

CEDES

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Colecção

Documentos de Trabalho

nº 67

Ana Guedes Mesquita

*A política portuguesa de cooperação para
o desenvolvimento*

Lisboa
2005

*O CEsa não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

Ana Guedes Mesquita

*A POLÍTICA PORTUGUESA DE
COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO*

“O balanço está feito há muito tempo, os problemas são conhecidos, o que interessa é corrigi-los. Neste sentido impõe-se uma actuação em três domínios essenciais ao bom desempenho de uma política, qualquer que ela seja: controlo político, definição estratégica e organização” (Amado, 1998:33).

1. Directrizes da política de cooperação para o desenvolvimento

Portugal, como país doador, reúne um conjunto de características particulares. Um primeiro aspecto a ter em conta será o facto deste ter evoluído de uma posição de país beneficiário de APD para uma de país doador, provavelmente, de forma demasiado rápida. Portugal foi um dos membros fundadores do CAD, da OCDE, em 1961, sendo considerado na altura, simultaneamente, doador, em virtude da celebração de acordos de cooperação com as ex-colónias africanas, e país em condições de receber ajuda, ou seja, país em desenvolvimento. A situação alterou-se por completo em 1974, data em que Portugal passou de doador a ser somente receptor de APD e abandonou o CAD. O seu estatuto voltaria a mudar com a entrada do país para a Comunidade Económica Europeia, em 1986, e, subsequente, reintegração no CAD, em 1991. Este momento marca, igualmente, uma viragem na política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa.

Consequentemente, de um ponto de vista institucional, apenas se poderá falar da existência de uma verdadeira política de cooperação a partir de 1989, uma vez que, como forma de preparar a reentrada no CAD, se iniciam pela primeira vez alguns esforços de coordenação e de quantificação da ajuda portuguesa (daqui decorre que, em termos estatísticos, só a partir desta altura é que existem dados fiáveis). Deste modo, pensar-se numa política de cooperação portuguesa é considerarmos não apenas a sua situação recente, mas também a tentativa da sua actualização permanente, visível nas várias reformas que têm sido empreendidas ao longo da sua existência, na capacitação dos recursos humanos e materiais, na adequação das instituições que a regulam e nos instrumentos por estas utilizados.

A política de cooperação para o desenvolvimento é frequentemente descrita como vector essencial da política externa portuguesa, adquirindo, nessa medida, particular significado estratégico. Nesta acepção, e partindo da análise das principais linhas da política externa portuguesa, sobressai a importância concedida ao reforço das relações com o espaço lusófono, nomeadamente através da projecção de valores e interesses nos PALOP, no Brasil e em Timor (MNE, 2003a), assim como à defesa e à afirmação da língua e da cultura portuguesas, aspectos que contribuem, segundo o Programa do XV Governo (2002-2004), para a afirmação da identidade nacional. A língua e a cultura portuguesas são consideradas elementos estratégicos principais (a língua é um factor decisivo na nova ordem mundial através da geopolítica da língua), sendo que, neste plano, Portugal é proporcionalmente mais relevante à escala planetária do que nas suas dimensões política, social ou económica.

Nas linhas gerais de acção externa esta vertente é mais facilmente perceptível. A aceleração da integração europeia e o esbater de fronteiras na Europa devem corresponder a uma maior afirmação da identidade nacional, expressa na projecção, quer interna quer

externa, da língua e cultura portuguesas e na valorização do legado histórico: “o factor cultural é talvez um dos mais poderosos elementos da nossa identidade, que é afinal o que nos separa e diferencia de todos os outros povos na globalização à escala mundial” (MNE, 2003b).

Assim, parece fundamental para a política externa portuguesa saber conciliar dois dos seus eixos principais: a manutenção de uma estreita ligação à comunidade dos países de língua portuguesa no mundo, por um lado, e a participação activa na construção europeia, por outro. Quanto à política de cooperação, esta é, simultaneamente, encarada como um veículo de afirmação e alargamento da influência portuguesa a nível internacional e como um instrumento de realização de objectivos estratégicos nacionais.

José Manuel Durão Barroso justifica ainda a centralização da ajuda portuguesa nos PALOP como resposta a uma necessidade de natureza interna (para além de externa), que se traduz num modo de Portugal se reconciliar com o passado, na valorização das relações com o espaço lusófono e na afirmação da componente histórico-cultural (Barroso, 1998). Como resultado, a política de cooperação adquire relevância política ao assumir-se como um instrumento de afirmação nacional, da língua e da cultura portuguesas, sendo estes os objectivos prioritários a que obedecem todos os outros.

Assim, e de acordo com esta visão política, parece fulcral a subordinação da política de cooperação à gestão política das relações bilaterais com os governos dos PALOP (e agora de Timor Leste): “É de tal forma delicada a gestão de algumas destas relações e estão de tal modo envolvidos factores de confiança política que a cooperação ganharia em ser vista como algo que se constrói e se molda gradualmente (...). Ou seja, não como algo que se produz em série ou de modo impessoal, mas sim com cuidado (...) e porque não dizê-lo, com aquele carinho que se reserva às coisas que se fazem com afecto.” (Barroso, 1998:41).

O próprio CAD/ OCDE, nos vários exames feitos à cooperação portuguesa, indica este aspecto como sendo um dos seus pontos críticos. Para aquela instituição parece evidente que a definição do programa da cooperação se relaciona directamente com a herança colonial e a manutenção dos laços históricos, linguísticos e culturais com as antigas colónias. Daí o seu alerta para o facto desta política ter resultado num tipo de cooperação fortemente baseado em relações pessoais e conduzido de uma forma relativamente *ad hoc*. A conclusão é que, no futuro, são necessárias mudanças na estrutura da cooperação portuguesa para que o sistema se torne mais coerente e coordenado (OECD, 2001:15).

Um primeiro passo neste sentido foi ensaiado em 1999 através da elaboração de um documento de orientação estratégica para a cooperação para o desenvolvimento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/98, 18 de Maio). Com o título elucidativo de “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”, este documento governamental revestiu-se de um carácter inovador ao propor-se definir um conjunto de princípios, objectivos e prioridades sectoriais fundamentais à prossecução das actividades de cooperação em Portugal.

A coerência entre o conjunto das políticas que afectam os países receptores é um dos cinco princípios da cooperação portuguesa. Este aspecto assume particular importância num sistema de cooperação descentralizado, como o é o português, e também num âmbito supranacional, como é o caso de Portugal na UE. Segundo o CAD, a coerência de políticas refere-se ao reforço mútuo e à compatibilidade entre essas diferentes políticas, sejam elas relacionadas com o comércio, as relações externas, a segurança nacional, o ambiente ou a

agricultura, e a política de cooperação para o desenvolvimento, sobretudo naquilo que se relaciona com a redução da pobreza (OECD, 2001c:43). Para promover a coerência política parece fundamental que os doadores não só cumpram os compromissos que assumiram nos *fora* internacionais, mas também que os mantenham como referência na elaboração e na execução das políticas pelas suas instituições, fundamentalmente se forem agentes activos de cooperação para o desenvolvimento.

No documento de orientação estratégica, além deste princípio, outros são ainda enumerados: o respeito pela universalidade dos direitos do homem; a responsabilidade e a solidariedade internacionais; a sustentabilidade do desenvolvimento e a equidade na repartição dos seus benefícios; a parceria com os países destinatários e a concertação com outros doadores. Estes fundamentos espelham o que é definido internacionalmente, tal como vimos no Capítulo 1. Porém, parece ambíguo o significado que adquirem quando transferidos para o universo da cooperação portuguesa.

