



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento¹

¹ Texto de Fernando Jorge Cardoso, Patrícia Magalhães Ferreira e Maria João Seabra, baseado no projeto *O Desenvolvimento no Centro das Políticas Públicas*, do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, IEEI, co-financiado pelo IPAD.



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

1. As tendências da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

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

1.1. 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, terem sido importantes como fio condutor do desenvolvimento e das estratégias de cooperação, são hoje manifestamente insuficientes face aos novos desafios 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. A crise financeira tornou ainda mais visível a ligação do desenvolvimento às questões globais.

A nova agenda do desenvolvimento, em definição para o período pós-2015, assenta, entre outros aspetos, num maior reconhecimento de que o papel fundamental do combate à pobreza reside nas políticas internas dos países em desenvolvimento e de que a ajuda ao desenvolvimento deve ter em conta o impacto dos outros fluxos externos de financiamento do desenvolvimento, como o investimento direto, o comércio ou as remessas dos emigrantes. Por outro lado, é cada vez mais assumida a necessidade de maior concertação de esforços entre as várias políticas definidas pelos países desenvolvidos, para que as políticas comercial, de imigração e 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 são 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 Rendimento Nacional Bruto (RNB) até 2015 parece, neste contexto, impossível de alcançar, particularmente em alguns países, como Portugal. No caso português, verificamos a diminuição do peso e relevância da Cooperação para o Desenvolvimento no seio das políticas públicas, o que, para além de colocar em causa o cumprimento dos objetivos assumidos pelo Estado português em matéria de quantidade e qualidade da ajuda, ignora o peso que a cooperação para o desenvolvimento, mesmo que diminuta e restringida geograficamente, tem tido na afirmação e visibilidade externa de Portugal, particularmente no papel de país charneira do diálogo internacional Norte-Sul.

1.2. 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 realidade verifica-se a par com um fenómeno de fragmentação, corporizado na 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



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

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, Singapura, Malásia, países e fundos árabes), eles próprios países em desenvolvimento, que oferecem fontes alternativas de apoio aos países parceiros, em boa parte desiludidos com os resultados da ajuda dos chamados “doadores tradicionais”. Numa primeira análise, os dois modelos de atuação parecem inconciliáveis, como exemplifica a atuação da China e da UE: a China privilegia a atuação bilateral sem grandes preocupações de coordenação com outros doadores, com uma abordagem da cooperação centrada na ajuda ligada e nos negócios e regida pelo princípio de não intervenção nas políticas internas dos estados parceiros; a 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 elementos de condicionalidade política na atribuição da ajuda. Face a estas novas realidades, impõe-se refletir sobre as consequências do novo cenário para os chamados doadores tradicionais, entre os quais se encontra Portugal, incluindo a provável revisão de estratégias e políticas de cooperação.

A complexidade crescente da arquitetura da ajuda e a emergência de novos doadores impõem uma reflexão sobre qual o papel de um pequeno doador como Portugal, formalmente identificado com o “Norte” desenvolvido, mas com formas de atuação algo 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, a Formação/Capacitação Institucional, ou a Saúde). Os condicionalismos colocados pela profunda crise económica e das finanças portuguesas tornam a reflexão mais complexa e reforçam o imperativo de uma maior participação no debate por parte da sociedade civil, particularmente da sociedade civil especializada na cooperação. A abertura do governo, órgãos de soberania e organismos estatais e autárquicos para os benefícios inerentes à participação dos atores da sociedade civil será, porventura, um dos meios para tornar mais eficaz a ação externa portuguesa e o apoio público às políticas e medidas da cooperação.

1.3. A eficácia e coerência da ajuda

A insuficiência dos fundos disponíveis para a cooperação e a constatação dos resultados limitados dessa ajuda nos países em desenvolvimento resultou, no final dos anos 90, numa “*aid fatigue*” que evoluiu, ao longo da última década, para a necessidade de se utilizarem de melhor forma os fundos disponíveis e assim promover a eficácia da ajuda concedida. A agenda da eficácia da ajuda, expressa nos cinco princípios acordados na Declaração de Paris (2005) e reforçados pela Agenda de Ação de Acra (2008) e pela Declaração de Parceria de Busan (2011) – princípios esses 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 “tradicionais”.

