

CEFESES

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 73

*Carlos Sangreman,
Fernando Carvalho*

*Os “clusters” e a reforma da
Administração Pública na Cooperação
Internacional Portuguesa para o
Desenvolvimento*

Lisboa
2007

Carlos Sangreman e Fernando Carvalho

**Os *clusters* e a reforma da Administração Pública na Cooperação
Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento**

Este *paper* deu origem a uma comunicação na Conferência “*Conhecimento e Cooperação*”, INA, 2006 e teve também o contributo de muitas pessoas da “comunidade da Cooperação” que comentaram, criticaram e sugeriram alterações, demonstrando a actualidade do tema e a necessidade de debate sobre este assunto.

A análise da cooperação portuguesa em anexo é da responsabilidade exclusiva do primeiro autor.

Queremos aqui agradecer a todos sem esquecer que o texto final é da nossa inteira responsabilidade.

A sua existência é também tributária da investigação desenvolvida no âmbito do projecto “*A cooperação descentralizada: os actores não estatais na dinâmica de mudança em países africanos – o caso da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, 2000-2004*” com financiamento do programa POCI 2010 da União Europeia e da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Resumo

O objectivo deste *Paper* é de ser uma contribuição para o conhecimento na teoria e na operacionalização prática do novo instrumento da cooperação portuguesa para o desenvolvimento – os *clusters da cooperação* – no que respeita aos países beneficiários da ajuda internacional e também no efeito que a sua criação e implementação pode ter na reforma das instituições públicas e privadas da cooperação em Portugal, sobretudo no Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) naquilo que chamamos o “efeito boomerang”.

Quanto à dimensão teórica, defendemos que só a ligação desse conceito ao de *benchmarking*, tal como é entendido no processo de reforma da Administração Pública em curso, permitirá torná-lo uma medida de política real – por oposição a medidas virtuais anunciadas e nunca operacionalizadas - e com um contributo inovador na reforma das instituições públicas e dos actores não estatais que constituem os intervenientes no campo da Cooperação Portuguesa (CP), enquadrada no actual consenso internacional sobre a área e na política de Reforma da Administração Pública do actual Governo.

Quanto à operacionalização prática defendemos uma implementação, perfeitamente exequível e não utópica, que passa por um modelo flexível de operacionalização com o qual se possam desenvolver os programas de cooperação adequados às prioridades existentes em cada país, utilizando a metodologia de parceria e avaliação de resultados que sejam da maior qualidade e o mais participativas possíveis em todas as fases de identificação, concepção, implementação e avaliação, tendo sempre em conta as opções políticas portuguesa e dos países parceiros, bem como a coerência, consistência e capacidade institucional de ambos.

Procuraram-se experiências de outros países financiadores da Cooperação, bem como referir o *cluster* cuja concepção está mais avançada em Portugal - a Ilha de Moçambique -, e apresentar propostas para a operacionalização dos *clusters* que possam constituir padrão daquilo que Portugal pode propor aos países com os quais tem cooperação. Essas propostas estendem-se igualmente aquilo que pensamos poder ser a transformação nas instituições portuguesas do “campo” à luz das ideias aqui expressas.

Palavras chave

Clusters, benchmarking, efeito boomerang, cooperação

INDICE

1. O conceito de <i>clusters</i> da cooperação	6
2. O Paradigma actual e os seus desafios.....	7
1. O Plano Tecnológico e o <i>benchmarking</i> na Cooperação	10
4. A operacionalização em Portugal e nos países parceiros.....	11
5. Conclusão	16
6. Bibliografia utilizada não referida nas notas do texto	19
7. Anexo 1:.....	20
8. Anexo 2:.....	37

1. O conceito de *clusters* da cooperação ¹

Os *clusters* surgem na cooperação portuguesa pela Resolução do Conselho de Ministros de Dezembro de 2005², onde são definidos como “ *um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum (...) Em princípio, um ‘cluster de cooperação’ deverá ter como elemento central uma intervenção estratégica e substancial financiada através do IPAD, que funcionará também como instituição mobilizadora e coordenadora do ‘cluster’. Em torno deste projecto estratégico desenvolvem-se outros projectos, menores em escala e mais focalizados, que complementam o projecto central e fornecem uma abordagem integrada.*”

As definições existentes do conceito têm sido elaboradas sobretudo para a economia, embora o mesmo tenha vindo a ser utilizado com adaptações noutras áreas. Segundo Michael Porter trata-se de “*concentrações geográficas de companhias interligadas, fornecedores especializados, provedores de serviços, empresas em indústrias afins e as instituições que lhes estão associadas – universidades, agências públicas de certificação e standards, associações empresariais – em áreas específicas que competem e cooperam entre si.*”. Para a OCDE a definição é de uma rede de produção de empresas fortemente interdependentes – incluindo fornecedores especializados – ligadas entre si numa cadeia de valor acrescentado que pode integrar alianças entre empresas e universidades, institutos de investigação, serviços intensivos em conhecimento, agentes de interface – como os brokers e os consultores – e os clientes.

Note-se que a utilização deste conceito na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) não pode esquecer que esta não é uma actividade empresarial e, como tal, a procura do lucro económico não existe como critério de decisão. E também não é ajuda humanitária e, como tal, a existência de situações de catástrofe provocadas por fenómenos naturais ou conflitos armados não se coadunam com a prática corrente de uma cooperação de qualidade, devendo ter regras e estruturas próprias de resposta

¹ Os acrónimos aqui utilizados estão de acordo com o documento “Acrónimos utilizados na Cooperação para o Desenvolvimento” on line no site www.ipad.gov.pt, excepto Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) que não consta daquele documento.

² Governo de Portugal (2005), Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa, Resolução do Conselho de Ministros, R 423/2005, 30 de Novembro, Lisboa.

institucional. E, finalmente, não deve ser uma actividade similar à assistência social, onde o detentor das verbas define sempre as regras de jogo não permitindo que o receptor cresça de acordo com as suas próprias opções. Não se trata hoje de escolher entre dar o peixe ou a cana mas sim entre essas opções e a de aprender a fazer canas em conjunto.

Por outro lado, é uma actividade interdisciplinar desenvolvida em contextos de mudança social e, portanto, tem de ter um nível alto de tolerância com as contradições no comportamento dos intervenientes envolvidos. Mas, a nosso ver, essa tolerância não significa cumplicidade com a incompetência e/ou a corrupção desses intervenientes seja dos países fornecedores da cooperação seja dos receptores. Devia ser também uma actividade com fins anunciados; ou seja, Portugal devia definir objectivos e metas temporais para a transformação da Cooperação em Relações entre povos e Estados, sem que fosse um dos parceiros a financiar e o outro a receber mas sim que acordassem projectos de interesse comum com partilha de custos e de benefícios, atendendo ao desenvolvimento de cada país. Por exemplo com Timor o prazo de 25 anos (uma geração e um tempo suficiente para uma aplicação prática dos rendimentos do petróleo) devia ser definido como objectivo para uma transformação deste tipo, com Cabo Verde³ o prazo deve ser mais curto dada a evolução do país, etc. .

2. O Paradigma actual e os seus desafios

O normativo (ideias e normas) que constitui o actual consenso internacional em que a Cooperação Portuguesa se inscreve, tem por base a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*⁴ aprovado pela ONU em Dezembro de 1948, como um conjunto de princípios que se foram tornando normas. Apesar da idade, os seus “considerandos” iniciais e os 30 artigos que a compõem, apenas deixam de fora directamente as questões de debate internacional de hoje que poderiam constituir normas na área do ambiente.

Esse normativo tem como concretização mais actual (e perspectivado de acordo com o vocabulário e o modo como hoje se colocam as questões - por exemplo a Declaração refere nos considerandos “o terror” no contexto pós – guerra 39-45, enquanto a mesma palavra da Declaração de Monterrey tem por contexto expresso os ataques terroristas de

³ Coisas simples como o apoio financeiro de entidades caboverdianas em conjunto com portuguesas a um livro editado este ano pela ONG ACEP com fotografias naquele país sob o tema dos ODM, são raras mas já vão sendo possíveis.

⁴ On line em muitos sites incluindo o [http://: www.ipad.mne.gov.pt](http://www.ipad.mne.gov.pt) .

11 de Setembro) a parte de afirmação de normas da resolução da Conferência Internacional sobre o Financiamento da Cooperação de Monterrey, México, 2002⁵.

As normas enunciadas como base são a justiça, equidade, democracia, participação, transparência, responsabilidade e abertura, liberdade, paz e segurança, estabilidade no interior dos Estados, respeito pelos direitos do homem, incluindo o direito ao desenvolvimento, um Estado de direito, a igualdade entre sexos, políticas concebidas a partir da economia de mercado e a vontade geral de criar sociedades justas e democráticas.

Essa conferência corresponde a um esforço empenhado de um número sem precedentes de intervenientes na Cooperação Internacional.

É essa estratégia – que alguns autores passaram a designar como “*Monterrey Consensus*” - que se expressa em Documentos Nacionais de Redução da Pobreza (PRSP), elaborados na segunda metade da década de 90 e início do século XXI, bem como na definição, aprovada em Assembleia Geral da ONU, de metas globais designadas por Objectivos do Milénio (ODM), para as áreas da pobreza extrema e absoluta, educação primária, igualdade de géneros, mortalidade infantil antes dos 5 anos, saúde materna, doenças generalizadas (SIDA, malária e tuberculose), recursos ambientais, água potável e condições de vida suburbana. O último ODM não respeita a uma área mas sim à opção por uma metodologia de execução da Cooperação através de uma parceria global para o desenvolvimento.

A estes documentos juntam-se algumas iniciativas inovadoras nas respectivas regiões, como é o caso para a África Subsahariana do NEPAD com a ingerência de pares nas crises nacionais de governação.

Estes documentos foram completados com a “Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua”⁶ como síntese de Declarações anteriores adoptadas em Roma (2003) e Marrakech (2004), formando assim um conjunto de decisões de compromisso numa cooperação de desenvolvimento baseada nos princípios de apoio coordenado a favor duma acção de desenvolvimento, cujo controlo é assegurado a nível

⁵ Heads of States and Government (2002), International Conference on Financing for Development Monterrey Consensus, Mexico, Março.