No que concerne aos objectivos, o documento começa por fazer referência aos OID como metas a atingir a longo-prazo (supõe-se que numa versão actualizada se incluíam, ao invés, os ODM), para seguidamente assinalar um outro conjunto de objectivos considerados específicos e de curto-prazo, em que figuram, por ordem de prioridade: o reforço da democracia e do Estado de Direito; a redução da pobreza através do desenvolvimento das condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas; o estímulo ao crescimento económico e à iniciativa privada; a promoção do diálogo e da integração regional; ainda, a promoção de uma parceria europeia para o desenvolvimento humano.

É interessante notar que há uma certa sobreposição entre o que é apresentado como princípios e seguidamente como objectivos, não sendo clara a distinção entre esse dois níveis. Além disso, é também de assinalar o amplo leque de uns e de outros, variedade essa que se mantém na definição das prioridades sectoriais que constam no mesmo documento. Para além da área da formação, educação e cultura, em que se salienta a difusão da língua portuguesa, entre outras actividades educativas, são ainda referidas como prioritárias; a saúde; a actividade produtiva e infra-estruturas; a sociedade e suas instituições; a segurança; a ajuda financeira; por último, a ajuda humanitária e de emergência.

2. Enquadramento institucional

Um aspecto determinante da cooperação portuguesa é o seu carácter descentralizado, traduzido na existência de inúmeros organismos da administração central (Ministérios, Secretarias de Estado, Municípios, universidades) que prosseguem actividades de cooperação. Este modelo organizacional, semelhante ao de outros membros do CAD, como aos da Áustria, da França ou do Japão (por contraponto a outro tipo de sistemas baseados numa agência de cooperação autónoma ou totalmente integrada no MNE), requer uma preocupação adicional em termos de controlo político, de coerência e de coordenação entre o conjunto das iniciativas desenvolvidas por cada entidade interveniente. De referir também que, apesar de não estar definido, no âmbito do CAD, o quadro organizacional ideal para melhor gerir a cooperação para o desenvolvimento, este deve ser constituído em função dos objectivos que se espera alcançar, não descurando, ao mesmo tempo, o sistema

político e de gestão do sector público em que opera. Este facto implicará, por vezes, o predomínio das exigências políticas sobre outro tipo de intenções (Chang, Fell e Laird, 1999:29).

A responsabilidade política pela condução da cooperação para o desenvolvimento, como parte integrante da política externa portuguesa, cabe ao MNE. Contudo, como é fácil de antever, em virtude da natureza horizontal da cooperação portuguesa, tem sido difícil a este organismo assegurar um comando político efectivo sobre as acções promovidas por cada agente, assim como promover a sua concentração e integração num todo coerente. Luís Amado, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação do anterior Governo, faz menção a este mesmo aspecto: “o MNE [é] (...) responsável por uma política que não pode controlar completamente, tanto ao nível da afectação de recursos como ao nível das prioridades ou dos programas a implementar” (Amado, 1998:33).

A tensão maior parece estabelecer-se com o Ministério das Finanças (MF), provavelmente, por este ser, a par do MNE, o maior contribuinte para o orçamento da cooperação: em 2001, 41% da APD portuguesa estava afecta ao MF e 44,9% ao MNE (OECD, 2001c:21); em 2002, a situação prevista não apresentava grandes alterações, com cerca de 45% afectos ao MNE e 43% ao MF (ICP, 2002b:35)¹. A dotação do MF é reveladora do peso da cooperação financeira no total da ajuda portuguesa, sendo aquela principalmente direccionada para o perdão/ alívio da dívida, para o apoio à balança de pagamentos e a projectos de investimento, para a cooperação técnica em gestão de finanças públicas e para a participação em instituições financeiras multilaterais (OECD, 2001c:23). A conclusão evidente é que esta distribuição é pouco consonante com o objectivo prioritário de luta contra a pobreza.

De entre o conjunto das entidades envolvidas na cooperação é de realçar o Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST), anterior Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS), cuja acção se desenvolve em plena conexão com aquele mesmo objectivo, através do desenvolvimento de projectos relacionados com a formação profissional e o apoio a grupos vulneráveis. De notar, porém, o valor reduzido disponibilizado para este organismo em 2001, na ordem dos 10,2 milhões de USD, menos de 3% do total (OECD, 2001c:21); valor esse que se mantém em 2002 sensivelmente o mesmo (3,8%) (ICP; 2002b:35).

As sucessivas reformas à cooperação portuguesa têm tentado colmatar os seus problemas mais recorrentes, nomeadamente a falta de controlo político, de rigor no planeamento e na programação e, subseqüentemente, de coordenação entre os diversos agentes envolvidos em actividades de cooperação. Na última reforma, em curso desde 1998, é de assinalar a definição de uma estratégia de cooperação numa perspectiva holística, traçada pela primeira vez com este formato no documento de orientação estratégica já referido, e a implementação de um conjunto de medidas inovadoras².

Dessas medidas constam a criação do Conselho Consultivo para a Cooperação Económica e Empresarial (29 de Janeiro de 1998), com o intuito de estimular a acção dos agentes económicos privados, e do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação (8 de Agosto de 1998), com a função de aprovar, anualmente, a proposta do Programa Integrado da Cooperação (PIC) e o orçamento correspondente. De referir, também, ao nível da

¹ Os valores referentes a 2001 foram retirados do PIC 2002, sendo considerados provisórios.

² Aliás, considera-se que é apenas por volta de 1997-1998 que a cooperação portuguesa ultrapassa um primeiro período de um certo amadorismo, caracterizado tanto pelo reduzido grau de profissionalismo nas intervenções efectuadas como pelo facto de estas serem frequentemente fruto de sentimentos de fraternidade (Cravinho, 2002a:25).

coordenação técnica, a reactivação em 1997 da Comissão Interministerial da Cooperação (CIC), após duas tentativas frustradas de a operacionalizar (em 1985 e em 1994). Com um Secretariado permanente, a CIC tem por objectivos: estimular a coordenação entre os diversos ministérios, através da organização, para o efeito, de reuniões mensais; promover a integração dos diferentes programas e acções de cooperação; fortalecer a política nacional de cooperação (OECD, 2001c:16). Os esforços de coordenação técnica são ainda complementados pela acção do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP).

Este último, criado em 1994 sob a tutela do MNE, tinha resultado da fusão entre o Instituto para a Cooperação Económica e a Direcção-Geral de Cooperação³. As suas principais competências eram assegurar o planeamento, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da política de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito mais abrangente da política externa portuguesa (Decreto-Lei n.º60/94: 864). O ICP foi sofrendo várias remodelações ao longo dos anos, na tentativa de adequar a sua estrutura e serviços à própria evolução do sistema de cooperação português e de se afirmar como o único interlocutor privilegiado do Estado português no âmbito da política de cooperação para o desenvolvimento. Neste sentido, estava previsto que, em 2002, o ICP abdicasse por completo da sua função de financiador de projectos de cooperação e se concentrasse somente nas suas competências fundamentais (ICP; 2001d:6). Mais recentemente, em Janeiro de 2003, este instituto teria o seu fim, ao acabar por se fundir com a Agência Portuguesa para o Desenvolvimento (APAD) num novo organismo, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

Um pequeno apontamento sobre a APAD. Esta foi criada com o intuito, por um lado, de dotar a cooperação portuguesa de um órgão de financiamento e de execução, em que estivessem concentrados a maior parte dos recursos financeiros afectos à cooperação, e, por outro, de responder às críticas feitas ao anterior Fundo para a Cooperação Económica, que havia substituído formalmente em 1999⁴. A APAD, sob a tutela conjunta do MNE e MF, tinha como principais objectivos a promoção do investimento português em prol do desenvolvimento dos países beneficiários, o apoio à criação de infra-estruturas económicas e sociais e o desenvolvimento do sector privado nos países beneficiários (OECD, 2001c:22). O montante financeiro afecto a este organismo foi significativo, representando, em 2000, 31% do total do orçamento da cooperação e, em 2001, 27%, incluindo nos dois anos a ajuda canalizada para TL (Ibidem).

