

CEsA

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

Colecção

Documentos de Trabalho

nº 78

Carlos Sangreman
Tânia Santos

Uma proposta de Observatório da Cooperação portuguesa

Lisboa
2009

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

Uma proposta de Observatório da Cooperação portuguesa

por Carlos Sangreman e Tânia Santos como autores principais e colaboração no texto de Raquel Faria

INDICE

- 1. O enquadramento teórico: a Governação Multi-níveis na União Europeia**
 - 1.1 Os conceitos de Governança/Governação e de Políticas Públicas**
 - 1.2 O modelo de Governação europeu e a sua relação com a Cooperação para o Desenvolvimento**
 - 2. Observatório e governação na cooperação para o desenvolvimento**
 - 3. A proposta**
- Anexo: _Quadro resumo de Observatórios portugueses**

1.1 O enquadramento teórico: a Governação Multi-níveis na União Europeia

1. Os conceitos de Governação e de Políticas Públicas

Políticas Públicas

Antes de proceder à definição do conceito de políticas públicas, consideramos importante mencionar o que se entende por política. Assim sendo, por esta entende-se, “ (...) toda a actividade de afectação imperativa de valores a uma sociedade (...) “ (Easton); ou como o “ (...) processo pelo qual os grupos chegam a decisões colectivas (...) “ (Hague et all). De outro modo, pode afirmar-se, que a política corresponde, “ a todas as actividades associadas com o controlo das decisões públicas num dado conjunto de indivíduos, num território específico, em que esse mesmo controlo pode ser reforçado por meios de natureza coerciva (impositora) e autoritária ”. Ressalve-se que, obviamente, a política encontra-se presente tanto na vida dos indivíduos, como até mesmo dentro e fora (relação com organismos governamentais de outros países, por exemplo) dos governos, sendo que nem todas as decisões que são tomadas pelo Homem, assumem a forma de políticas, muito menos políticas públicas. Aparentemente, poderia pensar-se que a definição de políticas públicas é bastante simples, assim como todo o seu modelo de formulação e implementação, já que normalmente tem-se em mente que uma política pública não é mais do que o resultado de uma decisão que foi tomada pelo Governo e pelos elementos a ele associados. Mas tal não passa de uma mera “ilusão”, de uma ideia errada, já que este conceito é por si bastante amplo e diversificado, e por conseguinte de elevada complexidade.

Diversificado no sentido em que foram surgindo ao longo dos tempos diferentes definições à cerca do mesmo. Contudo, observa-se uma convergência em todas essas definições, relativamente a um aspecto de primordial importância, sendo que: “ (...) as políticas são consideradas públicas quando emanam de autoridades governativas em sentido lato. Assim, James Anderson (1990, p.5) afirma que: “as políticas públicas são desenvolvidas por funcionários e organismos governamentais” (...) ” (Pasquino, G., 2002). Relativamente às mesmas, segundo Mény e Thoening, afirmavam que “ (...) uma política pública era o resultado da actividade de uma autoridade provida de poder público e de legitimidade institucional (1991, p.105) (...) “(Pasquino, G., 2002) . Contudo, esta definição gera um amplo conjunto de críticas, já que nem todas as autoridades, agentes, instituições, ... detêm poder em termos políticos e, por conseguinte, legitimidade política, e formulam políticas chegando estas a assumir o papel de políticas públicas. Esta definição, inicialmente dada por

estes dois autores, era como podemos constatar deveras limitativa, já que “fechava”/ “circunscrevia” toda a formulação política a entidades como o Governo, aos diferentes ministérios, partidos e afins. Assim, e perante este espectro, os mesmos (autores), procederam a uma reformulação quanto à definição inicialmente apresentada: “ (...) uma política pública apresenta-se sob a forma de um conjunto de práticas e directrizes que promanam de um ou mais actores públicos (1991, p.105) (...)” (Pasquino, G., 2002). Mas até que nível esta nova reformulação da definição é satisfatória, ao ponto de “satisfazer” os diversos investigadores sociais que estudam o “seu”, o fenómeno das políticas públicas?

