todo o sistema de cooperação.

Com a reactivação da Comissão Interministerial para a Cooperação e do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, já propostos na estratégia de 1999, mas sem actividade relevante até à data, pretende-se sobretudo organizar a cooperação que se faz a nível ministerial.

Uma outra instância a criar, e que constitui também uma novidade, é o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, cuja principal função será a de promover o diálogo e instituir mecanismos de reconhecimento, conhecimento e coordenação entre o IPAD e as instituições que não pertencem ao aparelho central do Estado.

A coordenação entre as políticas de cooperação formalmente assumidas e a sua implementação prática no terreno deverá ser assegurada pelas Delegações da Cooperação: uma proposta já avançada pelo documento de 1999, mas nunca concretizada.

O documento insiste também na necessidade de uma maior articulação das políticas nacionais (bilaterais) com as políticas multilaterais. De facto, os compromissos assumidos na Declaração do Milénio, em 2000, a isso obrigam. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio funcionam como um quase-guião para a definição das prioridades da cooperação para o desenvolvimento, e particularmente o Objectivo 8, que propõe uma parceria global para o desenvolvimento, torna premente uma maior coordenação no plano internacional. A isto somam-se as directrizes da Declaração de Roma, de que Portugal é signatário, sobre alinhamento e harmonização das políticas de cooperação para o desenvolvimento.

A Abordagem Bi-Multi

Apesar de a estratégia de 1999 já revelar o ensejo de um maior “ajustamento à dinâmica internacional”, o novo documento apresenta a abordagem Bi-Multi como uma novidade, no sentido em que esta perspectiva não propõe apenas uma articulação entre os planos nacional e multilateral, mas uma verdadeira concertação de políticas.

De facto, tal como explica o texto do documento, o contexto internacional da cooperação para o desenvolvimento actual torna menos lógica a distinção estanque entre a ajuda bilateral e a ajuda multilateral. Encontrar uma matriz comum de actuação poderá contribuir para uma maior eficácia das acções e para uma maximização dos recursos, financeiros, técnicos ou humanos, dispendidos.

O aprofundamento desta perspectiva passará pelo financiamento directo de projectos multilaterais, pela intensificação da participação nos processos de coordenação internacional, pelo apoio aos Bancos Multilaterais de Investimento e ainda pela canalização de verbas bilaterais para intervenções sectoriais ou temáticas – é o que se passa já nos casos de Timor e Moçambique, em que a ajuda é programática, ou seja, é decidido entre o Governo local e os vários doadores presentes no terreno em que sectores, regiões e projectos será prioritário investir os fundos disponibilizados.

Mas há nesta abordagem um objectivo muito claro para a Cooperação Portuguesa. “Trata-se de encontrar maneiras de potenciar a cooperação bilateral, colocando-a em parceria com esforços multilaterais (...)”. Na verdade, a abordagem Bi-Multi, bem como os mecanismos de coordenação a nível interno, concorrem para uma ideia de credibilização da Cooperação Portuguesa. Além disso, com a definição clara de objectivos e prioridades pretende-se, além de, evidentemente, uma maior eficácia, uma “rentabilização da imagem de Portugal como parceiro credível”.

Não parece ser uma interpretação rebuscada ler nesta “rentabilização” uma vontade de consolidar a imagem de Portugal enquanto doador de peso (não tanto pelo volume da ajuda, mas mais pela sua eficiência e impacto), tendo em vista marcar posição noutros planos da cena internacional – nos planos económico ou político-diplomático, por exemplo.

Responsabilização política vs. Responsabilização Técnica

Tendo em vista a eficácia e maximização dos recursos afectos à cooperação, é necessário reforçar a componente de avaliação. Presente ao longo de todo o documento, esta ideia é sustentada por dois princípios: o da centralização da decisão política, já mencionada, e o da diferenciação entre responsabilidade política e responsabilidade técnica. A atribuição clara de responsabilidades na orientação, por um lado, e na execução, por outro, de uma política permitirá uma melhor implementação dos mecanismos de avaliação, cujos critérios serão, evidentemente, de ordem política e técnica.