Em relação ao IPAD, é curioso notar que o Decreto-Lei n.º5/2003, que prevê a sua criação sob a tutela do MNE, começa por reconhecer a duplicação de competências entre o ICP e a APAD e o facto de, no exercício das suas atribuições, a sua acção ter dado origem a contradições e à criação de obstáculos difíceis de ultrapassar; isto apesar do primeiro estar mais direccionado para a formulação de políticas e a segunda para o financiamento das mesmas (Decreto-Lei n.º5/2003:110).

A criação do IPAD responde assim a uma política de contenção de despesas, por um lado, e a uma filosofia de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestado pela

³ A Direcção-Geral de Cooperação tinha sido criada em 1979 e posteriormente reestruturada em 1985, tendo por função acompanhar os programas de cooperação nos domínios sociocultural, científico e tecnológico. O Instituto para a Cooperação Económica, criado em 1976 e reestruturado 3 anos mais tarde, encontrava-se sob a tutela conjunta do MNE e do MF e agia nas áreas financeira, económica e empresarial.

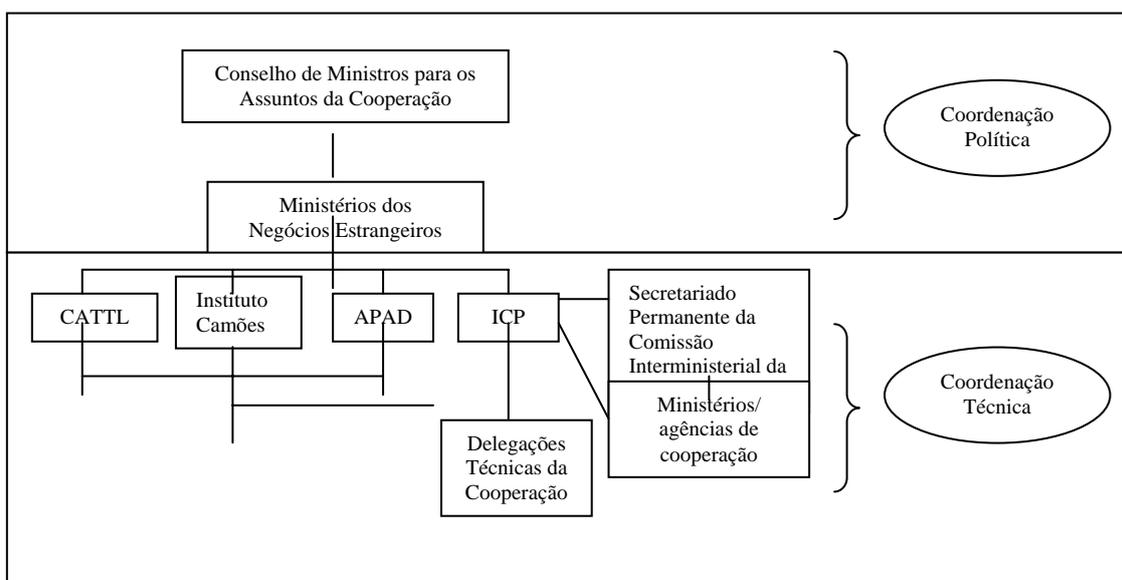
⁴ O Fundo para a Cooperação Económica tinha sido criado em 1991, sob a dupla tutela do MNE e MF, com o objectivo de apoiar a cooperação desenvolvida pelo sector empresarial português nos PED.

administração pública, por outro, aspectos promovidos pelo Governo no actual contexto de recessão económica. Deste modo, este novo organismo, para além de ser considerado o órgão central de coordenação, à semelhança do ICP, visa ainda como principais finalidades: a supervisão e a direcção da política de cooperação e da APD; o planeamento, a programação, o acompanhamento da execução e a avaliação dos projectos e programas de cooperação, promovidos por si e pelos demais organismos da cooperação (os projectos e programas destes últimos carecem de parecer prévio e vinculativo pelo IPAD) (Decreto-Lei n.º5/2003:112).

As mudanças no aparelho de cooperação, que a criação do IPAD desencadeou, são, ainda, difíceis de vislumbrar, dado o seu carácter tão recente. Contudo, parece importante referir, desde já, que a cooperação não poderá fazer-se sem que existam os recursos financeiros e humanos suficientes ao seu bom, se não óptimo, desempenho. Além de que, quaisquer que sejam os resultados, se espera que não aconteça o que tem acontecido no passado e que se dê às reformas na cooperação portuguesa agora implementadas *tempo ao tempo* para surtirem efeitos.

Voltando ao historial da evolução da cooperação portuguesa, e no âmbito da reforma iniciada em 1998, salientam-se ainda, ao nível dos organismos executores, a criação do Grupo de Missão de Cooperação Intermunicipal, em 29 de Abril de 1999, com a função de coordenar as actividades e programas desenvolvidos pelas câmaras municipais, e do cargo do Comissário de Apoio à Transição em Timor Leste (CATTL), em 4 de Junho de 1999. Também como órgão executor, refira-se o Instituto Camões, criado, em 1992, em substituição do Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, inicialmente na dependência do Ministério da Educação e a partir de 1994 sob a tutela do MNE, como instrumento da política cultural externa (ver Quadro 4).

Quadro 4 - Dispositivo do sistema de cooperação (anterior à criação do IPAD)



Não obstante a morosidade do processo, este impulso recente de coordenação representa uma evolução positiva na cooperação portuguesa. Para tal, tinham já contribuído a inserção, pela primeira vez em 2001, do conjunto das despesas de

cooperação dos diferentes ministérios em mapa próprio no orçamento de Estado (Mapa XII), a construção da Base de Dados dos Projectos da Cooperação, gerida pelo ICP, e o maior esforço de programação e de planeamento da política de cooperação através de instrumentos próprios: o PIC, elaborado anualmente a partir de 1999, assim como o orçamento que o suporta, que é apresentado pelo Governo à Assembleia da República ao mesmo tempo que é discutido e aprovado o orçamento de Estado; os Programas Indicativos Nacionais trienais (PIN) que são definidos com os principais parceiros e que orientam a cooperação portuguesa para o período em questão; os Programas de Acção da Cooperação, elaborados anualmente para cada um dos parceiros, que pretendem pôr em prática os programas nacionais trienais. Uma das dificuldades estruturais que se tenta colmatar com estas iniciativas é a de diminuir o desfasamento entre o ciclo orçamental e o ciclo dos projectos, garantindo maior flexibilidade e eficiência à gestão anual dos recursos e dos compromissos, sobretudo os de carácter plurianual.