De facto, a limitação inicialmente identificada mantêm-se, já que a mesma exclui, coloca de parte outros eventuais intervenientes no processo de formulação e implementação de políticas que não sejam de “natureza” pública, como Pasquino menciona ao longo do seu livro.

Governança ou Governação

O conceito de Governança, não é um conceito recente. Aliás, o mesmo surgiu por volta da década de 80, aquando da necessidade de se proceder a uma reforma ao nível do serviço público, da gestão pública. O mesmo tem vindo a assumir um maior grau de reconhecimento e por conseguinte importância, devido à capacidade que detém para “abarcar” todo o tipo de instituições, agentes (tanto públicos, como privados ou semi-públicos, desde a actores estatais como não estatais, ...) e relações existentes (redes), estabelecidas no processo de governação.

Mayntz, (1998) chama a esse conceito “Gobernanza moderna” afirmando “En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas.”

Assim, como o conceito de políticas públicas este é passível de diversas definições, uma vez que o mesmo surge e é utilizado em contextos distintos. Neste sentido, pensar sobre este novo modelo de Governança, implica pensar “sob a forma de orientar tanto a economia como a sociedade, bem como alcançar metas de cariz colectivo”, já que este novo modelo não enfoca o governo em si (o acto, o poder de governar deixa de ser exclusivo dos diferentes governos existentes), mas sim os processos que estão associados à governação, ou seja, a forma o modo como se governa.

Neste segmento, por governança pode entender-se: “ (...) o padrão de decisão e governo caracterizado por redes que ligam a sociedade civil e o Estado – um padrão recente, produto das reformas ao sector público nas democracias ocidentais nos últimos vinte e cinco

anos (...) corresponde a todos os sistemas de afectação e coordenação de recursos, incluindo os mercados e as redes (...) “ (Bevir, Rhodes e Weller, 2004); “ (...) traduz-se numa tarefa de gerir sociedades complexas (...) sendo um processo global de tomada de decisões colectivas (...) “ (Hargue e Harrop, 2004); segundo o Banco Mundial, pode traduzir-se, igualmente, como se tratando de “ (...) um governo eficiente, que facilita o mecanismo de mercado e que é accountable, ou seja, responsável (...) “.

Sintetizando, existem essencialmente, duas grandes concepções de Governança ao nível da gestão e das políticas públicas: “ (...) uma de natureza mais estreita – Governança relativa à gestão de redes – e outra bem mais abrangente, referindo-se ao processo em que as regras do processo de elaboração das políticas e da sua execução, são estabelecidas, aplicadas e executadas. Estas normas (ou instituições) podem insistir tanto numa hierarquia, como numa rede orientada ou até mesmo numa organização centrada no mercado – Governança refere-se à definição, aplicação e cumprimento das regras (...) “ (Kjaer, 2004).

Com este novo modelo de governação, pretendia-se/ pretende-se passar da ideia de um “*Estado regulador*” a um “*Estado Facilitador*”, em que este assume a posição de actor detentor de algum controlo relativo à aplicação das eventuais políticas públicas, perdendo, assim, o poder político e autoritário que em épocas anteriores o caracterizavam. Recorre assim, a novas ideias, de como o Governo é, ou deve ser o seu papel, a sua função relativamente aos cidadãos, à designada sociedade civil, já que, como veremos adiante, a própria Comunidade Europeia “considera que aquela desempenha um papel preponderante na formulação das políticas da própria comunidade – políticas comunitárias” (Kjaer, 2004).

Note-se ainda que, a Governança “ (...) é menos carregada do que a democracia, e por isso, capaz de abranger um maior conjunto de processos. Ao todo, a governança na política envolve o estudo comparativo dos diferentes modelos institucionais e processos que são relevantes para o desenvolvimento económico e para a mudança do regime (...) “(Kjaer, 2004).

1.2 O modelo de Governança europeu e a sua relação com a Cooperação para o Desenvolvimento

O processo de construção da União Europeia implica uma dispersão da governação por níveis subnacional, nacional e supranacional. A parte deste processo mais visível é a abdicação de poder dos Estados nacionais individualmente a favor das instituições colectivas supranacionais da União como o Parlamento Europeu, a Comissão, o Banco Central Europeu ou o Tribunal Europeu.