A promoção dos cinco princípios acima referidos, designadamente (i) a apropriação dos processos de desenvolvimento pelos próprios países parceiros, (ii) o alinhamento da cooperação com as prioridades e sistemas desses países, (iii) a harmonização entre doadores, (iv) a gestão virada para os resultados, (v) os mecanismos de prestação de contas e responsabilização mútua (entre doadores e países parceiros), é um processo de longo-prazo, que não pode ser visto como questão meramente técnica mas que implica um envolvimento importante ao nível político, incluindo na definição e implementação das políticas. Nesse



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

sentido, importa reter que, mais que da eficácia da ajuda, é da eficácia do desenvolvimento, ou seja, dos seus resultados que falamos.

A atual reformulação da arquitetura mundial da ajuda – em resultado de alguns dos aspetos referidos nos pontos anteriores – tem dado também uma ênfase crescente à coerência das políticas para o desenvolvimento, ou seja, à necessidade de assegurar que várias políticas (comercial, de segurança, de imigração, agrícola, etc) dos países doadores contribuam para os objetivos globais de desenvolvimento e de redução da pobreza, ou que, pelo menos, não os prejudiquem. Isto exige grandes alterações na forma como os países desenvolvidos concebem e implementam a sua cooperação para o desenvolvimento.

Em suma, a contribuição dos doadores tende a ser 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, incluindo as chamadas abordagens intragovernamentais – “whole-of-Government” – para responder aos desafios multidimensionais do desenvolvimento nos países parceiros.

2. A Política de Desenvolvimento da União Europeia

A União Europeia é o principal ator mundial em matéria de ajuda ao desenvolvimento. O crescente envolvimento da UE em termos de coerência das políticas verifica-se desde o Tratado de Maastricht (1993) onde, no art.º 177, [novo art.º 208] é feita referência a um desenvolvimento sustentável dos Países em Desenvolvimento e à cooperação com estes para além do relacionamento comercial. Desde então, contam-se cerca de 30 instrumentos europeus destinados à cooperação externa. Dada a sua disseminação, a UE tem tentado criar mecanismos integrados de modo a permitir que as políticas de cooperação comunitárias sejam mais direcionadas.

O Tratado de Lisboa define claramente a redução e erradicação da pobreza como o objetivo central da política de cooperação para o desenvolvimento (art.º 21). A política de desenvolvimento assume-se assim como uma política autónoma e não como um acessório da política externa e de segurança comum.

Este objetivo tem de ser respeitado sempre que a UE põe em prática políticas suscetíveis de afetarem os Países em Desenvolvimento. Neste sentido, o Tratado de Lisboa prevê alterações ao nível da estrutura da UE no âmbito da sua ação externa, no sentido de melhorar a coordenação, consistência e, sobretudo, coerência da cooperação abrangendo estratégias comuns em todas as áreas das relações externas (art.º 21).

Desta forma, e de modo a que se cumpram os princípios de coerência, a Comissão Europeia tem vindo a publicar relatórios bienais relativos à Coerência das Políticas para o Desenvolvimento. Esta monitorização surge do compromisso da UE em alinhar as diferentes áreas políticas com as 12 áreas prioritárias² aprovadas em 2005 pelo Conselho Europeu, de forma coerente e coordenada e evitar que estas se contrariem entre si. São hoje reconhecidos os elevados custos que as incoerências entre políticas têm no desenvolvimento global, considerando-se que melhorias ao nível da Política Agrícola Comum, da Política Comercial, da Política Comum de Pescas ou da Política de Migrações contribuiriam substancialmente para maximizar o impacto da ajuda europeia a países em Desenvolvimento.

² As 12 áreas prioritárias são: comércio, ambiente, alterações climáticas, segurança, agricultura, pescas, dimensão social da globalização, migrações, inovação e pesquisa, sociedade da informação, transportes, energia.



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

Para além do compromisso político assumido pelos Estados europeus no âmbito do Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2005), a coerência é uma obrigação legal no âmbito do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A União deve ter em consideração as relações de interdependência que ligam os seus Estados membros aos países em desenvolvimento e deve avaliar o conjunto das suas políticas internas em função do seu impacto em países terceiros. A coerência da política europeia de desenvolvimento deve basear-se na definição de prioridades mensuráveis e na avaliação das suas políticas internas; na mobilização de recursos financeiros públicos e privados, para além da ajuda pública ao desenvolvimento, que deverão ser enquadrados nos objetivos gerais e no reforço do diálogo com os países em desenvolvimento. Estes serão, certamente, temas centrais na agenda europeia de cooperação nos próximos anos, como demonstra a Agenda para a Mudança, aprovada pelo Conselho Europeu em Maio de 2012.