Apesar destas iniciativas, continua a verificar-se alguma desarticulação administrativa dos projectos bilaterais, falta de coincidência programática e financeira entre os principais instrumentos, prevalência de preferências e conveniências individuais e ineficiência na coordenação entre a multiplicidade dos agentes intervenientes. Para além de dirimir estes entraves, os passos seguintes na consolidação da reforma em curso, de acordo com o Plano de Actividades para 2002, serão os de orçamentar os recursos segundo as prioridades estabelecidas, de promover a sua concentração nos agentes de cooperação mais vocacionados para as implementar e de criar mecanismos que evitem a utilização dos recursos orçamentados em fins diferentes dos programados (ICP, 2001d:5).

Outra etapa importante para o futuro da cooperação portuguesa será a sua concentração em determinados sectores prioritários, definidos tendo em conta, por um lado, as necessidades dos receptores e, por outro, as mais valias de Portugal enquanto doador. No que diz respeito ao primeiro aspecto, a mudança maior está em começar a orientar a cooperação portuguesa de acordo com a procura, e não mediante a oferta, tal como tradicionalmente tem sucedido, ou seja, os recursos da cooperação portuguesa devem ser utilizados no âmbito das estratégias de desenvolvimento definidas pelos receptores. Quanto ao segundo aspecto, as mais-valias da cooperação portuguesa estão relacionadas com o estatuto da língua, conferindo a Portugal uma vantagem comparativa importante em termos do ensino e da formação profissional, e com a experiência histórica, que se traduz na acumulação de um conhecimento profundo sobre determinados países, no que concerne às instituições, à ordem jurídica e aos sectores produtivos (Cravinho, 2001:290). Esta mesma abordagem é referida no PIC de 2002 (ICP, 2002b:7 e 8).

De indicar, porém, no âmbito deste esforço de melhor coordenação, e como aspecto a melhorar, o facto de todo o processo de cooperação não ser devidamente acompanhado por acções de avaliação. A inexistência de uma cultura de avaliação é um ponto central na crítica à cooperação portuguesa, por essa avaliação ser um elemento fundamental na apreciação dos resultados da ajuda e na elaboração do planeamento e do acompanhamento dos projectos, conferindo-lhes uma maior eficácia. Esta problemática é muito recente em Portugal, mesmo tendo em conta a reafirmação constante da sua importância no contexto da estrutura descentralizada da cooperação⁵. Actualmente,

⁵ O conceito de avaliação é introduzido, pela primeira vez, em 1994, no âmbito da lei orgânica do ICP (Decreto-Lei n.º60/94:865) e no seguimento do 1º exame à ajuda portuguesa pelo CAD, em 1993. A crítica à ausência de uma componente

competete ao IPAD a avaliação da APD portuguesa, tendo para o efeito sido criado um Gabinete de Avaliação, com a finalidade de proceder à avaliação da execução dos programas e projectos da cooperação e de propor os ajustamentos julgados necessários à sua melhor implementação (Página de Internet do IPAD).

Todavia, apesar deste conceito ter entrado já para o discurso político e para o léxico dos agentes da cooperação, em termos organizativos, falta ainda afirmar para a avaliação portuguesa um modelo, cuja definição deverá ser articulada com as opções estratégicas da cooperação (Afonso, Ribeiro e Almeida, 1999:7). Num contexto de reforma, que prevê melhorias na gestão da ajuda, a cooperação portuguesa não pode contornar a urgência de estabelecer tal modelo, sobretudo tendo em conta que são objectivos das avaliações: aprender com a experiência, incorporando as “lições aprendidas” em futuras intervenções; aumentar o conhecimento, de forma a melhor adequar e utilizar a ajuda ao desenvolvimento; apresentar resultados, que devem ser difundidos junto da opinião pública, conferindo maior responsabilidade às instituições e agentes da cooperação e transparência e credibilidade ao sistema da cooperação portuguesa (ICP, 2001e:8). Neste sentido, os procedimentos da avaliação nada têm ver com uma mera acção de fiscalização (este parece ser o medo da administração pública portuguesa).

Na mesma perspectiva reformista, importa salientar a relevância que a política de informação e divulgação tem assumido ultimamente. Mas este esforço, visível no maior empenhamento em dar a conhecer ao público as actividades da cooperação, é ainda marcadamente insuficiente. Assim, e apesar de se terem realizado, no decorrer de 2001, actividades como a reformulação da página de Internet do ICP, o lançamento de um conjunto de publicações e da revista “Cooperação”, é impossível ignorar as evidências de, por exemplo, a página não ter sido actualizada aquando da entrada em funcionamento do IPAD, mas somente em Outubro de 2003 (10 meses após a criação deste Instituto), ou dos vários documentos produzidos conterem informações reduzidas e nem sempre exactas sobre as actividades da cooperação, além de serem extremamente repetitivos e tardiamente divulgados.

A mobilização da opinião pública e a sua sensibilização para as questões sobre o desenvolvimento são dois aspectos fundamentais num qualquer sistema de cooperação. Portugal tem em relação ao primeiro ponto o apoio da população portuguesa, algo que foi muito evidente, por exemplo, após os acontecimentos de Setembro de 1999 em Timor Leste. Faltam, porém, o reconhecimento desse apoio e a sua manutenção. Na relação entre o sistema político e a opinião pública, esta última deve ser encarada como mais um detentor de interesse, ao ser simultaneamente cliente e accionista nos programas de cooperação para o desenvolvimento: cliente, na medida em que, num mundo progressivamente mais interdependente, é do interesse de todos encontrar soluções para os problemas nos PED; accionista, pois são os seus impostos que financiam os programas de cooperação e os representantes eleitos que os definem, acompanham e implementam (Chang, Fell e Laird, 1999:19).

Uma preocupação semelhante é partilhada por Luísa Teotónio Pereira: “não há cooperação para o desenvolvimento sem o empenhamento dos cidadãos: são estes que apoiam as políticas, que aceitam que parte das suas contribuições sejam utilizadas na

de avaliação foi ainda referida no 2º e no 3º exames do CAD, em 1997 e em 2001, respectivamente. É exemplificativo o facto da 1ª avaliação na cooperação portuguesa ter sido apenas conduzida em 1998.

concretização dessas políticas, que voluntariamente oferecem o seu trabalho, o seu dinheiro, o seu tempo livre, os seus donativos financeiros (...)” (Pereira, 1998). Neste contexto, assume particular importância a chamada educação para o desenvolvimento, definida pela UNESCO, em 1974, como a “educação para a compreensão, a paz e a cooperação internacionais e a educação relativa aos direitos do homem e às liberdades fundamentais” (cit. in Pereira, 1998). Em Portugal pouco se conhece sobre este conceito, o que revela, em certa medida, a dificuldade das instituições e do público em geral em estarem a par do que vai sendo introduzido e discutido no âmbito da cooperação para o desenvolvimento a nível internacional.

A este ponto, e de certa forma condicionando todos os anteriores, vem a somar-se a constatação da premência de modernizar e valorizar profissionalmente os quadros técnicos envolvidos na cooperação. Aliás, aspecto este reconhecido pelo próprio ICP: “(...) o sucesso de uma reforma não se compadece com a ausência de formação contínua e pertinente dos recursos humanos nela envolvidos” (ICP, 2001d:12). Faltam, também, à cooperação portuguesa recursos humanos no terreno, que lhe permitam conhecer melhor a realidade nos PED, acompanhar e avaliar a execução dos projectos e programas de cooperação e participar, directa e localmente, no diálogo político com os governos receptores e outros detentores de interesse. Desta modo, será, mais fácil, tomarem-se decisões informadas sobre os programas a financiar e inseri-los no quadro de prioridades definido pelo receptor. É que, como salienta a OCDE, nas linhas de orientação sobre a redução da pobreza, a descentralização da tomada de decisões, através da colocação de técnicos no terreno, é um importante passo no estabelecimento de parcerias, na promoção da apropriação local e no aumento da credibilidade do doador junto do parceiro (OECD, 2001a:121).