Segundo Jalali, C. (2009) “os cidadãos europeus têm opiniões diferenciadas em relação à partilha de soberania consoante as áreas de políticas públicas. Assim, áreas cuja resolução cada vez mais parecem requerer uma acção concertada a nível transnacional, como por exemplo a luta contra o crime e o terrorismo, ou a protecção do meio ambiente, emergem como aquelas em que os europeus mais apoiam a tomada de decisão em conjunto no seio da União Europeia. Inversamente, os europeus tendem a preferir políticas exclusivamente nacionais nas áreas relacionadas com a transmissão de padrões culturais nacionais (como o sistema educativo) ou com a sua protecção social, como as pensões, a luta contra o desemprego, e a saúde e segurança social. Os dados para Portugal seguem em geral, o padrão europeu acima traçado. Contudo, os portugueses surgem como sendo em geral mais favoráveis à partilha de soberania que a média da UE.”

Numa síntese de diferentes autores feita por Marks, G. e Hooghe, L. (2001) o modelo de governação europeia que se centra nos Estados, como actores principais do exercício de poder, submete as decisões colectivas da União ao interesse dos Estados membros, que podem não as aplicar se não concordarem com os seus conteúdos. Só há verdadeiramente decisões da União por unanimidade. Neste modelo, as decisões da União estão influenciadas pela actividade dos órgãos de soberania de cada membro e, por conseguinte, pelo peso que têm as questões internas de cada um nessas decisões.

Um modelo alternativo é aquele que os autores apelidam de Modelo de Governação Multi-Níveis. Esse modelo parte da convicção de que o processo de abdicação de poderes dos Estados é irreversível, mantendo os órgãos de soberania nacionais a sua importância mas deixando de ter o monopólio da relação entre as instituições supranacionais e subnacionais. Isto é, a competência para executar processos de decisão são partilhados por diferentes actores a diferentes níveis e não monopolizados pelos órgãos nacionais. Este modelo, defende uma evolução no exercício de poder onde os actores subnacionais cada vez mais operam no espaço nacional e supranacional, não existindo uma separação mediada pelos Estados nacionais entre o nível subnacional e supranacional.

Os actores da sociedade civil intervêm na vida colectiva relacionando-se directamente com o Estado nacional e com as instâncias internacionais da União, desafiando o sistema baseado em Estados por uma maior capacidade de intervenção directa, interesse e participação.

Segundo Peters e Pierre (1998), a Governança multi-nível corresponde “ (...) às trocas negociadas e não hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e

local (...) “ – o característico modelo “top-down” foi “colocado de parte”, levando a que os diferentes Estados perdessem poder no que toca à tomada de decisões políticas, decisões públicas.

O *White Paper on European Governance* (2001), e os documentos da sua aplicação no espaço europeu, vão neste último sentido. Aí se identifica a reforma da governação europeia como um dos objectivos estratégicos, propondo um alargamento do processo de *policy-making* de forma a ter mais pessoas e organizações envolvidas, que define como sendo “*instituições, governos centrais, regiões, cidades e a sociedade civil*”. Os princípios propostos como suporte para uma boa governação (*transparência, participação, responsabilização, eficácia e coerência*) aplicam-se a todos os níveis de governação – global, europeu, nacional, regional e local.

A sociedade civil é vista como tendo um potencial real para debater o papel da Europa e fazer com que os cidadãos se envolvam nos objectivos de construção europeia, assumindo maior responsabilidade e adoptando muito claramente para as suas organizações os princípios e as práticas decorrentes da boa governação, incluindo *transparência e responsabilização*, suportada por códigos de conduta.

A Declaração do Milénio, aprovada na ONU, e a divulgação mundial dos ODM têm vindo a formatar o conhecimento sobre a Cooperação fora do “campo” dos actores já intervenientes, criando um conhecimento importante para a comunicação entre a sociedade civil, a população em geral e os especialistas neste “campo” de transformação social. Essa declaração remete para a boa governação dos níveis nacionais e supranacional. A governação, democratização e o desenvolvimento surgem como objectivos dos Tratados definidores da União, do *White Paper* já citado e das resoluções da Comissão.