⁶ On line no site do IPAD. Note-se que este tipo de temática tem sido objecto de debate, de Declarações e publicações à muitos anos, sendo os documentos do CAD de referencia, mais próximos do actual modo de colocar as questões da Eficácia, a “Análise de 25 anos de cooperação para o desenvolvimento” de 1985 e o “Manual de Ajuda ao Desenvolvimento, Princípios do CAD para uma Ajuda Eficaz” de 1992.

local, tal como uma estratégia nacional de desenvolvimento, um programa sectorial, um programa temático ou um programa de uma organização específica.

Este conjunto de documentos e o debate que têm gerado colocam-nos desafios como:

(a) como se incentiva e promove a liderança pelo país anfitrião em Estados frágeis ou simplesmente em Estados que não dispõem de pessoal técnico e político com competência para gerir todas as exigências de uma participação intensa e pela qual irão responder (num processo que é aliás muito similar ao condicionamento do paradigma do “Ajustamento estrutural” promovido pelos doadores nos anos 80);

(b) como se consegue ter um quadro orçamental e programático único e detalhado para todos os programas e projectos com o funcionamento descentralizado da CP, com a ausência de normas e padrões de financiamento (onde o sector mais consistente é espantosamente a parte das ONGD dos chamados Non State Actors) e com o deficiente funcionamento dos Ministérios das Finanças parceiros;

(c) como se consegue construir um processo formalizado para a coordenação entre doadores e a harmonização dos procedimentos dos doadores em matéria de notificação, de orçamento, de gestão financeira e de aprovisionamento quando as Relações Internacionais dos Estados⁷ doadores e receptores ainda determinam em boa parte quais os parceiros com que estabelecem relações de cooperação;

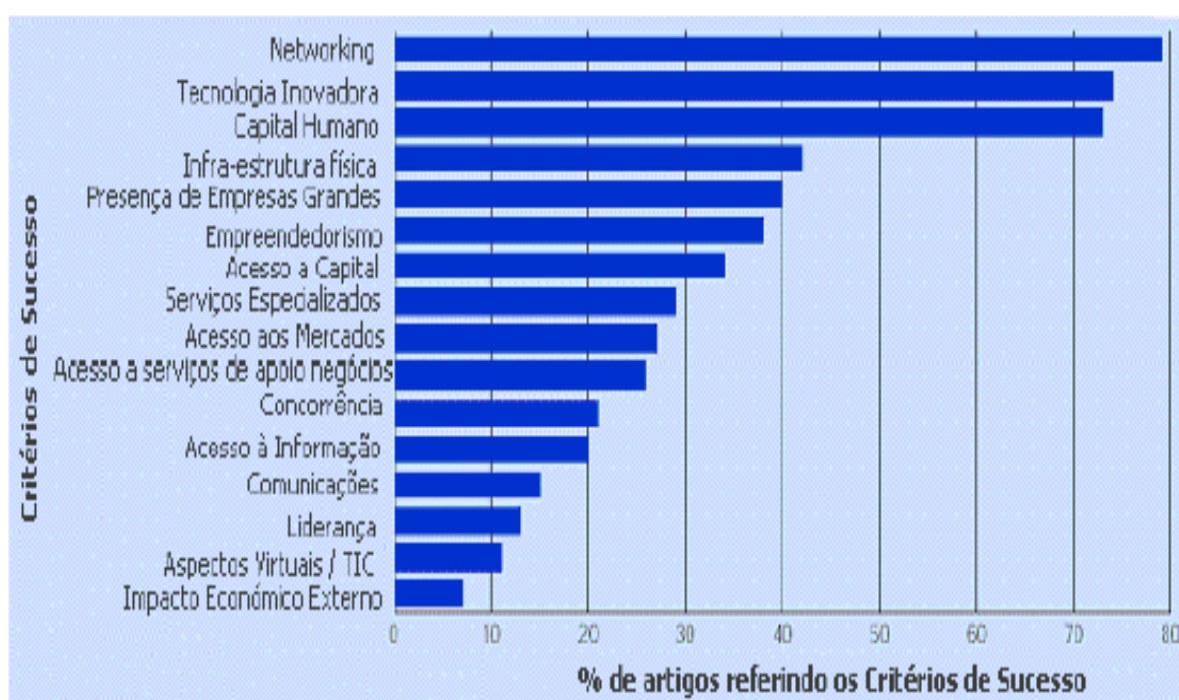
(d) como se conseguem desenvolver esforços para incrementar o uso dos sistemas locais na concepção e implementação dos programas, na gestão financeira, assim como na supervisão e avaliação, quando a nossa própria cooperação não tem sistemas de informação de apoio à decisão, tem uma base de dados de projectos e programas com uma prioridade muito baixa para sucessivas direcções do IPAD sempre sujeita a um dia desaparecer sem que ninguém saiba como, está a construir uma cultura de avaliação sem nenhum plano expresso com metas e indicadores objectivamente verificáveis e ensaia instrumentos de gestão mais eficazes de acordo com a inspiração dos técnicos ou de algumas chefias.

⁷ Bem expresso aliás na dependência do CID da área dos Negócios Estrangeiros na maioria dos países financiadores (veja-se a síntese dos modelos de organização da Cooperação do CAD/OCDE, no The DAC Guidelines for Poverty Reduction, 2001)

1. O Plano Tecnológico e o *benchmarking* na Cooperação

Em Portugal o Plano Tecnológico aprovado pelo actual governo apresenta um gráfico de critérios para o sucesso dos *clusters* (Figura 3.3) que deve estar presente quando pretendemos implementar um conceito deste tipo, numa área diferente daquela em que tem sido desenvolvido, seja como elementos que ajudam a definir em pormenor em que consistem os “*clusters da cooperação*” seja como critérios de partida para a concepção de uma avaliação de resultados.

Figura 3.3. Factores Críticos de Sucesso dos *Clusters*



Fonte: Ecotec

Pensamos que o conceito de *cluster* ligado a uma área geográfica ou ligado a um sector de actividade deve ser articulado com o de *benchmarking* tal como é entendido no processo de reforma da Administração Pública em curso.

O conceito de *benchmarking*, nascido no Japão do pós-1939/45, é um instrumento que pretende conseguir maior produtividade, maior economia de meios, melhor rendibilização dos que existem, mais eficácia e uma avaliação padronizada da eficiência. A essência desse instrumento é que cada sector, organização ou simples interveniente constitua um padrão de referência das melhores práticas existentes na sua área e que a procure aplicar criativamente aos resultados que pretende atingir, não

aceitando que se faz “o melhor que podemos” mas sim exigir que se faça “o melhor que existe”.

Este conceito aplicado à reforma da Administração Pública tem uma dimensão externa que é a relação com o cidadão na prestação de serviços públicos da melhor qualidade que exista, e uma dimensão interna que passa por uma procura dos melhores métodos de gestão a nível dos responsáveis máximos nos diversos níveis hierárquicos (presidência, vogais, direcção de serviço, chefia de divisão), de re-afecção de recursos, esvaziando ou eliminando secções, divisões ou serviços e deslocando os funcionários para onde a sua actividade permita uma melhor qualidade de serviço, e de uma relação entre os organismos ou Ministérios directamente implicados no sector, clara, transparente e previsível. Tem ainda incluída a noção de que sem uma avaliação de desempenho organizacional e pessoal, com consequências conhecidas dos intervenientes não se consegue manter um alto nível de funcionamento.

4. A operacionalização em Portugal e nos países parceiros

O aproveitamento das potencialidades deste novo instrumento da Cooperação Portuguesa requer uma operacionalização cuidada, tanto ao nível dos países parceiros como ao nível das instituições centrais da cooperação portuguesa, sobretudo do IPAD.

O que aqui está em causa, é evitar que este instrumento se vulgarize e seja absorvido e digerido na rotina de funcionamento e práticas do aparelho de administração da CID, perdendo assim a sua potencialidade de inovação dos modos de funcionamento e de abordagens da CP.

Se queremos que uma reforma da CP – a exemplo daquilo que a França tem vindo a fazer a partir de 1998, o Reino Unido em 1997, o Canadá em 2000-2001, etc. - não se pode permitir que as estruturas mais burocratizadas banalizem este tipo de instrumentos como se fossem qualquer coisa à qual não se deve dar muita importância por quererem que tudo tenda a ficar na mesma; nem que procurem condicionar as decisões a tomar na sua operacionalização às dificuldades de definição de indicadores, de processos de monitorização, de falta de verbas para cobrir custos de curto prazo ou de impossibilidade de influenciar os processos de financiamento, etc., que existem e devem ser ultrapassadas e não serem uma barreira intransponível.

Note-se que não queremos aqui extravasar as reformas que podem ser de alguma forma consequência de um processo desenvolvido a partir dos *clusters*. Por exemplo

pensamos que devia ser da iniciativa da Assembleia da República elaborar e aprovar uma Lei de Bases para a Cooperação dada a diversidade de enquadramento jurídico dos intervenientes: direito privado, direito público, direito canónico, direito cooperativo. Mas não pensamos que tal possa ter a ver com este instrumento dos *clusters* e portanto não desenvolveremos a ideia.

Para a sua implementação num país parceiro da CP este instrumento requer:

- A identificação de uma área geográfica onde a cooperação com Portugal tenha vindo – ou possa vir – a assumir uma particular relevância, quer pela sua concentração (em termos de volumes financeiros e/ou de intervenientes envolvidos) quer pelo impacto da intervenção (em termos de redução da pobreza das populações abrangidas ou da criação de condições de sustentabilidade de desenvolvimento) quer, ainda, pela visibilidade que possa criar para a intervenção da CP.
- A criação de uma parceria que envolva as autoridades locais, os intervenientes no campo da Cooperação e outras instituições internacionais eventualmente presentes ou mobilizáveis para o *cluster*.
- O estabelecimento dos termos de referência para a intervenção (*master plan*), que identifiquem a missão do *cluster*, os eixos de intervenção e respectivos objectivos, o contributo de cada parceiro (técnico e/ou financeiro), o prazo de execução, os mecanismos de acompanhamento e de avaliação.
- A definição de uma estrutura de coordenação, global e operacional local, da qual deverá fazer parte integrante a representação do IPAD enquanto entidade mobilizadora e estimuladora do *cluster*, designadamente junto das diversas entidades portuguesas.
- A identificação cuidadosa e pensada de forma alargada a diferentes intervenientes em Portugal e nos países de destino daquilo que o Diploma Governamental de Dezembro de 2005 apelida de “... *elemento central uma intervenção estratégica e substancial financiada através do IPAD, que funcionará também como instituição mobilizadora e coordenadora do ‘cluster’.*”

Para que o seu desenvolvimento como instrumento tenha consequências também a nível das organizações centrais da CP – o efeito boomerang -, sem o qual a implementação nos países parceiros não terá desenvolvimento para além daquilo que já se faz actualmente, teremos de conceber esta figura de representação – os gestores de *cluster* – e nas pessoas que em concreto a asseguram com o cuidado de quem está perante a pedra de toque da potencialidade de inovação que este mecanismo pode representar.