Tema transversal a todos os atores políticos é a necessidade de construir e manter um amplo consenso sobre a importância da cooperação e do desenvolvimento. Aqui, não se trata somente de garantir que estes temas recebem a devida atenção ao nível das estratégias e políticas estatais e da capacidade da sociedade civil interveniente neste campo, com particular realce às organizações não-governamentais para o desenvolvimento (ONGD), fundações e universidades mas igualmente da adesão da opinião pública portuguesa e europeia aos objetivos da cooperação, aspeto este que maior relevo tem em períodos de recessão e crise económica interna como aquele em que agora nos encontramos. Será interessante notar que, apesar da dimensão que a presente crise económica assume na Europa, os dados do Eurobarómetro continuam a refletir o apoio da opinião pública europeia (e portuguesa) aos objetivos e esforços da cooperação para o desenvolvimento³.

Neste quadro, a Educação para o Desenvolvimento (ED), sendo uma área onde a actuação portuguesa tem registado evoluções importantes nos últimos anos⁴, assume-se como um instrumento fundamental para 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, fornecendo aos cidadãos europeus e portugueses os instrumentos para a aplicação de uma *cidadania global*. A Educação para o Desenvolvimento e a sensibilização da opinião pública são vitais para as políticas de desenvolvimento europeias, conforme declara o Consenso Europeu relativo à Educação para o Desenvolvimento de 2007. 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.

³ 85% dos europeus entrevistados demonstra solidariedade mesmo em tempos de crise e considera a Ajuda ao Desenvolvimento "importante" ou "muito importante". Para Portugal os resultados indicam que 88% dos inquiridos considera a Ajuda ao Desenvolvimento "importante". 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. Quase 80% dos europeus acredita que o impacto da ajuda da UE deve ser melhorado, trabalhando de perto com outros governos. Relatório do Eurobarómetro da Comissão Europeia "*Fazendo a diferença no mundo – os europeus e a ajuda ao desenvolvimento*", realizado em novembro de 2011.

⁴ 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.



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

3. Portugal e a Cooperação para o Desenvolvimento

3.1. Experiência, Problemas e Desafios

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

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

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

A Cooperação Portuguesa tem uma história longa de valores partilhados e de caminhos percorridos no sentido do estabelecimento de relações sólidas e de confiança com os seus principais 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, designadamente educação, a saúde e a capacitação institucional, incluindo das áreas militar e policial, e o caráter de longo-prazo de muitas das intervenções, a Cooperação assumiu-se como Política de Estado, ocupando lugar de relevo no impacto externo das políticas públicas e face a outros vetores de relacionamento internacional. Pode mesmo constituir, no atual contexto de crise, um elemento estratégico para manter a importância e papel ativo de Portugal nas esferas políticas internacionais e no relacionamento bilateral privilegiado com diversos países prioritários na nossa política externa. A política de Cooperação para o Desenvolvimento está muito para além de uma visão assistencialista, e num mundo marcado pela globalização, pode – deve – ser um instrumento de *soft power*, essencial para manter a presença global de um país como Portugal.



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

Os anos de 2010 e 2011 corresponderam aos últimos anos de vários Programas Indicativos de Cooperação (Angola, Guiné-Bissau, Moçambique⁵ e Timor-Leste em 2010, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe em 2011). O próximo ciclo programático é particularmente sensível dada a diminuição financeira da ajuda e a conseqüente 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 posições políticas claras no sentido do reforço da concretização de compromissos qualitativos que Portugal subscreveu, incluindo em termos de eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

Neste contexto, algumas opções recentes nesta área denotam sinais que questionam os ganhos e o caminho de consolidação prosseguido pela cooperação portuguesa.