Partindo de uma definição de Governação como “the rules, processes, and behaviour by which interests are articulated, resources are managed, and power is exercised in society” (Comissão Europeia, 2003), pela aplicação à construção e execução de políticas públicas de Cooperação para o Desenvolvimento de acordo com o modelo de Governação multi-níveis, a União Europeia defende uma participação dos actores não estatais e das organizações da sociedade civil em todas as fases da evolução dos processos de desenvolvimento, com empenhamento nos debates a nível nacional.

Em Portugal, a concepção do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (Governo, 2005) insere claramente os “diversos actores que não pertencem à administração central do Estado” nessa dinâmica da União ao perspectivar que “poderão surgir projectos comuns, actuações em parceria, e propostas e pareceres sobre as políticas públicas da Cooperação Portuguesa, à semelhança do que acontece em outros países europeus”.

Para a União o papel dos actores não estatais é indispensável à validação de indicadores de participação, monitorização, avaliação e de elaboração de propostas de melhor qualidade na cooperação entre países, salientando que só essa participação desenvolvida com processos transparentes e envolvimento de “actores relevantes” (Comissão, 2003) permitirá construir um conjunto de indicadores consensuais (<http://www.iadb.org/datagob>) para aferir permanentemente o processo.

Estamos num tempo de mudança nos processos de exercício da governação. Quer se concorde quer não concorde com as medidas tomadas vemos hoje que a concertação entre os intervenientes passou a ser feita de forma a não adiar as decisões por falta de consenso. O risco implícito dum processo que permite decisões mais rápidas é de os destinatários se considerarem prejudicados em vez de beneficiados por falta de informação ou simplesmente por pensarem que deviam ter sido consultados até ser criado um consenso.

Essas mudanças na área da Cooperação parece-nos que incluem, para já, uma definição estratégica¹ que assume importantes rupturas com a teoria anterior de 1999², ainda que não seja claro se todos os elementos de mudança podem ou não ter consequências na passagem da teoria à prática.

Entre esses elementos figuram a relação com a população que reside em Portugal (portugueses, imigrantes e estrangeiros) e os papéis sociais de intervenientes que, não tendo sido chamados a contribuir para a definição teórica, vão ser os primeiros beneficiários das mudanças por verem a sua área profissional a funcionar melhor e a perceberem reacções mais positivas da parte das populações com as quais Portugal tem cooperação e que são os segundos beneficiários das mudanças.

Em relação ao primeiro elemento referido, as respostas ao inquérito à opinião pública, executado em 2005, pela Plataforma das ONGD com assistência técnica da Universidade de Aveiro, revelam-nos que a relação da população com a cooperação não é uma preocupação dos governos portugueses. Primeiro porque a percentagem de pessoas que considera saber alguma coisa de cooperação é baixa para a análise que é feita nacional e internacionalmente do conhecimento colectivo que os portugueses têm de África, e segundo porque essa ignorância numa população que tem 1/3 de famílias com pessoas vivas que já viveram mais de um ano em África é surpreendente.

Outro dado que nos leva a concluir por essa ausência de preocupação é a desconfiança nas instituições portuguesas – ONG menos penalizadas e muito à frente do Estado/Ministérios, e Autarquias e Igrejas muito negativas - que o inquérito revela ao obter

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º196/2005, “Uma visão para a cooperação portuguesa”, 22 de Dezembro.

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”, 18 de Maio.

como resposta que a maioria de pessoas considera mais fiáveis as organizações locais. Como o conhecimento sobre estas últimas é necessariamente reduzido, a interpretação só pode ser a de que esta é uma preferência “contra” as organizações portuguesas muito mais do que um voto de confiança às instituições dos vários países.

Só o conjunto de intervenientes na área pode ter acções concretas de divulgação do que se faz, Governo, ONG, Municípios, Universidades, Politécnicos, Fundações, etc. Não vemos na estratégia aprovada pelo Conselho de Ministros nenhuma intenção nem instrumentos para alterar a realidade que o inquérito mostra, excepto, de forma limitada, a nível mais restrito do fortalecimento da coesão dentro dos actores que intervêm no “campo” através do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento e das iniciativas que poderá ocasionar um contacto entre instituições e pessoas como nunca existiu nesta área em Portugal.