A constituição de delegações técnicas de cooperação junto das missões diplomáticas era algo já previsto na primeira lei orgânica do ICP (Decreto-Lei n.º60/94:868), mas apenas materializado em 1999, altura em que aquelas comissões foram objecto de diploma próprio (Decreto-Lei n.º296/99, 4 de Agosto de 1999). Às delegações compete assegurar a coordenação operacional a nível local, organizando-se para o efeito na forma de unidades funcionais, com autonomia administrativa e na dependência directa do chefe da missão diplomática respectiva.

No entanto, o problema parece também continuar a residir na falta de coordenação dos próprios recursos humanos, apesar de escassos, no terreno: “O ICP não tem ideia do número de funcionários colocados no terreno provenientes de cada organismo. A maior parte dos funcionários dos ministérios não se encontram nas embaixadas portuguesas, mas sim nos ministérios, nas universidades ou noutras instituições dos países receptores. (...). Até que ponto estes funcionários [do ICP] na embaixada conseguem acompanhar as actividades no terreno (...) é questionável. Muito do papel de coordenação levado a cabo por estes funcionários depende dos parceiros e dos próprios ministérios [em Portugal] e parece ser mais ou menos *ad hoc*, uma vez que muitas actividades são concretizadas completamente ao lado da embaixada” (OECD, 2001c:26).

3. Análise da ajuda pública ao desenvolvimento de Portugal

Portugal distingue-se dos restantes 21 países que compõem o CAD por ser um país de desenvolvimento intermédio a fornecer APD⁶. Em 2001, a APD portuguesa foi de 268 milhões de USD, valor que equivale a somente 0,25% do PNB e que reforça a tendência decrescente já verificada em 2000. Nesse ano, a APD atingiu valores na ordem dos 271 milhões de USD, 0,26% do PNB, contrariando a fase de recuperação verificada nos quatro anos anteriores: entre 1996 e 1999, a ajuda cresceu continuamente em termos absolutos de 218 milhões de USD, em 1996, para 275 milhões, em 1999. Mas, em termos do rácio APD/PNB, desde 1995, que este varia entre um mínimo de 0,21% (1996) e um máximo de 0,26% (1999 e 2000). O ano de 1999 foi ainda aquele que esteve mais próximo dos picos verificados em 1992 (302 milhões de USD, correspondendo a 0,36% do PNB) e em 1994 (sensivelmente superior em termos reais, com 308 milhões de USD, mas inferior em termos relativos, sendo de 0,35%) (Quadro 5).

Quadro 5 - Esforço financeiro global da cooperação portuguesa
(em milhões de USD)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
APD	213	302	248	308	258	218	251	259	276	271	268
<i>% PNB</i>	0,31	0,36	0,29	0,35	0,25	0,21	0,25	0,24	0,26	0,26	0,25
Bilateral	166	242	191	215	166	157	163	176	207	179	183
<i>% da APD</i>											
<i>total</i>	78,0	80,3	77,0	69,8	64,4	72,1	65,0	68,2	75,0	66,0	68,0
Multilateral	47	60	57	93	92	61	88	82	69	92	85
<i>% da APD</i>											
<i>total</i>	22,0	19,7	23,0	30,2	35,5	27,9	35,0	31,8	25,0	34,0	32,0
Outros Fluxos do											
Sector Público⁷	30	33	23	428	12	135	82	417	107	78	-1
Fluxos Privados⁸	-60	81	4	-398	126	593	1000	1333	2073	4273	1503
Donativos das ONG	1	1	0	0	1	1	4	7	0	0	5
Esforço financeiro											
global⁹	254	417	274	338	397	946	1337	2015	2457	4622	1775

Fonte: ICP, 1998; ICP, 2000b; OECD, 2003a.

⁶ Em 2003, Portugal ocupou a 23ª posição no índice de desenvolvimento (PNUD, 2003:237). Em 2004, ocupou a 26ª (UNDP, 2004:139).

⁷ Equivalem a fluxos públicos com um grau de concessionalidade nulo ou inferior a 25% e que se não se destinam, primeiramente, à promoção do desenvolvimento (ICP, 2001a).

⁸ São fluxos provenientes do sector privado, com fins comerciais, sendo o mais representativo, em termos de volume, o investimento directo estrangeiro (ICP, 2001a). Os fluxos privados, no seu conjunto, têm vindo a perder valor em relação à APD: em 1997, os fluxos privados representavam 68% dos fluxos globais contra os 26% da APD; em 2001, esta percentagem seria nivelada com 45% para os fluxos privados e 28% para a APD. No que concerne especificamente ao investimento directo estrangeiro, este fluxo tem aumentado de forma consistente, representando, em 2001, 62% do total dos fluxos privados (OECD, 2003a).

⁹ Apenas como referência, em 2001, o esforço financeiro global da cooperação portuguesa (as transferências realizadas para os PED) foi de 1.775 milhões de USD, representando os fluxos privados, nesse total, 1.503 milhões. Estes valores são bastante inferiores aos do ano anterior, com os fluxos privados na ordem dos 4.273 milhões de USD, num total global de 4.622 milhões (OECD, 2003a:255).

Contrariamente ao previsto, em 2002, a APD portuguesa sofreu um aumento significativo, atingindo valores na ordem dos 323 milhões de USD, equivalente a um esforço de 0,27% do RNB, o mais alto desde 1994. Porém, este acréscimo pareceu sofrer uma diminuição proporcional em 2003, pois de acordo com as estimativas do OCDE/CAD, os valores da APD para esse ano situaram-se nos 298 milhões de USD, o que em termos relativos representou somente 0,21%/RNB (Página de Internet da OCDE).

Os números referidos evidenciam bem o quanto Portugal está longe de atingir o compromisso assumido em Monterrey de afectar 0,33% do RNB à APD até 2006, para o cumprimento do qual precisaria de 500 milhões de Euros de APD adicionais, num cenário de crescimento anual na ordem dos 5% (Página de Internet do IPAD). Portugal está também bem distante do anterior objectivo do Governo de 0,36% (curiosamente mais elevado) ou da meta definida pela ONU de 0,7%. Apesar de serem, sem dúvida, montantes de APD reduzidos, é de realçar a 18ª posição ocupada por Portugal, em 2003, no rácio APD/RNB, à frente do Japão, da Itália e dos EUA (Página de Internet da OCDE).

Relativamente à ajuda bilateral (fornecida directamente por um Estado a outro) e à ajuda multilateral (fornecida por intermédio de organizações multilaterais, mas cujos fundos têm origem nas contribuições dos Estados membros), também é possível verificar, através do Quadro 5, que a primeira apresenta valores mais significativos do que a segunda. Em 2001, 68% (183 milhões de USD) da APD portuguesa foi fornecida como ajuda bilateral, mais do dobro dos 32% (85 milhões de USD) direccionados através dos canais multilaterais. Em 2002 e 2003, essa proporção alterou-se ligeiramente, verificando-se uma maior proximidade entre a ajuda bilateral e a multilateral. Apesar de representarem valores diferentes, tanto em 2002 (197 milhões de Euros) como em 2003 (161 milhões de Euros), a ajuda bilateral foi o equivalente a 57% do total da ajuda concedida nesses anos (Página de Internet do IPAD).