Estes gestores de *cluster* (GC) deverão assumir-se como figuras com intervenção transversal a toda a instituição do IPAD, já que o resultado – sucesso ou insucesso – do *cluster* será tributário dos contributos e do correcto funcionamento dos diversos departamentos da estrutura do IPAD, pelo que deverão ter a liberdade de solicitar junto de cada um deles as respostas e as práticas necessárias à resolução e ao andamento eficaz das acções integradas no *cluster*, tendo um funcionamento de circulação horizontal de toda a informação e vertical da decisão. O ideal seria mesmo que estes GC tivessem liberdade para dialogar directamente por mail e telefone com as entidades portuguesas envolvidas em cada *cluster* fossem privadas ou públicas.

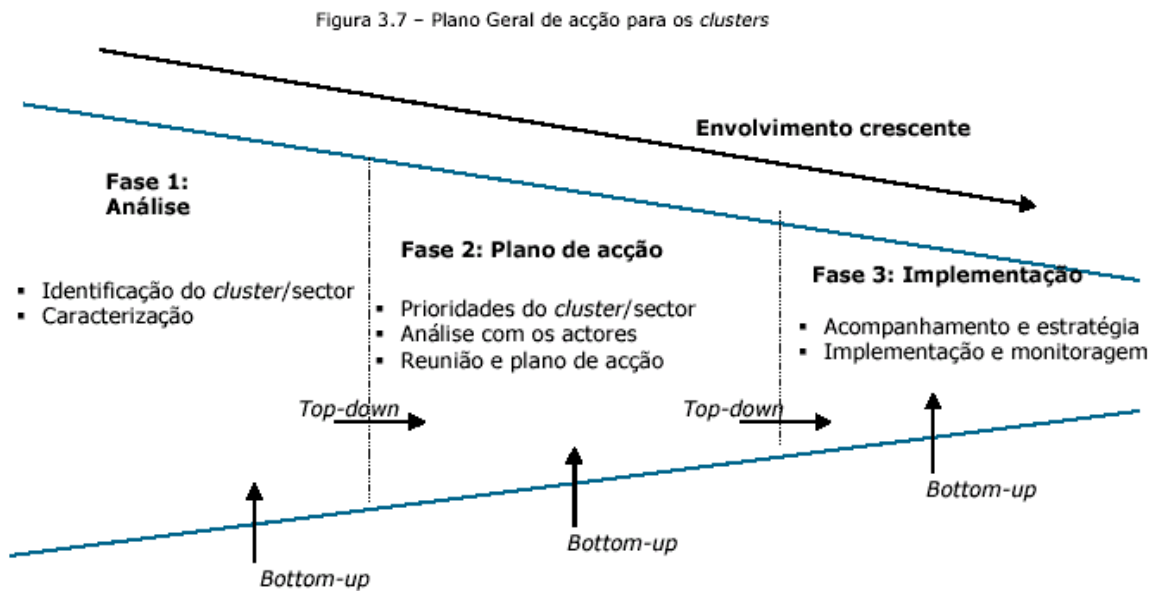
A fim de assegurar este papel, não nos parece que estes gestores de *cluster* não possam estar senão na dependência directa da direcção da organização, sem, portanto, nenhuma dependência hierárquica que não esta. E deverão, ao assumir a função, conhecer e comprometer-se com um conjunto de termos de referência que lhes defina a missão, os deveres e os direitos, as metodologias e, acima de tudo, os objectivos a atingir e pelos quais deverão ser avaliados e julgados no cumprimento das suas tarefas.

Não estamos a inovar. Limitamo-nos a acolher para esta figura o que é habitualmente conhecido nas organizações, particularmente do sector privado, como *gestor de clientes*. Iguais práticas foram já adoptadas noutras organizações do sector público administrativo com resultados, na maioria dos casos, positivos tanto ao nível da satisfação dos “cidadãos/clientes” como ao nível duma melhoria do funcionamento interno das instituições.

O “choque exógeno” de boomerang que estes gestores de *cluster* poderão introduzir no aparelho central da cooperação (IPAD) e, por extensão, nas restantes organizações e instituições periféricas públicas e privadas deverá ser no sentido de não deixar “nada como dantes”.

A construção da prática dos *clusters* (com a definição de clusters+benchmarking apresentada) tem também de considerar o estado actual do campo da cooperação portuguesa quanto à qualidade da gestão central e local, aos recursos humanos dos diferentes níveis das instituições privadas e públicas, aos fundos disponíveis e as relações entre as instituições portuguesas e locais desde os Ministérios, Municípios, Sucos (para Timor), Fundações, Universidades e Politécnicos, Associações e outras ONG como intervenientes.

O esquema seguinte consta do Plano Tecnológico português e pode ser utilizado como orientador da operacionalização prática que se pretende tratar neste ponto.



O modelo que nos parece responder melhor seja à definição apresentada seja às condições que se podem encontrar nos países receptores dos recursos da cooperação passa, quanto a nós, pela constituição, a jusante da estrutura de coordenação referida, de Núcleos de Recursos (NURE) da Cooperação de acordo com as prioridades de longo prazo acordadas na Fase 1 entre os países e instituições parceiras. Podíamos, por exemplo, ter numa mesma área geográfica um NURE para a Formação Profissional e Ensino, outro para Apoio Institucional Estatal e Não Estatal, outro para a Actividade Agrícola, conforme as prioridades definidas a partir de uma escolha fundamentada e restrita nos próximos seis – nove anos no máximo e com um número prudente para os próximos dez anos de 2 ou 3 de NURE em cada país que permitisse uma construção e progressão da gestão eficaz e da qualidade das actividades.

A Fase 2 – definição do *master plan* - decorreria entre os intervenientes (ou actores) locais e as instituições portuguesas financiadoras seguindo o exemplo das práticas de orçamento participativo que em Portugal é seguida por alguns Municípios a partir de um envelope financeiro e de uma estimativa de custos que, depois de aprovados pelos parceiros as linhas de concretização, poderia ser pormenorizada à distância por equipas técnicas constituídas por pessoas de instituições locais e internacionais. Se não existir ligação a net a embaixada portuguesa terá de ter uma participação mais intensa nestas fases funcionando como participante e/ou mediador (ou “agentes de interface”) do processo.

Para a Fase 3 seria constituído um Núcleo de Gestão Local e um Conselho de Parceiros. Este núcleo de gestão teria por função a dinamização e o acompanhamento dos diferentes projectos que constituiriam o seu programa, a participação directa na gestão de projectos que decorressem inteiramente nas instalações do NURE, a recolha programada e normalizada de informações sobre o desenvolvimento e o impacto de cada projecto e a realização de relatórios de avaliação interna de resultados.

O *cluster* de Moçambique é relativamente coerente com aquilo que escrevemos. Com efeito nos documentos internos ao IPAD de trabalho a que tivemos acesso não se encontra referência à pesquisa de “melhores práticas” mas anuncia-se que o critério da concentração e gestão por parcerias está contemplado, estando a desenvolver-se as diversas Fases, a partir de um trabalho de recolha de dados da região – a Ilha de Moçambique – escolhida por acordo com o Governo Central do país, e logo das prioridades estabelecidas coerentemente com os ODM e a política moçambicana, existindo mesmo um “Estatuto da Ilha de Moçambique” aprovado em Junho 2006 pelo Governo. Uma vez que podiam ser várias as áreas geográficas escolhidas com esses critérios acrescentou-se um temático – a recuperação do património da Ilha – procurando-se “*Combinar o combate à pobreza extrema com a recuperação e revitalização do Património, através da aplicação do novo conceito de cluster,*” correspondendo a parte nacional com a aprovação de um Gabinete de Conservação da Ilha de Moçambique - GACIM.

Os objectivos definidos que procuram um rigor de qualidade como defendemos neste artigo pretendem ser bem identificados e inconfundíveis, mensuráveis, realistas e acordados entre todos os intervenientes quanto ao conteúdo e calendário.

A definição de calendário global é de nove anos, parecendo mais coerente com a realidade conhecida do que os projectos a três anos que até agora constam dos PIC e

com uma avaliação que se afirma querer “rigorosa, com o objectivo de melhorar a eficácia das acções futuras e a correcção dos erros eventualmente cometidos.”

A gestão do cluster contempla um Conselho de Doadores (onde o Governo moçambicano tem direito de veto), um Comité de Gestão, para a gestão permanente e ainda um Coordenador Local que viva na Ilha. Parece-me uma estrutura de gestão demasiado pesada e penso ser preferível uma estrutura com um Núcleo de Gestão com duas pessoas no local, um apoio no IPAD claramente definido quem é que funções tem, e um Conselho de Parceiros, com todos os intervenientes e não só com doadores, por ser mais leve e flexível nas decisões, permitindo uma mais clara definição de poder sobre financiamento, pela reunião no mesmo órgão de quem tem as verbas e de quem as recebe. O documento que conhecemos ainda tem muito da lógica dos Planos Integrados de Desenvolvimento dos anos 70, envolvendo na prática todas as áreas sectoriais de desenvolvimento, mas a evolução da sua definição poderá levar a uma alteração que fará este *cluster* aproximar-se daquilo que preconizamos ou tirar conclusões que corrijam o que apresentamos.