Mas para tal, a mola para desencadear a acção tem de ser o Estado. E mais uma vez vemos pouco dessa intenção na Resolução do CM, que opta por um funcionamento de mercado, com forte apelo à qualidade mas com poucas regras. A falta de regras é também grave no Fundo da Língua que antes de ter regulamento pormenorizado com calendário, limites financeiros para projectos mínimos e máximos, etc.³, foi objecto de um número da Revista do IPAD em Abril de 2009 onde se descrevem vários projectos aprovados para financiamento nesse Fundo com processos sem transparência nem informação pública nenhuma.

E sem essa relação entre instituições com coordenação aberta e instrumentos de divulgação associados, parece – me que a velocidade da implementação de novas formas de governação multi-nível na Cooperação será muito mais difícil de conseguir.

Em conclusão, a Governança multi-níveis enquanto novo modelo, acarreta uma série de implicações, entre as quais se destacam as seguintes:

- ✓ Maior facilidade, por parte dos cidadãos, em aceder ao Governo, em que este terá que ter ainda mais em conta o papel que aqueles desempenham/exercem (os seus interesses e satisfação dos mesmos – accountability);
- ✓ A sociedade civil, enquanto cidadãos organizados, ao terem um maior acesso ao Governo, às políticas que estão subjacentes ao mesmo, entre outros, irão exercer maiores níveis de pressão em termos de exigência do cumprimento das mesmas, por exemplo, desenvolvendo práticas de *Advocacy, Lobby e Campaigning*;

³ O decreto que cria o Fundo foi publicado em Dezembro de 2008 e em Fevereiro o Governo enviou para DR um regulamento que se limitou a definir melhor a coordenação do Fundo por seis Ministérios deixando no vazio, pelo menos publicamente, todas as outras questões operacionais. Em Abril de 2009 o IPAD anunciou a aprovação de um conjunto de projectos num número da sua Revista, sem ter dado uma única notícia do processo de escolha.

- ✓ Este novo processo é em si mais complexo, já que se encontram diversos actores, agentes e instituições envolvidas, sendo importante saber lidar com essa mesma complexidade.
- ✓ Essa complexidade acentua a necessidade de uma coordenação eficaz e persistente, de forma a ter resultados concretos na participação conjunta de um número grande de actores.

3. Observatório e governação na cooperação para o desenvolvimento

Declaração de Paris como sistema de governação da ajuda internacional

A discussão sobre os impactos da ajuda ao desenvolvimento tem evoluído no sentido de reconhecer a complexidade de elementos que condicionam a evolução dos indicadores de bem-estar e de crescimento económico nos países em desenvolvimento. Deste modo, a procura de explicações para a persistência ou mesmo agravamento das más condições de vida nos PED e a escassez de resultados da APD tem aberto caminho para a reflexão sobre o funcionamento das instituições internacionais e da ajuda constatando-se por exemplo, a necessidade de se reforçarem os seus mecanismos de responsabilização, transparência e participação (Wenar, 2006: 1).

Todavia o reconhecimento, no seio da comunidade internacional de doadores, de que os modelos de gestão e governação da ajuda internacional não estão a adequados aos objectivos internacionais de redução da pobreza nos PED, contribuindo muitas vezes para agudizar as fragilidades dos seus sistemas de administração pública, sendo ao mesmo tempo pouco transparentes e escrutináveis, é relativamente recente, do final da década de 90 do século XX.

É em 2005, com a Declaração de Paris, sobre a Eficácia da Ajuda que se chega a um compromisso entre os países do CAD da OCDE e os países parceiros no sentido de reformar o modo como é fornecida e gerida a ajuda ao desenvolvimento. Foram, neste sentido, definidos princípios de actuação de doadores e receptores no sentido de a) apoiar o reforço de capacidades nos PED para a definição das suas prioridades e estratégias de redução da pobreza, melhorando as suas instituições e combatendo a corrupção; b) alinhar a ajuda ao desenvolvimento com os objectivos definidos pelos PED e com os sistemas locais de administração; c) harmonizar a actuação dos países doadores, evitando a duplicação de esforços e simplificando os procedimentos administrativos e burocráticos, de modo a tornar a implementação da ajuda no terreno mais eficaz e eficiente; d) focalizar a ajuda nos resultados a atingir (e na sua mensuração); e) responsabilizar, quer os doadores quer os parceiros, pelos resultados alcançados pela ajuda ao desenvolvimento (OCDE, 2005).