A transparência e prestação de contas dos processos de atribuição de financiamentos ou de qualquer outro tipo de apoio são essenciais para conferir credibilidade ao sistema de cooperação, não só junto dos países beneficiários e outros doadores, como também junto da sociedade civil portuguesa. A criação de uma cultura de avaliação transversal a toda a Cooperação Portuguesa pode contribuir para a dinamização de uma sociedade civil ainda frágil, com falhas graves na organização e mobilização de recursos.

Apoio ao Sector Privado

O apoio ao sector privado e a dinamização da economia dos países beneficiários como factor crucial para o desenvolvimento e saída da pobreza estava já contemplado na estratégia de 1999. A novidade da nova estratégia é apresentar Portugal como um doador com vantagens comparativas neste sector, particularmente nos países lusófonos. A língua e as matrizes jurídicas comuns tornam Portugal um parceiro preferencial para a implementação de projectos de cooperação no âmbito da capacitação institucional.

Mas mais relevante que o apoio à criação de uma ambiente propício ao investimento nos países beneficiários, porque revelador da estratégia de "rentabilização" já referida, é o apoio à internacionalização das empresas portuguesas.

As empresas portuguesas, com presença forte nos países lusófonos, especialmente nos PALOP, são apresentadas como uma "massa crítica importante para o desenvolvimento económico do país [beneficiário]". O apoio na criação de uma ambiente favorável ao investimento resulta também na criação de mercados apetecíveis para as empresas portuguesas. Este é um caso evidente de concertação das várias vertentes da política externa.

Os apoios ao sector privado, seja nacional seja do país beneficiário, serão reforçados por outro aspecto novo: a criação de uma instituição financeira que tem por objectivo central "a dinamização das economias beneficiárias da APD portuguesa, numa perspectiva de apoio ao desenvolvimento sustentável, em particular através do envolvimento de empresas portuguesas". Esta nova instituição é pensada à luz do modelo das EDFI (European Development Financial Institutions) e irá denominar-se Sociedade Financeira para o Desenvolvimento (SOFID). É maioritariamente financiada pelo Estado português, mas conta também com a participação do sector privado.

Clusters

O conceito de *cluster*, apropriado da economia, funciona como síntese dos principais objectivos de coordenação e concertação avançados pelo documento estratégico. O *cluster* de cooperação seria formado por um conjunto de projectos, desenvolvidos por diferentes actores, mas concentrados numa mesma área geográfica e enquadrados por uma matriz comum. À semelhança do que acontece na economia, isto contribuiria para um aumento da produtividade, isto é, da eficácia. As grandes vantagens dos *clusters* seriam evitar a duplicação de esforços, maximizar o impacto dos projectos e garantir a sua sustentabilidade, e acabar com as acções avulsas e dispersas que têm caracterizado a actuação portuguesa.

O elemento central do *cluster* deve consistir numa intervenção estratégica financiada pelo IPAD, em torno do qual se desenvolverão projectos mais pequenos numa abordagem integrada.

À excepção de alguns elementos inovadores que foram referidos, a continuidade face à estratégia de 1999 é evidente. Mantêm-se, no geral, os princípios do apoio à lusofonia e ao desenvolvimento sustentável, bem como o respeito e defesa dos Direitos do Homem (ainda que na nova estratégia esta dimensão assumia contornos

específicos de apoio a Estados frágeis e países em situação de pós-conflito). Uma maior articulação com o plano internacional e multilateral continua a ser uma prioridade, bem como a coerência de políticas, que assume maior relevância com a adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Os sectores prioritários de intervenção são, tal como em 1999, o da educação (particularmente a básica), o da saúde, o sector privado e das actividades produtivas, o desenvolvimento rural e a boa governação.