5. Conclusão

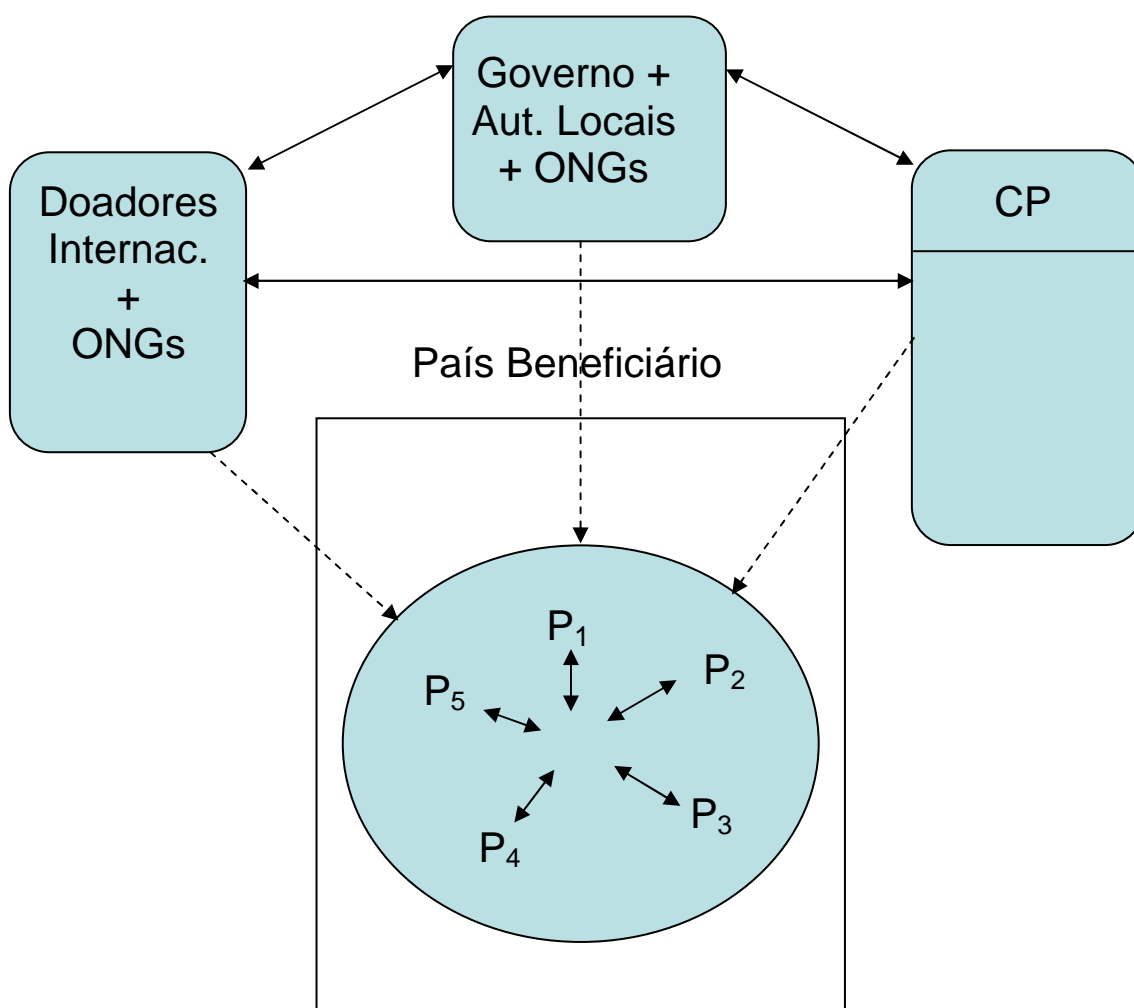
Com estes componentes e estes elementos, 18 Secretários de Estado, 16 directores ou presidentes⁸, sem autonomia financeira, o principal organismo de execução da Cooperação Portuguesa - anterior Direcção Geral da Cooperação, depois Instituto para a Cooperação Portuguesa, actual Instituto de Apoio ao Desenvolvimento, IPAD⁹ – é uma instituição instável e com dificuldade estrutural de exercer as suas funções. Os *clusters* podem ser uma forma de contribuir para a sua transformação de forma positiva para as pessoas que aí trabalham e que gostariam de ver mais resultados do seu esforço, para instituição e para a cooperação em geral.

O que se pretende é criar uma organização mais eficaz da cooperação existente.

⁸ Veja-se o Anexo 1: Os Secretários de Estado que tutelaram a Cooperação e os dirigentes dos organismos centrais da área.

⁹ Veja-se o que julgo ser a melhor compilação de dados sobre a evolução da estrutura da Cooperação em António Rebelo de Sousa (2004), *in Da Teoria da Relatividade Económica Aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação*, Universidade Lusíada Editora.

Visualmente podemos ter :



As conclusões finais quanto ao papel dos *clusters* na reforma da CP podem sintetizar-se em cinco pontos:

- A organização em rede com partilha de informação, objectivos, metas verificáveis e com processos de construção de conhecimento prático em aprendizagem comum permanente;

- A procura das melhores práticas em cooperações desenvolvidas por outros países ou por Portugal no passado, num processo de *benchmarking* que inclua os modelos de avaliação com indicadores para analisar a eficácia de cada intervenção;

- O aumento de eficiência do aparelho organizativo da CP em Portugal pela alteração de métodos de funcionamento da estrutura ligada aos *clusters* e da ligação com os restantes sectores do organismo, num efeito *boomerang* de retorno das boas práticas resultantes da implementação nos países parceiros;

- A sustentabilidade como critério de aferição da eficácia de uma cooperação credível junto dos intervenientes e da opinião pública portuguesa e dos países parceiros.

- A organização da reflexão e debate sobre o conhecimento científico na CID, com divulgação de experiências e modelos de sucesso e de insucesso.

Se os intervenientes e em especial a tutela quiser que realmente haja um efeito de transformação qualitativa na intervenção no terreno e um “efeito boomerang” de transformação do funcionamento das instituições públicas e privadas intervenientes na cooperação tem de criar uma fileira de gestão específica com um nível de exigência muito superior ao actual e que, pouco a pouco, poderá estender-se a todo o organismo de acordo com a experiência adquirida.

Os *clusters* para cumprirem a sua função têm de ser os núcleos de excelência das instituições intervenientes na Cooperação, mas conseguirem pouco a pouco que essa qualidade se estenda às restantes.

6. Bibliografia utilizada não referida nas notas do texto

- Burnell, P. and Morrissey, O. (2004), Foreign Aid in the New Global Economy, The International Library of Writings on the New Global Economy, Elgar Reference Collection, Northampton, MA, USA e Cheltenham, UK.
- Governo Inglês, (2006), Development Works, 52 weeks a year, exemplos de boas práticas de projectos de cooperação em 68 países, Department for International Development (DFID), London, UK.
- Governo Finlandês (2005), Ex-Ante Evaluation of Finnish Development Cooperation in the Mekong Region, Ministry for Foreign Affairs, Department for Development Policy.
- Haut Conseil de la Coopération Internationale (2003), Coopérer au début du XXI siècle, Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés, Khartala, Paris.
- IPAD (2006), Documentos sobre o Cluster de Moçambique, Lisboa.
- IPAD (2006), Estratégia da Cooperação Portuguesa Operacionalização, documento de trabalho, Lisboa.
- Mayne, J. (2005), Challenges and Lessons in Results-Based Management, http://www.ppx.ca/PPXevents/Archive/Nov8_05/PMChallenges.pdf
- McElroy, J.L. e Morris, L. (2002), “African Island development experiences: a cluster of models”, in Bank of Valleta Review, N° 26, EUA.
- OCDE (2006), Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris.
- OCDE (2005), Harmonizar as Práticas dos Doadores para assegurar uma Ajuda Eficaz, Paris
- Reis, R.L. e Reis, H.M.P. (2006), Benchmarking e Reforma da Administração Pública. Ao encontro das boas práticas, Universidade Lusíada Editora, Lisboa
- Sagasti, F. (1999), “Clusters in International Cooperation”, in Development Cooperation in a fractured global, IDRC, Canadá.
- Sangreman, C. (2006), “O instrumento de transformação da cooperação portuguesa: o que são e como se podem operacionalizar”, in Cooperação, N°. 01, IIª série, IPAD, Lisboa.
- Thompson, T.M. (2005), Essays on cooperation in developing country industrial clusters, dissertação para Doutoramento, University of Maryland, EUA.
- Turner, R.C. (2001) A framework for cluster-based economic development policies, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, New York.
- Teunissen, J.J. and Akkerman, A. (2004) Diversity in Development - Reconsidering the Washington Consensus, FONDA, The Hague, Holanda
- Unidade de coordenação do Plano Tecnológico (2005), Clusters e sectores, Documento de Trabalho nº 3, Lisboa.

7. Anexo 1:

Nota sobre a Cooperação Portuguesa analisada através do conceito de *cluster*

A matriz pública da CID na Administração Central¹⁰ que nos interessa para a análise do papel que o novo instrumento da Cooperação – os *clusters* – podem assumir na necessária reforma das instituições da Administração Pública responsável por este “campo” da governação, têm os seguintes três componentes¹¹:

Primeiro a cultura organizacional da instituição central da CID. De Commissariado para Direcção – Geral, desta a Instituto Público (ICE e ICP), depois ICP e APAD¹², voltou à lógica da Direcção-Geral com o IPAD. Ou seja, a cultura da organização tem sido definida ao longo da sua existência pela lógica de um organismo da administração central da função pública. O que isto significa é a permanência de uma duplicidade de valores ligados ao trabalho daqueles que dirigem ou simplesmente aí trabalham, onde a par das pessoas que consideram aquilo que fazem em “espírito de missão” ou “espírito de equipa”, existem outras que não têm a mínima motivação para desenvolver actividade para além daquilo que percebem como sendo o mínimo que a instituição aceita.

A motivação “do melhor que sabemos” é tendencialmente superior à do “melhor que existe” com base numa especificidade do faz a instituição sem razão na esmagadora maioria dos casos.

Não há nenhuma teoria da causalidade que relacione uma gestão especial na cooperação com melhores resultados do que uma gestão de outro organismo. É evidente que quem encara a Cooperação como um emprego vulgar, para o qual não é necessário ter

¹⁰ Utilizamos a tipologia da União Europeia ao classificar os actores / intervenientes da CID em State Actors (Ministérios e Organismos da Administração Central, Presidência e Parlamento) e Non State Actors (Municípios, Institutos Autónomos, Universidades, ONG, Governos Regionais, Empresas, Instituições Religiosas, etc.)