Esta proporção tem sido sensivelmente a mesma desde 1997, tendo-se registado apenas um intervalo maior em 1999, ano em que a ajuda bilateral foi três vezes superior à multilateral (75% contra 25%, respectivamente). Contudo, esta situação prende-se com o financiamento adicional e inesperado que foi canalizado para Moçambique e Timor nesse ano, mais do que como resultado da queda repentina das contribuições multilaterais. A maior proporção da ajuda bilateral vai de encontro às práticas da maior parte dos doadores, uma vez que a ajuda concedida nesta modalidade é mais facilmente controlável e passível de ser utilizada como um instrumento de política externa ao serviço de quem a desembolsa.

De notar, todavia, no conjunto da ajuda bilateral, o facto do valor dos donativos ser muito mais elevado do que o dos empréstimos APD, atribuindo um grau de concessionalidade elevado à ajuda portuguesa: em 2001, a percentagem composta pelos donativos no total da ajuda bilateral foi de 90,7% (OECD; 2003a:255), enquanto o grau de concessionalidade dos empréstimos APD foi, no mesmo ano, de 55,9% (percentagem referente a compromissos) (OECD; 2003a:270).

Registe-se, também, que, na estrutura dos donativos bilaterais, a porção da ajuda destinada a aumentar as capacidades humanas e institucionais nos PED, ou seja, à cooperação técnica foi determinante no aumento dos donativos: em 2001, esta foi de 117 milhões de USD, cerca de 70% do total dos donativos. No período anterior, entre 1998 e 2000, tinha apresentado valores inferiores, mas ainda bastante elevados (de 85 milhões de

USD passou para 90 milhões) e francamente superiores ao montante despendido em 1997, na ordem dos 48 milhões de USD.

Sobre a qualidade da ajuda interessa ainda fazer referência ao seu aspecto ligado. O facto da APD portuguesa ser predominantemente bilateral e da cooperação técnica ser uma das suas principais componentes confere-lhe um grau de ligação bastante elevado. A cooperação técnica é ligada por se situar principalmente ao nível institucional e corresponder à transferência de saber técnico, ao que se soma o peso das bolsas de estudo a serem gozadas em Portugal. Além destes dois pontos, é de acrescentar que não é prática corrente na cooperação promover concursos para aquisição de bens e serviços e, se os há, estes são frequentemente limitados a fornecedores nacionais.

Quanto à ajuda desligada, a grande parte provém do MF na forma de acções de perdão da dívida e de apoio ao orçamento. No entanto, nem a cooperação técnica nem os custos administrativos são contabilizados pelo CAD nas estatísticas sobre a ajuda ligada, o que significa que em 2001 a percentagem da ajuda ligada portuguesa era de 40,6%, mesmo assim bem acima da média do CAD de 17,8% (sobre os compromissos) (OECD, 2003a:273).

Uma outra característica constante tem sido a concentração geográfica da APD nos países de língua oficial portuguesa, aspecto este sucessivamente referido nos exames do CAD. Como resposta, Portugal tem-se esforçado por abranger um maior número de beneficiários, sobretudo no contexto da América Latina e do Norte de África, mas esse empenho é ainda diminuto: em 1999, a percentagem da APD canalizada para outros destinos equivalia a somente 9% (19 milhões de USD), duplicando, porém, em 2000.

Neste sentido, o grupo dos receptores da APD portuguesa tem integrado quase exclusivamente os 5 PALOP, destacando-se entre eles Moçambique como o principal beneficiário. A posição dianteira deste país deve-se ao papel de relevo que as acções relacionadas com a dívida ocupam na composição da ajuda ao desenvolvimento a si direccionada: em 1997, esta representou cerca de 80% no montante bilateral atribuído (ICP, 1998:38); em 1998, apesar de inferior, manteve-se elevado, na ordem dos 73% do total (aproximadamente 45 milhões de USD em 61,5 milhões); em 1999, a situação foi sensivelmente a mesma, i.e., decrescente, mas ainda relevante (66% do total) (ICP, 200b:34).

Contudo, este cenário alterou-se por completo a partir de 1999 com a entrada de Timor Leste para o grupo dos principais receptores, ocupando, desde logo, o primeiro lugar: em 1999, o montante afecto a este território esteve na ordem dos 66 milhões de USD, i.e., cerca de 32% do total bilateral, contra os 26% destinados a Moçambique; entre 2000 e 2002, TL continuou a absorver a maior parte da ajuda bilateral, aumentando em 12 pontos percentuais durante esse período (de 29% para 41%), enquanto Moçambique mantém uma tendência decrescente. Em 2003, verifica-se uma inversão interessante com Cabo Verde e Timor Leste a serem recipientes de montantes semelhantes, na ordem dos 36 e 38 milhões de Euros, respectivamente, equivalentes cada um a aproximadamente um quinto da ajuda bilateral portuguesa nesse ano (Página de Internet do IPAD) (ver Quadro 6).

Quadro 6 - Principais receptores da APD portuguesa
(em percentagem da ajuda bilateral)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Angola	18	14	10	8	7	8	11
Cabo Verde	7	13	10	13	13	6	22
Guiné-Bissau	10	6	7	8	7	4	5
Moçambique	55	35	26	18	19	13	10
S. Tomé e Príncipe	7	6	6	6	8	7	6
Timor Leste	0	1	32	29	32	41	23
Outros países	3	25	9	18	8	15	20
Total	100						

Fonte: ICP, 1999, 2000b e 2001b; Página de Internet do IPAD¹⁰.

No que concerne à distribuição por grupo de rendimento e por região, por força das cinco ex-colónias portuguesas se situarem em África e por pertencerem ao grupo dos PMA, esses são também os aspectos mais determinantes nestas duas categorias, ou seja, a APD portuguesa centrou-se até 1998 na África Subsariana e nos países mais pobres (bastante condizente com o discurso internacional).

No entanto, novamente em 1999, este perfil alterou-se, dada a localização de TL na área do sudeste asiático e a sua classificação como pertencente ao grupo de "outros países com rendimento baixo" (*other low income countries*): em média, entre 1999 e 2000 o montante destinado aos PMA foi de 57,7% do total da APD, sensivelmente o mesmo entre 2000 e 2001 (54,2%), mas muito diferente do valor registado 10 anos antes, em que representava praticamente o total da APD (97,5%). Em qualquer um dos períodos, estes valores estiveram sempre acima da média do CAD, que variou entre os 37% e os 30% da APD com destino aos PMA (OECD, 2002:253 e 2003a:281). Esta mudança influenciou, por último, os valores da APD desembolsada para os PMA como percentagem do PNB dos doadores, cuja recomendação internacional se situa nos 0,15%. Portugal regrediu em relação a este indicador, ao passar de 0,17%, em 1990, para 0,11%, em 2001 (PNUD, 2003:228).

Quanto à distribuição sectorial da ajuda portuguesa, numa primeira apreciação, e com base no Quadro 7, é notória a importância que as acções relacionadas com a dívida assumem: em 1998, a dotação direccionada a este componente é praticamente metade do total bilateral (43,8%), francamente superior à média do CAD na ordem dos 7% nesse ano. Estes altos valores devem-se a acções de reescalamentos da dívida, nomeadamente com Moçambique. Nos últimos anos, porém, tem-se assistido a uma diminuição progressiva deste sector no conjunto da ajuda bilateral (tal como em relação à APD para Moçambique), por força da imposição de um cálculo destas acções, nos termos do CAD, apenas considerando como APD o grau de concessionalidade concedido, ao invés do montante total da dívida reescalada (ver Quadro 7).