Perante uma matriz política e estratégica tão semelhante, torna-se claro que as propostas avançadas pelo documento estratégico de 1999 ainda são válidas. Se considerarmos que a concretização dos princípios então definidos se revelou complicada, levantam-se questões sobre a capacidade dos órgãos e instituições responsáveis efectivamente operacionalizarem a nova Visão para a Cooperação. Se por um lado a concentração das actividades de orientação política é um elemento positivo (o IPAD é agora o principal responsável por todo o sistema de cooperação, sendo coordenador, interlocutor, programador, supervisor); por outro lado, são conhecidas as dificuldades deste organismo. Muitas das suas capacidades e recursos estão *overstretched*, falta uma clarificação das regras e procedimentos de financiamento, acompanhamento e avaliação de projectos; falta uma maior interactividade com a sociedade civil; falta também uma especialização dos técnicos; maior organização institucional. É ainda fundamental existir vontade política, um apoio consistente (financeiro e político) e coerente por parte dos órgãos da administração central. Assim, o reforço destes aspectos torna-se fundamental para que a Visão Estratégica possa ser implementada de forma mais eficaz e coerente.

Recursos

Documentos & Relatórios Oficiais

[Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa](#)

Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2006

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005](#)

24-11-2005

[Memorando da Cooperação Portuguesa 2001-2004](#)

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2004

[A cooperação portuguesa no limiar do século XXI. Documento de orientação estratégica](#)

Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1999

[Objectivos de Desenvolvimento do Milénio - Relatório de Portugal](#)

2004

[Documento Síntese sobre Harmonização](#)

IPAD, 2003

[Exame do CAD à Cooperação Portuguesa 2001](#)

Comité de Apoio ao Desenvolvimento, OCDE 2001

[Exame do CAD à Cooperação Portuguesa 1997](#)

Comité de Apoio ao Desenvolvimento, OCDE 1997

Outras Publicações & Artigos

[Conclusões do Grupo de Trabalho - Sessão Temática "África e Cooperação"](#)
XXIII Conferência Internacional de Lisboa, Dezembro 2005, IEEI

[abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento](#)
Afonso, Maria Manuela e Fernandes, Ana Paula. Oikos e Instituto Marquês de Valle-Flôr, Janeiro 2005

[Os 6 Pilares para uma Cooperação Internacional](#)
Forum Novas Fronteiras, [s.d.]

[A Reforma Óbvia da Cooperação Portuguesa](#)
Forum Novas Fronteiras, [s.d.]

[A Cooperação, de novo \(I\)](#)
Ferreira, Manuel Ennes. Diário Económico, 03-02-2006

[A Cooperação, de novo \(II\)](#)
Ferreira, Manuel Ennes. Diário Económico, 21-02-2006

[Guia das ONGD 2003](#)
Plataforma Portuguesa das ONGD

[Guia dos Recursos Humanos das ONGD Portuguesas](#)
Plataforma Portuguesa das ONGD

Fichas Temáticas da Cooperação – Plataforma Portuguesa das ONGD

[Os Actores da Cooperação para o Desenvolvimento](#)
Ficha Formativa Nº1
Janeiro 2004

[Cooperação para o Desenvolvimento](#)
Ficha Formativa Nº2
Fevereiro 2004

[Missões Humanitárias de Emergência](#)
Ficha Formativa Nº3
Março 2004

[A Educação para o Desenvolvimento](#)
Ficha Formativa Nº4
Abril 2004

[O Voluntariado](#)
Ficha Formativa Nº5
Maio 2004

[Ciclo do Projecto](#)
Ficha Formativa Nº 6
Junho de 2004

Caixa de Ferramentas

Ficha Formativa Nº 7
Julho de 2004

Áreas de Intervenção

Ficha Formativa Nº 8
Agosto 2004

Relação das ONGD com os Media e a Opinião Pública

Ficha Formativa Nº 9
Setembro de 2004

Mecenato e as ONGD em Portugal

Ficha Formativa Nº 10
Outubro de 2004

Lobbying, Advocacy e as ONGD

Ficha Formativa Nº 11
Novembro de 2004

Glossário

Ficha Formativa Nº 12
Dezembro de 2004

Links Úteis

[Organização para a Cooperação Económica e o Desenvolvimento - OCDE](#)

[Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento](#)

[Plataforma Portuguesa das ONGD](#)

[ELO – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação](#)

[Instituto Camões](#)

[ICEP Portugal](#)

[Forum DC – Desenvolvimento e Cooperação](#)

[Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP](#)

[Harmonization and Alignment](#)

[Comissão Europeia – Direcção Geral para o Desenvolvimento](#)

[EuropeAid](#)