¹¹ Consideramos “componentes” aquelas características da CID que poderão ser influenciadas pela operacionalização dos *clusters* mas não alteradas significativamente. Adiante veremos os “elementos” como aquelas características que poderão ser alteradas se a operacionalização dos *clusters* for aquela que preconizamos ou outra com a mesma consistência teórica e prática.

¹² Este período da existência simultânea ICP/APAD foi o único momento em que o MNE procurou alterar a lógica organizacional prevalecente socorrendo-se para a APAD de um gestão, contratação e financiamento inspirado na banca. A ausência de definição precisa de responsabilidades sobre as diferentes fileiras operacionais da cooperação, e a incapacidade de ambas as direcções se entenderem para o fazerem, teve como consequência o fracasso do modelo.

qualquer vocação, terá sempre um funcionamento derivado dessa incompetência e não do sector em si; quem julga que cooperação é assistência caritativa terá o mesmo comportamento se trabalhar na segurança social que hoje também não é caridade; quem acha que a cooperação é um negócio como outro qualquer, procurará o lucro tal como se estivesse a vender serviços ou bens de consumo.

Implica também uma ausência de avaliação com consequências, ainda que simplesmente de acordo com o critério da execução orçamental; um ano com taxa de execução de 48 % tem as mesmas consequências para as chefias que um ano com taxas de 85 %. Implica ainda que a justificação para as críticas feitas se remetam em grande peso para a orgânica, lentidão e defeitos de funcionamento de toda a Administração diluindo as responsabilidades da gestão burocratizada e da renovação inexistentes de métodos de trabalho nos organismos em causa. Os *clusters* como instrumento de introdução de novas metodologias e tecnologias – muitas vezes confundidas ingenuamente com a existência ou não de um computador por funcionário – irão ajudar mas nunca serão decisivos para a mudança de reforma que se clama e que vários outros países já encetaram nos anos 90, como referido no ponto 4.

Segundo o facto de a política de cooperação ter, desde o início, concentrado os seus esforços na ajuda aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, e depois Timor-Leste, o que naturalmente se explica pelo enorme peso da História e das afinidades linguísticas e culturais que Portugal mantém com esses países, realidade que foi, aliás, muito reforçada com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996. Os componentes da identidade social comum resultante, como a língua oficial, o modo de vida familiar, os padrões de consumo, uma matriz legislativa idêntica e um sistema político administrativo, muito similar na teoria e na prática, faz com que os serviços públicos e as organizações privadas em Portugal resistam a que a cooperação seja alargada a países como o Mali, o Zimbabwe, o ex-Zaire, etc., presentes na CP desde à mais de vinte anos, mas sempre com um peso insignificante.

Porém, este componente foi-se esbatendo, devido essencialmente a dois tipos de factores externos:

- Por um lado, a integração na União Europeia obrigou Portugal a assumir determinados compromissos na sequência da sua posição de membro da comunidade doadora internacional, o que implicou novos condicionamentos à sua ajuda pública ao desenvolvimento.

- Por outro lado, a sua readmissão, em 1991, como membro doador do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), impôs à política de cooperação, que até aí tinha um pendor predominantemente bilateral, um esforço no sentido de colocar a sua ajuda pública ao desenvolvimento ao “serviço” dos instrumentos multilaterais, nomeadamente no que respeita às agências especializadas das Nações Unidas. Tal perspectiva apenas foi claramente assumida na definição da estratégia contida no documento “Uma visão estratégica para o século XXI”, de 2005, aprovada pelo actual Governo.

Os *clusters* não terão, na nossa opinião, nenhum impacto nesta componente, excepto por aprofundarem a prática de trabalho comum com organizações de outros países nos países onde se avançar com esse instrumento.

O terceiro componente comum a todos os modelos institucionais da política de cooperação portuguesa prende-se com o designado sistema de cooperação descentralizada, que se caracteriza pela sua natureza transversal, não só ao nível das áreas de intervenção (que vão desde a saúde, à educação, passando pela justiça, desporto, etc.), como dos próprios intervenientes nas actividades da CID. De acordo com este sistema intervêm, de modo próprio (ou seja com orçamentos próprios e acções, projectos e programas específicos), os diversos agentes empenhados na política de cooperação, nomeadamente os vários Ministérios, segundo as respectivas áreas de competência, os órgãos da Administração Local em geral ao abrigo da figura das geminações, as entidades públicas autónomas (por exemplo as Universidades), as organizações com origem nas Igrejas, as associações representativas do sector empresarial, as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento com origem laica, as cooperativas, etc..

A grande vantagem que se reconhece a este sistema reside na capacidade de promover um maior aproveitamento das sinergias resultantes da conjugação de acções desenvolvidas pelos vários agentes. A grande desvantagem, decorrente da sua própria natureza, assenta numa assinalável tendência para resultados menos coerentes e eficazes (embora tal afirmação necessite de um trabalho de investigação que não está feito, apesar de existirem algumas teses de mestrado sobretudo sobre as ONGD e os

Municípios)¹³. A operacionalização dos *clusters* pode dar uma ajuda se for encarada como uma área da CID que pela sua natureza procura a “excelência” na qualidade, empenhamento e coerência e onde só entrarão as organizações que sejam capazes de cumprir essas exigências.

Acrescente-se a estes componentes o consenso partidário alargado existente, embora não escrito, que se pode verificar comparando os pontos sobre CID nos programas dos vários partidos que se apresentam a eleições em Portugal em todo o período pós 25 de Abril. Esse consenso tácito tem o aspecto positivo das variações de políticas de cooperação serem pouco dependentes do poder em exercício e logo tendencialmente mais estáveis, mas tem também o aspecto negativo da ausência do debate que só nasce quando há ideias discordantes. A consequência mais evidente é a dependência do funcionamento da CID das pessoas que exercem o cargo de MNE e de SENEK em primeira linha e de corpo directivo do ICP/IPAD em segunda linha. Para os clusters tal consenso representa graus de liberdade para concepção e ensaio de diferentes opções.

Os elementos da CID – ou seja aquelas características alteráveis pelos *clusters* - que são significativos para a análise que pretendemos fazer são:

Primeiro: o processo de construção de conhecimento neste campo; o IPAD tem propiciado a base para o desenvolvimento de um processo deste tipo com facilidades de horário para os funcionários que estudam em Universidades ou no INA e com edição de teses de mestrado como se pode verificar no site daquela organização. Mas ainda não foi dado o passo seguinte de ajuda pública direccionada para produção de pensamento sobre a CID por parte da academia e dos técnicos do organismo que tiverem capacidade para tal. Para mais quando a Fundação para a Ciência e Tecnologia criou em 2004 a área de Estudos Africanos, dotada de verba para financiar investigação sobre o desenvolvimento. Predomina aquele tipo de pensamento que Gaston Bachelard designou como “*a ciência experimental das instituições ministeriais: pesem, meçam, contem; desconfiem do abstracto, da regra; liguem os espíritos jovens ao concreto, ao facto. Ver para compreender...*”¹⁴

¹³ Ribeiro, M. (1995), O potencial das ONGD portuguesas, CIDAC; Costa, M.R.C. (2005), Redes intermunicipais: Uma nova dimensão económica no quadro da CPLP?, UTL/ISEG.

¹⁴ Gaston Bachelard (1931), “Recherches philosophie”, in A epistemologia, edições 70, 2006, Lisboa

A definição da estratégia da cooperação em 1999 e da sua actualização em 2005 não foi seguida da construção daquilo que hoje se apelida de *think thanks*, e que se expressa na produção académica de dissertações de mestrado e sobretudo de doutoramento, mas também na preocupação sistemática de produção e divulgação de pensamento que articule, fundamentando criticamente, a prática seguida na CP, com os paradigmas teóricos existentes ou em formação. A ausência de um quadro institucional onde este processo possa desenvolver-se origina a repetição de erros por não registo das más práticas e o esquecimento de boas práticas nos trinta anos de Cooperação em Portugal e nos 40 anos na Europa. Os *clusters* têm de assumir que são uma área dinamizadora da produção de conhecimento na CID, alterando profundamente este elemento, pesquisando o que se fez no passado o que nos e os outros fazemos no presente e aproveitando criativamente num processo de *benchmarking* o que se faz de melhor..

Segundo: a qualificação em CID (teórica, prática e de gestão) e a produtividade dos recursos humanos das instituições da cooperação. Como se sabe uma das limitações apontadas à produtividade em Portugal é a baixa rentabilidade dos recursos humanos, incluindo a gestão a todos os níveis.

Se pensarmos no conhecimento de “senso comum” teremos sem dúvida a ideia que os funcionários produzem pouco e que a gestão é pouco competente. Mas como se forma esse “senso comum” em relação ao IPAD? Julgamos que se deve a factores como a dificuldade da maioria dos intervenientes na CID de terem acesso aos técnicos ou dirigentes com quem pretenderiam falar, devido à organização de férias, faltas e ausências sem preocupação do relacionamento com o exterior, a dificuldade comum de que o telefone seja atendido, a cultura de pedir informações e esclarecimentos sobre processos dos quais depende a libertação de verbas através de ofícios e não utilizando o mail ou o telefone, os atrasos no pagamento de compromissos, etc. Ou seja aquele tipo de funcionamento que a maioria dos organismos da função pública tem ou tem fama de ter. Isto apesar do site do IPAD ter muita informação, de ter existido um serviço de resposta imediata a questões colocadas por mail pelos intervenientes que funcionou algum tempo, de uma News Letter limitada enviada por mail a quem o solicite e da revista do IPAD.¹⁵ É também uma questão de imagem pública e sem uma política expressamente virada para a visibilidade positiva não há alteração.

¹⁵ Que entrou em 2006 numa nova série depois da ideia dos dois últimos Governos espantosamente incompetente de que um suplemento mensal no Jornal de Notícias cumpria as mesmas funções.