¹⁰ Os dados referentes a 2001 e 2002 foram retirados da Página de Internet do IPAD, sendo de assinalar, como se poderá verificar, que as percentagens apresentadas para esses dois anos não somam 100 no final. Ao compararem-se os valores do Quadro 7 com os do Quadro 6, pensa-se que o cálculo de origem poderá estar incorrecto em resultado da valorização do montante da ajuda bilateral.

À diminuição das acções relacionadas com a dívida tem correspondido um aumento nas despesas com infra-estruturas e serviços sociais, entre as quais se salientam os montantes atribuídos ao sector da educação e, a partir de 2000, ao item governo e sociedade civil. O incremento deste sector ficou a dever-se, por um lado, ao maior papel desempenhado pela cooperação institucional nas áreas da administração da justiça e do sistema legal e judicial no processo de reestruturação de TL e, por outro, às actividades de manutenção da paz em situações pós-guerra, levadas a cabo pelas Forças Armadas portuguesas não só naquele território, mas também nos Balcãs e em Angola. O mesmo se passou em relação ao sector multissetorial/transversal, nos anos 1999 e 2000, cuja despesa aumentou em resultado da multiplicidade de iniciativas de apoio por parte da cooperação portuguesa em resposta aos acontecimentos em Timor.

De um modo mais constante, tem-se mantido o apoio às infra-estruturas económicas, em que se inserem actividades ligadas às áreas das comunicações, do transporte, da energia, da banca e outros serviços, variando apenas entre os 9 e os 19%, no período entre 1998 e 2001.

Quadro 7 - Distribuição sectorial da APD portuguesa
(em percentagem sobre a ajuda bilateral)

	1998	1999	2000	2001*	2002**
Infra-estruturas e serviços sociais	23,5	28,8	43,6	56,2	44,0
Educação	9,2	9,9	14,2	17,0	15,9
<i>Educação básica</i>	1,4	0,1	1,0	2,0	n. d.
Saúde	4,0	4,1	3,4	3,9	2,0
<i>Saúde básica</i>	0,2	0,2	0,1	0,2	n. d.
População e saúde reprodutiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Água e saneamento básico	0,4	0,3	0,2	0,7	2,2
Governo e sociedade civil	2,7	8,1	15,0	25,3	14,2
Outros	7,3	6,5	10,8	9,2	9,8
Infra-estruturas e serviços económicos	19,1	9,1	11,6	11,2	20,7
Sectores de produção	5,6	1,9	1,9	4,0	1,8
Agricultura e sivilcultura	1,5	1,0	0,7	2,9	0,7
Outros	4,1	0,8	0,3	1,1	1,1
Multissetorial/ transversal	1,6	28,0	20,5	3,8	13,7
Ajuda a programas e em produtos	0,5	-0,6	0,3	7,9	14,3
Acções relacionadas com a dívida	43,8	26,5	14,6	10,7	n. d.
Ajuda de emergência	0,4	1,5	1,9	1,3	0,8
Custos administrativos dos doadores	3,1	2,4	2,7	3,6	2,1
Apoio a ONG	1,1	1,5	0,8	n. d.	1,1
Não afectado/ não especificado	1,3	0,9	2,1	1,4	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ICP, 1999, 2000b, 2001c e 2002b; OECD, 2003a, Página de Internet do IPAD.

* Compromissos.

** Dados provisórios.

n. d. - não discriminado

A educação é considerada uma prioridade pela cooperação, apesar de merecem principal destaque os sectores do ensino secundário e do ensino superior, e neste a atribuição de bolsas de estudo. Para o ano lectivo de 2002/ 2003, estava prevista a concessão de 978 bolsas de estudo em Portugal (em 2000 tinham sido atribuídas 957 e em 2001, 732) e de 126 no terreno (em 2000, 113, e em 2001, 120), dos quais a grande maioria dos bolseiros são estudantes provenientes dos PALOP e de TL (Página de Internet do IPAD). Estas bolsas são financiadas por verbas retiradas do orçamento do ICP/IPAD, à excepção das que foram atribuídas a estudantes timorenses vindos directamente do território entre 2001 e 2002, cujos montantes foram canalizados pela APAD (o ICP funcionava apenas com gestor e interlocutor junto das escolas).

Em 2002, deu-se início à avaliação do programa de bolsas para a frequência do ensino superior em Portugal, mas não foram ainda divulgados quaisquer resultados desse importante processo. De referir também que, apesar de serem explicitamente referidas, no PIC de 2002, as intenções de reduzir o número de bolseiros a estudar em Portugal e de aumentar a concessão de bolsas internas, os dados atrás apresentados não revelam bem essa tendência.

O impacto da atribuição de bolsas de estudo em Portugal no desenvolvimento dos países beneficiários parece bastante discutível, na medida em que os bolseiros optam em grande parte dos casos por não voltar ao seu país de origem. Mais se acrescenta, que esta política parece não contribuir de forma significativa para uma acção eficaz de redução da pobreza ou sequer se direccionar para as camadas mais pobres nos receptores¹¹. O esforço de cooperação dirigido à educação básica é disso exemplo, dado o seu carácter irrisório. Um problema semelhante coloca-se no que se refere ao esforço de Portugal em promover a igualdade de género no ensino primário e secundário (ambos ODM que Portugal subscreveu).

O mesmo sucede em relação ao sector da saúde, outra das prioridades da cooperação portuguesa. Nesta área são privilegiados os cuidados de saúde geral, normalmente traduzidos no apoio à modernização dos hospitais e na formação de médicos e de enfermeiros, em detrimento de um maior enfoque na saúde básica (apesar de proporcionalmente ser maior do que no sector da educação).

No que concerne às áreas de âmbito mais transversal, como o género ou o ambiente, estas têm sido tradicionalmente negligenciadas, o que reflecte, em certa medida, a ausência de uma visão integrada sobre o desenvolvimento, em geral, e sobre as estratégias de redução da pobreza, em particular. Essa lacuna é também evidenciada pelo fraco apoio concedido à área da saúde reprodutiva e à do saneamento. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano, em 2003, a ajuda ao desenvolvimento portuguesa direccionada aos serviços sociais básicos representava, em 2000/2001, apenas 3% do total, metade da média verificada quatro anos antes e muito abaixo da registada no CAD, de 15% (PNUD, 2003:228).

Outro sector que tem merecido muito pouca atenção por parte da cooperação portuguesa é o da ajuda de emergência, cuja situação se assemelha aos montantes

¹¹ São os países receptores que pré-seleccionam os candidatos que irão preencher o contingente de bolsas de estudo disponibilizado, anualmente, pela cooperação portuguesa.

envidados à ajuda programa até 2001 (ano que marca uma subida assinalável em mais de 7%, valor quase que duplicado em 2002).

O relacionamento com o sector não governamental apresenta também sérias dificuldades, sendo ínfimos os recursos que lhe são destinados: entre 1998 e 2001, esse montante não ultrapassou sequer os 2% do total da APD bilateral. Os montantes dirigidos às ONG tardam em responder às necessidades com que estas entidades se deparam, impedindo-as de funcionarem eficazmente como uma força política e de equilíbrio na sociedade civil. Além disso, um maior apoio a este sector poderia contribuir positivamente para que certas áreas centrais ao desenvolvimento nos PED (o género, o ambiente ou o reforço das capacidades da sociedade civil) fossem incluídas nos programas e projectos da cooperação.