Promoção da língua vs cooperação para o desenvolvimento. O paradigma de interligação entre a promoção da língua/cultura e a cooperação, aplicado nos anos de 1960 e 70 por algumas ex-potências coloniais, foi ultrapassado, considerando-se hoje que a finalidade da cooperação é a promoção do desenvolvimento global, não sendo já possível contabilizar as ações de promoção da língua como APD. As recomendações do CAD à cooperação portuguesa, em 2010, afirmavam a este propósito que, não obstante a língua portuguesa ser a língua veicular do ensino e das ações de cooperação, a cooperação para o desenvolvimento não deve ser utilizada para objetivos de política externa relativos à promoção da língua, mas deve antes centrar-se no desenvolvimento dos países parceiros⁶. A fusão institucional entre o IPAD e o Instituto Camões sinalizou um caminho contrário, suscitando alguma perplexidade interna e junto aos parceiros internacionais; o mesmo se pode dizer do estabelecido nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, onde se refere o ensino da Língua Portuguesa (em vez do reforço do ensino em Língua Portuguesa) como um objetivo a prosseguir no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento. Será interessante verificar em que medida o debate público entretanto suscitado por esta fusão tem impacto na clarificação de objetivos e na programação e práticas do novo instituto.

A **utilização da ajuda para a promoção de negócios e interesses económicos e empresariais**, prática protagonizada por novos doadores e condenada pela UE e pelo CAD, volta a ganhar alguma preponderância nas políticas de cooperação portuguesa. É o caso do **aumento da APD centrada em empréstimos concessionais** para infraestruturas e serviços económicos, condicionada à aprovação para empresas portuguesas. Isto representa um aumento da ajuda ligada portuguesa (de 8,7% da APD bruta total em 2008, para 48,3% em 2010), contrariando as recomendações internacionais sobre a matéria, subscritas por Portugal, e representando no médio prazo uma contabilização negativa para a APD portuguesa (à medida que os países pagam esses créditos). Na verdade, este tipo de ajuda aumenta a dívida externa dos países parceiros e pode ainda representar uma estagnação ou diminuição dos fundos para setores sociais, que normalmente são canalizados através de donativos para esses países.

A necessidade de aumentar exportações e de internacionalizar a economia e as empresas portuguesas levou o atual governo a definir a diplomacia económica como elemento prioritário da sua política e ação

⁵ Recentemente foi assinado um novo PIC com Moçambique.

⁶ No exame de 2010 à Cooperação Portuguesa, afirma-se, na p. 12, que (Portugal) “*should make clear that ODA which supports teaching and using Portuguese should be a means to help achieve development in Lusophone countries, not to promote the Portuguese language as an end itself. Clarifying this in writing would help to enhance the developmental focus of Portuguese cooperation*”, e na p.28, “*in some policy documents, including the Strategic Vision, and in other parts of government, promotion of the Portuguese language is seen as an end in itself. When updating the Strategic Vision, Portugal has the opportunity to make this important distinction clear and thus help ensure all ODA focuses on development objectives*”. DAC-OCDE, 2010.



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

externas. Não está em causa o papel das empresas enquanto motores de desenvolvimento em Portugal e nos países parceiros nem tão pouco que o governo promova a sua ação, mas sim o papel que possam ter, supletivamente, no reforço das ações de **ajuda ao desenvolvimento**. Mais que um problema, este tema é um desafio que necessita de maior debate na sociedade portuguesa, com particular realce ao debate entre empresas / associações empresariais e ONGD / outras organizações da sociedade civil. Existe lugar a ações concertadas no terreno que potenciem objetivos e interesses comuns, campo esse que não se resume à responsabilidade social das empresas. Porém, os apoios e medidas que venham a ser assumidos e/ou apoiados pelo governo não poderão confundir negócios privados com ajuda pública.