Se procurarmos uma visão mais objectiva teremos de pensar que a ausência de metodologias de cálculo de produtividade nos coloca limitações a como lidar com este elemento. Em 1999 no parco debate que existiu sobre a então nova estratégia da cooperação, o número adiantado (sempre sem fundamentos muito sólidos) de pessoas de que o ICP/IPAD precisaria era de 70-80 pessoas, quando na altura tinha 134.

Um pergunta (inspirada nos critérios do Banco Mundial) a fazer tanto a instituições públicas como privadas seria: “Quantos funcionários são precisos para gastar 1 milhão de euros de acordo com as regras e legislação dentro da instituição?” e esse indicador que variação tem de país para país de destino?

Outra pergunta seria: “Quanto tempo leva o IPAD desde a identificação de um projecto até ao desbloqueamento de verbas?” ou até à sua aprovação pelo Conselho Directivo? Ou seja qual o tempo do ciclo de Projecto?

Dois financiadores, um público e outro privado, convidaram durante o ano de 2004/2005 a Universidade de Aveiro para conceber Mestrados no mesmo país, com as mesmas instituições nacionais. Um deles entrou em funcionamento quatro meses depois do convite, o outro espera-se que comece no início do próximo ano. Esta diferença pode atribuir-se a elementos externos como o processo administrativo de despender verbas da função pública, mas numa parte que não nos parece desprezível é também atribuível ao funcionamento das instituições, a sua capacidade técnica e seus métodos de decisão.

No entanto só com a introdução de métodos de medida se pode ter uma noção mais concreta da produtividade dos funcionários, que serão aliás prejudicados na qualificação de serviço se estes métodos não existirem, caindo-se mais uma vez na aleatoriedade do poder discricionário das chefias. É o que se pode concretizar com a operacionalização dos *clusters*, para aqueles que terão responsabilidades a todos os níveis naquilo que se venha a organizar e executar.

Terceiro: o capital disponível para a CP e a produtividade do mesmo face às expectativas dos países parceiros e da comunidade de intervenientes no campo.

O primeiro critério de avaliação se há pouco ou muito capital na Cooperação tem a ver com a capacidade da estrutura interveniente de executar as verbas orçamentadas ou outras a que tenha acesso. Na Administração o indicador utilizado é a taxa de execução que para o IPAD foi nos últimos três anos abaixo de 50%, tendo apenas em 2006 subido a níveis aceitáveis sobre o disponível e não sobre o orçamento ex-ante.

A conclusão é que com a actual estrutura há fundos a mais na cooperação. A resposta não é cortar os fundos mas sim melhorar a estrutura, sendo os *clusters* um dos meios de contribuir para essa melhoria. O segundo critério é o dos compromissos assumidos; para o Estado português assegurar o compromisso mais mediático de destinar 0,33 % do RNB à Ajuda Pública ao Desenvolvimento precisaria de um crescimento sustentado que as actuais restrições orçamentais não permitem.

E como se mede ou se avalia a produtividade dos fundos no “campo” da CID? Julgamos que tem de ser medido pela procura de qualidade com eficácia seja pela organização de um sistema de avaliação de projectos na identificação, no acompanhamento e nos resultados finais, seja por comparação critica com a cooperação de outros países, seja ainda pela definição e publicitação de objectivos e metas quantificadas a atingir num calendário e dos seus resultados. Se verificarmos no site do IPAD podemos constatar a existência de dez avaliações entre 1998 e 2006 (sendo a mais recente do Programa de Cooperação com Moçambique). Se existe a tentativa de estabelecer um padrão de metodologia, as que foram realizadas não permitem detectar a sua aplicação.

E sobretudo não há produção de dados e informações que permitam pensar sobre :

- as medidas na responsabilidade da cooperação com a Guiné – Bissau depois do compromisso no âmbito dos Estados frágeis ¹⁶,
- a contribuição da CID para a evolução dos ODM em cada país nosso parceiro, indicadores como a % de impostos dos portugueses que são usados na Cooperação, as vacinas ou o tratamento contra a SIDA que a cooperação proporcionou, a evolução da escolaridade onde há programas de cooperação e professores na educação.

A constituição de um processo de avaliação em parceria e a sua divulgação devia ser uma das mais valias dos *clusters*. Construindo e publicitando indicadores e tirando as consequências tanto em Portugal como nos países parceiros: se um serviço leva o dobro do tempo a preparar/analisar um dossier de projecto do que outro, a direcção deve investigar e corrigir. Se os beneficiários de um projecto só recebem 40 % dos fundos mas outro similar noutra país chega aos 70 %, o responsável local tem de responder pelo que acontece à diferença. Se vemos – num processo de benchmarking procurando a melhor qualidade – o DFID anunciar em 2005 como inovação de sucesso o apoio a

¹⁶ A partir deste ano de 2006 a embaixada em Bissau tem uma capacidade técnica para a cooperação como nunca teve, dois técnicos com experiência de trabalho no IPAD e no terreno, um cônsul, um coordenador para as quase quatro dezenas de professores cooperantes, mas não conhecemos ainda qual vai ser o *cluster* da Guiné e como se vai potenciar todo este aumento de recursos portugueses no país.

escolas que leccionam a primeira classe do básico em língua materna e só a partir daí em língua oficial (Zâmbia), e sabemos que Portugal recusou apoiar o mesmo processo à uns 15-20 anos na Guiné Bissau sendo Ministro o Dr. Manuel R. Barcelos e atendendo a que hoje a taxa de abandono do primário no país anda pelos 45 % (dados do PASEG, 2006). Não será de voltar a pensar se a subida de rentabilidade dos fundos gastos na cooperação na educação passa ou não por analisar questões como essa de novo ?

Os *clusters* para terem uma alta produtividade das verbas atribuídas, têm de se regular pela memória das boas e más práticas e por aquilo que outras cooperações fizeram ou fazem. E para tal têm de ter instrumentos que construam esse conhecimento, não só da forma mais primária de descrição da realidade, mas também de uma forma mais explícita e científica de reflexão, procura de regras, normas e padrões de acção com resultados de mais qualidade.

Quarto: a estrutura organizativa interna e nos países parceiros. Com pouca presença no terreno, sempre dependente das embaixadas e do seu funcionamento – que como se sabe é uma função directa das capacidades, da personalidade e do modo de ver a cooperação dos embaixador em exercício -, com as ambiguidades da dupla tutela MNE e MF, ministérios com lógicas e prioridades diferentes mesmo dentro do respeito pelas decisões do colectivo governamental, com uma cultura de trabalho em equipa muito fraca onde se escondem os dados ao departamento vizinho, se denegride a sua imagem perante as chefias e se tem horror à gestão que defende a necessidade de um sistema informatizado de apoio à decisão, da circulação horizontal em rede da informação em articulação com a tomada de decisões segundo a hierarquia de autoridade definida na lei orgânica. Os *clusters* têm de ter um lugar na estrutura com uma linha hierárquica dependente da presidência, articulada com uma capacidade técnica com poder para recolher dados e organizar a informação, fundos para visibilidade e para avaliação de todos os projectos e do *cluster* como um conjunto, uma cultura de contribuição para a melhoria de toda a cooperação e não só dos programas dos próprios *clusters*, que ajude os intervenientes públicos e privados a evoluírem, ou serão absorvidos pelos intervenientes actuais, mudando um pouco para que o fundamental fique na mesma, e acabando por desaparecer numa alteração orgânica futura sem terem tido a utilidade que a tutela lhe deu no diploma que os criou.

A Administração tentou em duas ocasiões desenvolver estruturas que podemos tomar como referência para se afirmar que é possível operacionalizar os *clusters*: o anterior Departamento de Cooperação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (sendo ministro Ferro Rodrigues) actual Gabinete para a Cooperação (GC) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e a Unidade de Missão da Cooperação Intermunicipal do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Quanto ao GC e apenas para o período de 1997 a 2001¹⁷ quanto ao primeiro componente a cultura organizacional da instituição central da CID, o GC conseguiu não só articular as suas actividades com o então ICP (actual IPAD), ajustando os seus programas aos PIC de cada país, mas também desenvolver o hábito de uma conversa informal entre dirigentes pelo menos uma vez por mês que ajudou a articular a lógica existente. Sendo a taxa de execução orçamental do GC sempre superior a 90 % essas conversas também serviram para que se comparassem as metodologias clássicas de despesas públicas com as que o GC – sempre sem se desviar da legislação vigente – pelo simples facto de ter uma autonomia de decisão sobre um orçamento conhecido no início do ano, com origem nas verbas do Orçamento da Segurança Social e disponível sempre que os projectos o justificassem sem obedecer a outras lógicas que não fossem as decorrentes do Programa de Cooperação aprovado com os parceiros e homologado pelos Ministros da tutela.

Quanto à segunda componente - a política de cooperação ter, desde o início, concentrado os seus esforços na ajuda aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, e depois Timor-Leste – o GC defendeu nesse período que ainda era cedo para desenvolver cooperação com outros países que não fossem os PALOP e Timor-Leste, por ser uma estrutura criada em 1998 com pessoas que em geral tinham pouca experiência no campo da cooperação e por se considerar que os recursos físicos/humanos e financeiros disponíveis deveriam ser concentrados para a ajuda àqueles países com um impacto e uma eficácia, à partida, superior àqueles que poderiam resultar se se dispersassem recursos por diferentes países receptores. A cooperação multilateral foi desenvolvida com o BIT/OIT por ser a estrutura internacional conceptualmente mais próxima do Ministério e em simultâneo por pessoalmente haver alguma experiência de contactos e trabalho anterior. As tentativas para fazer o mesmo

¹⁷ Veja-se MTS (2002) Pequenos passos na luta contra a pobreza - Relatório de Actividades 1998/2001 Esse documento, que está on-line, analisa a criação e afirmação do Departamento, apresentando dados desde o ano de planeamento, 1997, a 2001. Embora se tenha iniciado a elaboração de outro para 2002-2003 não foi terminado até hoje.

com o PNUD em Moçambique e com o Banco Mundial em Cabo Verde nunca tiveram sucesso sobretudo porque a confiança dessas instituições na Cooperação Portuguesa sempre pareceu muito fraca. Com a União Europeia efectuou-se uma missão a Bruxelas em 1998 mas na altura os técnicos portugueses da missão permanente em Bruxelas defenderam que a União não concordava em desenvolver uma cooperação baseada na luta contra a pobreza.