De qualquer modo, mais recentemente, o diálogo com as ONG tem-se intensificado, sendo reflexo disso a adopção de um novo quadro normativo composto por critérios de elegibilidade e regras de co-financiamento no âmbito do ICP, que se apresenta com o intuito de dirimir a subjectividade inerente à concessão de apoios àquele sector (ICP, 2001d:28).

Antes de finalizar esta breve análise à APD portuguesa, é ainda de fazer referência à componente multilateral da cooperação, isto porque, actualmente, muito mais do que no passado, às instâncias multilaterais compete um papel importante na definição da doutrina e das políticas sobre o desenvolvimento. Esta constatação implica uma mudança na forma como a comunidade de doadores, na qual Portugal também se insere, deve encarar a componente bilateral da ajuda ao desenvolvimento. Como refere João Gomes Cravinho: "(...) a cooperação bilateral tem de ser pensada num plano que inclui a perspectiva multilateral. Uma abordagem autista em relação ao contexto multilateral condenará a cooperação bilateral portuguesa à marginalização e, pelo contrário, um empenho forte no plano da coordenação internacional poderá potenciar de forma muito apreciável a posição portuguesa nos vários países nossos parceiros." (Cravinho, 2001:290).

Esta complementaridade vem sendo também mencionada em vários documentos recentes da cooperação: "Através dos mecanismos da cooperação multilateral, Portugal rentabiliza e dá maior visibilidade à cooperação bilateral, ajudando a ampliar a capacidade de intervenção do país na política de ajuda ao desenvolvimento (ICP, 2000b:38 e 2001c:44). De realçar, ainda, neste campo, a chamada de atenção no PIC de 2002 para a participação mais activa de Portugal nos *fora* internacionais, por ser um aspecto que assume particular relevância no âmbito da cooperação com TL e por estar igualmente incluído na lista de recomendações elaborada pelo CAD em 2001.

Não obstante esta manifestação de vontades, a ajuda multilateral tem um peso diminuto em relação à bilateral, não sendo nem avolumada nem sequer canalizada para um grupo variado de instituições. De entre esse conjunto, destaca-se a UE como a principal recipiente dos recursos multilaterais: em 2001, a contribuição portuguesa para o orçamento da UE foi de 69 milhões de USD, o equivalente a 81% do total da ajuda multilateral nesse ano e a 10 milhões de USD a mais do que no ano anterior. Nos montantes destinados à UE é de sublinhar ainda a percentagem afecta ao Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), para o qual Portugal pensa contribuir com 134 milhões de Euros entre 2000 e 2005 (IX FED) (OECD, 2001c:32).

Da exposição dos objectivos da cooperação portuguesa, das prioridades sectoriais definidas e da estrutura da cooperação ressalta a menção constante ao objectivo de redução da pobreza. Todavia, este objectivo parece ser uma prioridade apenas no papel, não obedecendo senão ao estipulado a nível internacional. Na verdade, a concretização de uma estratégia de redução da pobreza exigiria o reforço das infra-estruturas e dos serviços sociais básicos, em particular nas áreas da educação e da saúde. Mas o que se verifica é que, proporcionalmente, a maior fatia da APD portuguesa não é direccionada nesse sentido e a que é nem sempre é aplicada nos componentes considerados de maior importância, ou seja, os mais básicos. A ajuda atribuída à educação destina-se fundamentalmente ao ensino secundário e superior, leccionado em Portugal e consubstanciado, normalmente, na forma de bolsas de estudo, enquanto na saúde são privilegiados os cuidados de âmbito geral, em detrimento dos cuidados de saúde básica.

Uma forma de redireccionar a ajuda para áreas mais centrais ao desenvolvimento seria apostar num maior financiamento às ONG ou incluir nos programas de cooperação componentes transversais, como o género ou o ambiente. Além disso, continua a ser difícil incrementar um programa de cooperação integrado, em que a luta contra a pobreza seja o principal objectivo, por não estarem ainda totalmente operacionais os mecanismos de coordenação entre os diversos agentes ligados à cooperação.

Outro elemento que sobressai da análise da distribuição sectorial da ajuda portuguesa são as acções relacionadas com a dívida, nomeadamente com Moçambique. Este aspecto poderá implicar outros dois: por um lado, constata-se que a oscilação do volume da APD tem resultado mais da incapacidade dos receptores em reembolsarem certos créditos comerciais do que propriamente de um esforço em afectar mais recursos à cooperação e em efectuar acções de planeamento de médio prazo (como medida de acentuar a predominância de componentes não financeiros na estrutura da ajuda); por outro lado, do peso excessivo da cooperação financeira pode resultar uma certa fricção entre o MNE e o MF, prejudicial ao esforço de controlo político, de coerência e de coordenação prosseguido pelo primeiro.

Neste contexto, carece, também, de clarificação a política de cooperação económica/empresarial conduzida em particular com os países africanos, que mais não se tem traduzido do que no apoio às empresas portuguesas para aí desenvolverem projectos de interesse próprio. Não se pode confundir a internacionalização das empresas portuguesas com os procedimentos de cooperação para o desenvolvimento. Este tipo de cooperação económica fará sentido caso contribua para desenvolver as estruturas empresariais locais e a capacidade produtiva dos países receptores.

Em suma, ao sobrepor-se o discurso político, patente nos princípios e objectivos da política de cooperação, à prática, nem sempre emerge um quadro coerente de políticas. Claro que a estreita relação entre a política de cooperação para o desenvolvimento e a política externa tem influência directa nessa coerência, mas essa ligação parece inevitável. É assim, também, evidente que as opções políticas e económicas de um país podem prejudicar a disciplina e a estabilidade que se esperam dos programas de cooperação, cuja previsibilidade é essencial para a sua eficácia. Daqui decorre que, apesar de se esperar que seja o MNE a regular a política de cooperação para o desenvolvimento, seja conveniente que determinados aspectos operacionais do sistema de cooperação estejam separados da função de política externa, mesmo se situados no próprio MNE.

O CEsA

O CEsA é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.

As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

A autora

Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo ISEG/UTL, a autora é igualmente Licenciada em Relações Internacionais.

Tendo trabalho vários anos ligada a uma bem conhecida Organização Não-Governamental portuguesa (CIDAC-Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral) e tendo, ao serviço desta, permanecido como sua representante em Timor Leste veio, mais tarde, a integrar a missão da ONU neste país em funções relacionadas com a implementação dos direitos humanos no país.

Em Maio de 2005 e na sequência do fim da UNMISSET em Timor Leste foi transferida para o Sudão onde, na região de Darfur, desempenha actualmente funções semelhantes junto dos refugiados naquela zona resultantes da guerra civil no país.

O trabalho aqui apresentado é parte da sua tese de Mestrado sobre a cooperação portuguesa em Timor Leste, o primeiro estudo que procura, de uma forma independente e no quadro de provas académicas, fazer um balanço, ainda que parcial, da actividade de cooperação oficial portuguesa naquele país.

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento

**Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")
da Universidade Técnica de Lisboa**

R. Miguel Lupi, 20 1249-078 LISBOA PORTUGAL
Tel: ++ / 351 / (0)21 392 59 83 Fax: [...] 21 397 62 71 e-mail: cesa@iseg.utl.pt
URL: <http://www.iseg.utl.pt/cesa>