3.2. Operacionalização, Coordenação e Financiamento

São endémicas as questões da **operacionalização da cooperação portuguesa** nos países parceiros. Em avaliações à cooperação portuguesa em diversos países (Angola, Moçambique, Cabo Verde) nas quais participaram investigadores do IEEI, são cronicamente referidos três fatores que diminuem o impacto e a eficácia das ações:

- A **não movimentação atempada das verbas** acordadas para financiamento dos projetos em sede dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) assinados com os países parceiros. Portugal aparece quase sempre como o pior doador no que toca à disponibilização em tempo útil dos meios financeiros a que se obriga nos programas e projetos. A acrescentar a este facto não existem, contrariamente ao que se passa nos demais parceiros da cooperação, verbas disponíveis em condições de rápida mobilização através das representações diplomáticas, as quais se encontram desprovidas de meios para fazer face a estrangulamentos pontuais (que são muitos) na execução dos projetos aprovados em sede dos PIC.
- A prática de **não contratação local de peritos**, mais uma vez em contradição com o que acontece com a generalidade dos doadores, o que diminui a eficácia da ajuda e aumenta tempos e custos, uma vez que, mesmo quando existe autorização e verba disponível, são preferidas movimentações de pessoal da sede ou a contratação em Portugal, incluindo de estagiários. Portugal só terá a ganhar em termos de poupança financeira e de aumento de eficácia em seguir as práticas internacionalmente adotadas neste domínio.
- A **insuficiente delegação de competências** para o terreno, previstas desde 1999 mas por implementar, que é cada vez mais importante para a coordenação entre intervenientes e para a eficácia da cooperação. Comparativamente a outros doadores, as representações portuguesas têm pouca capacidade decisória para a formulação dos programas de cooperação, a elaboração de propostas e a efetiva coordenação com outros doadores.

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

- **Assegurar que a Política de Cooperação é efetivamente uma Política de Estado**, e como tal expressa num documento de orientação estratégica pluri-anual e amplamente participado. Para que a sua implementação seja coerente e eficaz, seria recomendável a existência de um Conselho



IEEI

Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

de Ministros da Cooperação que, reunindo pelo menos uma vez por ano, definisse e avaliasse as linhas mestras da cooperação portuguesa, de forma transversal.

- **Garantir que a coordenação quer das políticas e programas setoriais quer da afetação das verbas disponíveis sejam da competência do MNE e do seu Instituto da Cooperação**, para que não fiquem na dependência de cada um dos Ministérios que as implementam. Apesar de caber ao IPAD, agora Camões - ILC, 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.
- **Elaborar um programa orçamental para a Cooperação** abrangente, transversal e transparente. Esta tarefa tem sido dificultada pelo facto de o Orçamento de Estado ter uma lógica vertical, por Ministérios, e de terem sido eliminadas rubricas transversais, por áreas ou programas. Não obstante as tentativas existentes desde 2004⁷, não foi possível estabilizar uma figura orçamental que responda à necessidade de acompanhar e coordenar a execução da cooperação numa base interministerial e horizontal. Esta medida responderia ao objetivo, propugnado por doadores (incluindo Portugal) e parceiros, de tornar mais previsíveis as verbas disponibilizadas pelos doadores e de permitir uma mais eficaz e coerente programação anual e plurianual dos orçamentos de Estado e planos estratégicos dos países parceiros. Isto para além da maior visibilidade e transparência dos fluxos financeiros de ajuda ao desenvolvimento.

Considerações finais

Para além das constatações e propostas feitas ao longo do documento, tendo em conta o atual contexto de profunda crise económica e financeira que favorece a subordinação de estratégias e visões de longo prazo por considerações de tesouraria e de curto prazo, talvez a mais relevante consideração seja sobre a necessária divulgação e envolvimento da sociedade portuguesa nas questões do desenvolvimento e da cooperação, combatendo tendências para a opacidade, falta de transparência e secundarização deste importante vetor da política externa e da inserção estratégica de Portugal e dos portugueses nas dinâmicas da cooperação e da solidariedade internacional.

Na verdade, o envolvimento alargado das escolas, autarquias, associações empresariais, dos media e de instituições da soberania, neste caso com ênfase ao Parlamento, nos debates e demais atividades (regra geral tipificadas como “Educação para o Desenvolvimento”), é um elemento essencial para a construção de um amplo consenso na sociedade portuguesa e não pode ser considerado como marginal nas políticas públicas e na ação dos agentes dessas mesmas políticas.

⁷ De 2004 a 2009 o Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento designou-se por PO05, tendo em 2010, sido criada uma figura orçamental de exceção, equiparada a programa orçamental, designada por Agenda da Cooperação para o Desenvolvimento, para substituir o extinto PO05. Em 2011 voltou a existir um Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento, po PO21. Em 2012 o Orçamento volta a não prever rubricas transversais, incluindo no caso da cooperação.