Quanto ao terceiro componente – o sistema de cooperação descentralizada – o Gabinete nada alterou. Contudo, embora dispondo de fundos suficientes para ser completamente independente financeiramente, o Gabinete sempre solicitou ao ICP os necessários pareceres aos Programas de Cooperação, elaborados em articulação com os países parceiros. As conversas informais já referidas originaram tentativas de ter projectos comuns com o ICP e com a APAD e até com a Unidade de Missão Intermunicipal no caso da Ilha do Príncipe. Mas a verdade é que a diferença entre a produtividade dos recursos humanos e a flexibilidade de dispor de verbas sempre fez com que fossem instituições que pareciam funcionar em diferentes países, com grande contraste entre o espírito de missão ou de equipa e a motivação da função pública mais clássica.¹⁸ A articulação com outros Ministérios desenvolvida lentamente nas reuniões da C.I.C. avançou alguma coisa na área do microcrédito com o Ministério das Finanças, sem se chegar a projectos concretos, tendo-se feito também algumas tentativas infrutíferas com o GAERI do Ministério da Educação.

O Gabinete é também em boa parte um exemplo do consenso partidário alargado referido em relação à cooperação, tendo a sua chefia hierárquica sido nomeada pelo governo de António Guterres, e mantida por Durão Barroso, Santana Lopes e José Sócrates. Há portanto uma estabilidade do organismo que quer se concorde quer não com as opções tomadas na evolução dos Programas de Cooperação, permitiu uma consistência muito sólida de funcionamento em todo o período.

Ainda em relação ao sistema descentralizado, o Gabinete praticou uma política de afastamento da maioria dos intervenientes portugueses não estatais, nunca apoiando significativamente projectos em parceria com instituições nacionais, a partir da tese que podia fazer exactamente o mesmo papel dessas organizações, e com um controle de qualidade muito maior, excepto algumas acções pontuais que referiremos a seguir. Nos países os programas sempre incluíram ONG laicas e religiosas, com a anuência dos

¹⁸ É aliás sintomático que vários convites a pessoas do ICP para trabalharem no Gabinete tenham sido sempre recusados com a justificação de que as pessoas não aguentariam trabalhar ao mesmo ritmo.

governos parceiros que assinavam um Programa de Cooperação global e Acordos de Parceiros por projecto.

Quanto ao primeiro elemento da CID - a ausência de um processo de construção de conhecimento neste campo – o GC teve nesse período aquilo que na Teoria da Administração se chama uma competência de staff a par de uma competência hierárquica. Sem quaisquer dúvidas sobre a pertença da última decisão, o GC foi organizado com uma assessoria permanente e algumas temporárias de valências especializadas que permitia evoluir na reflexão e na justificação do modelo seguido. Basta que se diga que em 1998, no primeiro ano de existência, a questão central da Luta contra a Pobreza ser a missão do então Departamento de Cooperação foi objecto de vários debates pois nesse tempo tal objectivo não fazia parte da Lei Orgânica, mas desenhava-se já nos organismos internacionais como meta-objectivo. Foi assim possível anteciper às próprias decisões governamentais o que já estava a ser assumido pela comunidade internacional no seu todo.

O GC procurou enquadrar o conjunto de projectos apoiados na teoria do ciclo de vida, defendendo que o desenvolvimento nas áreas do Ministério do Trabalho e da Solidariedade devia ser apoiado pensando desde as crianças mais pequenas até aos idosos, resistindo a ter projectos em áreas fora da sua competência como a saúde ou a educação, embora apoiando iniciativas naquelas áreas, como meras componentes de projectos integrados de Luta contra a Pobreza. Assumia-se, assim, o carácter multidimensional da pobreza. E se nunca chegou a ter um Gabinete de Estudos formal ele esteve proposto cada vez que se considerou a possibilidade de alterações orgânicas. Para tal foi também uma das poucas áreas onde o GC apoiou estudos feitos por organizações não governamentais portuguesas, após concurso por convite aos centros de investigação sobre África das Universidades portuguesas e ONG, editando mesmo alguns, que estão ainda hoje on-line.¹⁹

Quanto ao segundo elemento - a qualificação e a produtividade dos recursos humanos – o então DC tinha cerca de 20 funcionários no total, com um orçamento de 22,9 milhões de euros no total dos primeiros quatro anos, a sua produtividade sempre foi muito alta se relacionarmos os dois números. Para tal, as pessoas que não queriam trabalhar ao ritmo que essa produtividade implicava, mudavam de serviço. E tal passou-se com pelo

¹⁹ Tal actividade continuou aliás com a OIT depois do período que referimos. (Veja-se o site do STEP/OIT)

menos dois motoristas, dois auxiliares, dois juristas e dois técnicos entre 1998 e 2001. A qualificação técnica para a área da maioria dos funcionários do então DC não era significativa mas foi praticada a política de deslocar aos países todas as pessoas que tinham responsabilidades na avaliação e acompanhamento técnico ou financeiro dos projectos de forma a que conhecessem a realidade sobre que tinham de se pronunciar. Mesmo os funcionários cujas funções eram da área financeira aprenderam a perceber os contextos que influenciavam os atrasos, os tipos de documentos de justificação apresentados, o ritmo de trabalho de pessoas locais com ordenados em atraso ou ganhando uma ninharia. E não foram postos entraves aos dois técnicos que fizeram Mestrado nesse período, com a condição de cumprirem na mesma as funções pelas quais eram responsáveis.

O ciclo de projecto sempre foi um conceito pouco aplicado. Com efeito, o poder de decisão pertencia na prática ao próprio Gabinete e como tal se nas missões de identificação ou de acompanhamento um projecto era inquestionável de acordo com as funções do Gabinete era aprovado imediatamente, podendo começar em 30 dias. Sem prejuízo disso, importa dizer que todos os projectos incluídos em Programas de Cooperação estabelecidos com cada um dos países parceiros eram, teoricamente e na prática, discutidos e aprovados em parceria com aqueles países, o que se traduzia numa responsabilização partilhada e numa efectiva articulação com as prioridades defendidas pelos Governos daqueles países (nos respectivos “Planos de Desenvolvimento Nacional”).

A elaboração de um documento de projecto e orçamento era feito pelos próprios técnicos do GC em contacto informal com as instituições identificadas dos países destinatários dos projectos. Os defeitos desse processo como alguma arbitrariedade na decisão eram compensados com a prontidão da execução da disponibilidade de verbas e com o acompanhamento muito próximo e sistemático (mesmo que à distância) dos técnicos do GC aos projectos.

O GC nunca primou pela difusão da informação, os seus responsáveis nunca deram uma entrevista a um jornal de grande tiragem, foi o último serviço do Ministério a ter um site e a informação permanente não existia²⁰. A actividade mais inovadora foi a montagem de uma rede de informação sobre a investigação internacional na área da luta contra a pobreza com um boletim digital do qual saíram oito números distribuído a

²⁰ Hoje esta falta de informação on line está corrigida.

investigadores e interessados em Portugal e nos PALOP, a partir da participação, juntamente com um técnico do IPAD, nos debates na OCDE que deram origem ao “The DAC Guidelines Poverty Reduction” de 2001.

Quanto ao terceiro elemento - o capital disponível para a CID e a produtividade do mesmo - nunca o Ministro da tutela diminuiu as verbas disponíveis fosse qual fosse o Governo, permitindo um planeamento plurianual com grande segurança de todas as partes envolvidas para os compromissos assumidos. Com taxas de execução sempre superiores a 90 %, o GC nunca ultrapassou um receio -que teve muito de obsessão da sua directora-, das avaliações externas ou internas. Os documentos de avaliação interna do programa de São Tomé e Príncipe, utilizando os critérios consagrados pela União Europeia nunca foram editados nem repetidos para outros países. No que respeita à avaliação com consequências o GC não trouxe nada de novo.

Quanto ao quarto elemento - a estrutura organizativa interna e nos países parceiros - o GC organizou – se na base de núcleos geográficos e um núcleo financeiro sempre com grande comunicação entre si. A regra de “trabalhar de porta aberta” tinha um significado simbólico interno que era importante no sentido em que a informação circulava horizontalmente e a decisão verticalmente sem problemas. Como já se disse o preço desse funcionamento era a decisão personalizada com poder para decidir contra todas as opiniões técnicas. Mas não se confunda as pessoas com a organização e a estrutura. O GC funcionou como um *clusters* em vários aspectos não só por causa das pessoas que lá trabalhavam mas porque foi concebido de raiz para obviar aos defeitos da Cooperação pública tal como eram percebidos pela equipa que preparou em 1997/8 o seu nascimento.

Nos países parceiros a organização foi feita à base de um programa com identificação dos projectos por país efectivamente discutidos com o Ministro homólogo, de um protocolo e um Conselho de parceiros por projecto. Procurou-se ter pessoas portuguesas “representantes”²¹ do GC nos países. A estrutura organizativa dos programas era acompanhada sempre pelas mesmas pessoas que em geral iam pelo menos uma vez por ano ao país ver as actividades dos projectos, reunir com beneficiários e com os parceiros e articular com os Ministérios locais homólogos as relações de cooperação. As verbas

²¹ Legalmente tal não era possível. Mesmo assim houve pessoas em São Tomé que na prática tinham esse estatuto. Depois do período referido também houve em Cabo Verde e na Guiné, sendo esta última uma técnica nacional guineense.

eram disponibilizadas directamente para as contas bancárias das entidades executoras/coordenadoras dos projectos (exigindo-se, nestes casos, a prestação de contas por parte destas entidades), ou através da abertura de uma conta específica na embaixada de Portugal – o ensaio foi feito com Moçambique - e de assistência técnica a essas mesmas embaixadas para organização dos documentos que os projectos implicavam. O mecanismo de elaboração e aprovação de relatórios de actividades e financeiros não tinha grande inovação, pois o constante acompanhamento sempre permitiu saber em qualquer momento como iam os projectos.

Quanto à segunda experiência²², foi constituído, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 42/99, de 17 de Maio, “um grupo de missão, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com o objectivo de preparar e coordenar o lançamento, a implementação e a gestão de um programa específico de cooperação intermunicipal afecto ao Programa Integrado de Cooperação Portuguesa. A esse grupo de missão que estava sediado no ICP mas dependia directamente do SENEAC, competiu: “coordenar e gerir globalmente o programa de cooperação intermunicipal; definir as linhas de orientação estratégica e concertar com as entidades, públicas e privadas, envolvidas as acções a desenvolver; delinear, preparar e implementar um subprograma de cooperação intermunicipal dirigido à recuperação e valorização do património histórico-cultural dos países de língua oficial portuguesa; promover a participação e acompanhamento do Programa pelas entidades públicas, nacionais ou estrangeiras, com atribuições nas áreas dos mesmos; elaborar e apresentar relatórios anuais de execução do Programa e avaliação dos seus resultados”. Conforme o n.º 7 “o prazo para a execução da missão, incluindo o período necessário à apresentação do relatório final, estima-se em três anos, sem prejuízo prorrogação pelo tempo considerado necessário por despacho do membro do Governo competente”. Após este período o Grupo de Missão foi extinto.

As acções e projectos de cooperação a implementar no âmbito do Programa de Cooperação Intermunicipal, inseriram-se nos domínios da educação e formação de quadros; cultura e património histórico; infra-estruturas, saneamento básico, urbanismo e ambiente; e apoio em materiais e equipamentos. As candidaturas dos municípios portugueses ao apoio financeiro do programa eram enviadas à Associação Nacional de Municípios Portugueses, nos prazos divulgados para o efeito.

²² Veja-se a tese de mestrado de Costa, MRC (2005) e a bibliografia respectiva sobre Cooperação Intermunicipal.

Posteriormente, e em sede de grupo de missão, eram objecto de análise e selecção com ponderação dos seguintes factores: importância da proposta no contexto local, face aos níveis de satisfação dos objectivos a atingir; análise do carácter complementar da acção ou projecto, em articulação com outros já existentes ou a construir; análise do impacte da acção ou projecto ao nível local, em termos económicos, sociais, culturais e ambientais”²³ .

Não conseguimos encontrar os relatórios desse Grupo de Missão no IPAD, apesar da ajuda prestada por técnicos do organismo. As informações recolhidas apontam para um funcionamento difícil com as Câmaras e com a ANMP, mas só uma investigação mais demorada e aprofundada permitirá perceber o que se passou. Na realidade após a sua extinção ficámos com a ideia que voltou tudo ao estado anterior, perdendo-se a memória e não aproveitando a estrutura explicitamente a experiência, sendo um bom exemplo de como não se deve funcionar.

Os intervenientes não estatais²⁴

A análise dos intervenientes não estatais da CID portuguesa é uma investigação a ser feita já que os autores que se debruçaram sobre parte destes actores não procuraram uma visão conjunta de todo o sub sector. Vamos apenas apontar algumas notas sobre as características que nos parecem significativas para a reforma pretendida com este novo instrumento, mas tendo consciência das limitações desta parte do texto, com todo um trabalho de estabelecer tipologias que não está feito.

As entidades existentes que podem ser influenciados pelo novo instrumento da Cooperação – os *clusters* – têm os seguintes componentes para além dos já referidos anteriormente para os intervenientes públicos:

Primeiro a heterogeneidade dos intervenientes, alguns com lógica estatal – municípios, universidades públicas – outros com motivações de origem no proselitismo religioso – FEC, Leigos para o Desenvolvimento, VIDA -, outros com história de muitos anos de acção caritativa e assistencial – Cruz Vermelha, Exército de Salvação -, outros ainda com funcionamento de empresas privadas utilizando a Cooperação como forma de equilibrar a sua vida financeira – universidades privadas – com uma missão definida por um conjunto de fundadores e fundos próprios – Instituto Marquês Vale Flor, Fundação

²³ Barata, Manuela (2001), “O Programa de Cooperação Intermunicipal”, citado por Costa, MRC, 2005.

²⁴ Que incluem desde “gigantes” como a Gulbenkian até - como dizia o anterior técnico da Plataforma das ONG, Pedro Krupenski -, as ING (Individual Não Governamental).

Calouste Gulbenkian -, outros ainda fundados por militantes de esquerda animados por razões de realização de códigos éticos mais ou menos politizados – ACEP, ISU.

Uns recém chegados ao campo – Associações de Desenvolvimento Local -, outros com existência de vinte ou trinta anos – o CIDAC, a OIKOS, a AMI - outros ainda com uma inserção internacional estruturada em redes – INDE, Médicos do Mundo -, a par de outros que pouco mais são que um grupo de amigos mais ou menos alargado. Os *clusters* devem ter processos de análise de candidaturas a projectos que por um lado atenda às vantagens desta diversidade e, por outro, à necessidade de uniformizar o acompanhamento, a prestação de contas e a avaliação, mas sem perder as vantagens de acção que estes intervenientes possuem²⁵.

Segundo uma dependência enorme dos financiamentos públicos, seja pela dificuldade de recolher fundos junto da população, seja pela falta de uma lei de mecenato que inclua a cooperação como uma actividade isenta parcial ou totalmente de impostos. Mesmo a disposição da lei fiscal que permite que os particulares façam donativos a ONG dos impostos que têm de pagar em sede de IRS levou vários anos a ser regulamentada. A tal componente junta-se a complexidade das candidaturas aos fundos comunitários que afasta as organizações que não podem ter acesso a recursos humanos que saibam movimentar-se nesses procedimentos. Tal dependência arrasta sempre consigo uma subserviência que se exprime na aceitação do mau funcionamento das instituições financiadoras, na orientação das suas estratégias por aquilo que os financiadores pretendem e na fragilidade estrutural decorrente da possibilidade de recusa de financiamento num ano colocar em causa a existência da organização.

Terceiro, e apesar da união das ONGD numa Plataforma que, em alturas de grande incompetência por parte do SENEK e/ou por parte da direcção do IPAD já demonstrou – como nos anos de governo de Lourenço dos Santos ou de Manuela Franco - ser capaz de defender o conjunto das associadas, os intervenientes não estatais têm por característica estrutural a competição entre si pelos fundos disponíveis, praticando permanentemente a lógica de aproveitamento mais ou menos sigiloso de facilidades de acesso a governantes, a técnicos de análise dos projectos ou a decisores sobre fundos para a cooperação, em Portugal ou na União Europeia.

²⁵ Veja-se Fátima Proença (2005), “A Cooperação Descentralizada, um novo modelo”, in Roque,F. et al., O desenvolvimento do continente africano na era da mundialização, Almedina, Coimbra, Portugal

Sem o apoio do Estado, os intervenientes que teriam mais probabilidades de sobrevivência seriam, parece-nos as ONG de origem religiosa católica, as ordens religiosas missionárias, aquelas organizações que procuram acesso a verbas da ajuda humanitária, ou, ainda, as que têm origem e se mantêm próximas das formações partidárias.

Com uma estratégia de clusters alargada a estes intervenientes haveria de ter muito claro da parte do Estado os objectivos e os procedimentos a seguir para conseguir que o campo participasse, contribuindo com o que tem de positivo e minimizando o que tem de negativo.

Com estas características e sem uma ideia política clara da parte do SENEK e do Governo em geral, será muito difícil a estes intervenientes participarem na reestruturação da CID a partir de um nível de exigência como se pretende para os *clusters*, tendendo a tornarem-se prestadores de serviços “*a la carte*” e desaparecendo a maior parte.

8. Anexo 2:

Os Secretários de Estado que tutelaram a Cooperação e os dirigentes dos organismos centrais da área em Portugal

Secretários de Estado da Cooperação(SEC)

Jorge Sampaio (IV Gov Prov - Mar75 –Ago75 – SEC Externa)
José Gomes Mota (VI Gov Prov - Set75-Jul76 – SEC)
João Vieira de Lima (II Gov Const – Jan78-Ago78 – SENE²⁶ e Emigração)
Paulo Ennes (III Gov Const. – Ago78-Nov78 – SENE e Emigração)
Luís de Azevedo Coutinho (VI Gov Const – Jan80-Jan81 – SENE)
Leonardo Mathias (VII Gov Const – Jan81-Set81 – SENE)
Leonardo Mathias (VIII Gov Const – Set81-Jun82 – SENE)
Luis Fontoura (VIII Gov Const – Jun82-Jun83 – SEC e Desenvolvimento)
Luís Gaspar da Silva (IX Gov. Const. – Jun83-Fev85 – SEC)
Eduardo Âmbar (IX Gov Const. – Fev83-Nov85 – SEC)
Azevedo Soares (X Gov Const. – Nov85–Ago87 – SENE)
Durão Barroso (XI Gov. Const. – Ago87–Out91 – SENE)
Briosa e Gala (XII Gov. Const. – Out91-Out95 – SEC)
José Lamego (XIII Gov. Const. – Out95-Nov97 – SENE)
Luis Amado (XIII Gov Const. – Nov97-Out99 – SENE)
Luis Amado (XIV Gov Const. – Out99-Abr02 – SENE)
Lourenço dos Santos (XV Gov. Const. – Abr02-Out03 – SENE)
Manuela Franco (XV Gov Const. – Out03-Jul04 – SENE)
Henrique de Freitas (XVI Gov. Const. – Jul04-Mar05 – SENE)
João G. Cravinho (XVII Gov. Const. - Mar05 - ... - SENE)

²⁶ Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros

Directores Gerais ou Presidentes dos organismos centrais da Cooperação

Gabinete Coordenador da Cooperação

Matos Parreira (1977)

Direcção Geral da Cooperação

Gaspar da Silva

Cornélio da Silva (...- 1988)

Rocha Paris (1988 – 1991)

Andersen Guimarães (1991-1992)

Vieira Branco (1992- 1980)

Instituto da Cooperação Económica

Costa Oliveira (1980 – 1993)

Fernando Oliveira Neves (1993 - 1994)

Instituto para a Cooperação Portuguesa

José Luiz Gomes (1994-1996)

Neves Ferreira (1996 -1999)

Anacoreta Correia (1999 -2000)

João G. Cravinho (2001 -2002)

Paula Santos (interina) (2002 -2003)

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

Almeida Sampaio (2003 -2004)

Iglésias Soares (2004 -2005)

Inês Rosa (interina) (Ag-Set. 05)

Ruth Albuquerque (2005 – 2006)

Manuel Correia (2007- ...)

Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

Isabel Pinto Correia (1999)