Estes princípios – apropriação, alinhamento, harmonização, orientação para resultados e responsabilização mútua – correspondem a elementos de qualidade, no sentido de uma maior eficácia, e passaram a estar incluídos, para além dos elementos quantitativos, nos critérios de avaliação da ajuda prestada pelos doadores do CAD/OCDE.

Apesar desta evolução no modo de encarar a intervenção dos actores na cooperação para o desenvolvimento, com base numa maior partilha de responsabilidades entre os países doadores e receptores de APD, uma maior coordenação entre doadores e numa melhor orientação com as prioridades e sistemas de administração dos PED, têm surgido alertas de vários sectores (REF) (sociedade civil, academia) evidenciando as insuficiências na agenda de Paris.

Entre as lacunas apontadas - que estão aliás associadas aos desafios da construção de um sistema de governança multi-níveis para a cooperação, apresentados atrás - encontram-se a fraca participação das organizações da sociedade civil nos processos de definição e avaliação das políticas, a falta de sistemas de monitorização transparentes e independentes e a escassez de informação sobre a ajuda ao desenvolvimento disponível para os cidadãos dos países doadores e receptores que lhes permita exercer os seus direitos de escrutínio sobre a acção dos respectivos governos.

Nesta linha de raciocínio, importa salientar a crítica feita pelo International Civil Society Steering Group for the Accra High Level Forum (2007: 2) sobre o pendor essencialmente técnico atribuído à Declaração de Paris, centrada em torno de procedimentos. Pelo contrário, o grupo de organizações da sociedade civil considera que a Declaração deve ser entendida como um instrumento num processo de transformação das relações entre os países doadores e países receptores de ajuda, tornando-as mais justas e equilibradas, permitindo ao mesmo tempo uma maior participação dos cidadãos a todos os níveis. Neste contexto, também os sistemas de monitorização e avaliação da ajuda devem ser verdadeiramente independentes sendo que actualmente, são os países doadores que avaliam a sua própria actuação.

Assim, o incremento da discussão sobre a governança multi-níveis na cooperação para o desenvolvimento, na senda da Declaração de Paris, implica uma maior centralização do debate na dimensão política e de poder, integrando assim processos de construção colectiva – entre governos e restantes actores sociais, do Norte e do Sul – de objectivos e caminhos para os atingir, com as implicações decorrentes deste tipo de abordagem em questões como a participação, a transparência, o acesso à informação, etc.

Por outro lado, apesar do enfoque crescente na questão da boa-governança como um elemento chave de desenvolvimento, alguns críticos têm vindo a chamar a atenção para o impacto da acção dos doadores no jogo político nos PED e no modo de funcionamento das suas instituições⁴. A este nível, no que concerne à Declaração de Paris, a sociedade civil

4 Um dos principais relatórios sobre a avaliação da ajuda realizado pelo Banco Mundial, “Assessing Aid” encontrava como factor chave para o desenvolvimento dos PED, a boa-governança e nesse sentido, propunha

internacional e os PED têm chamado a atenção para a necessidade de reforçar as mudanças na condicionalidade da ajuda afirmando que esta, no modo como funciona actualmente, limita a democracia efectiva naqueles países e não promove a transparência, baseando-se em acordos que habitualmente não são do conhecimento público mas que têm impactos directos na vida dos cidadãos sem que estes tenham uma palavra a dizer.

Em suma, o sistema de governação da ajuda ao desenvolvimento tem impactos no funcionamento dos sistemas políticos dos países doadores e receptores bem como nas relações entre si no contexto das relações internacionais.

Desde 2005 os países do Sul, num quadro de mudança do sistema internacional com a entrada de actores novos na cooperação para o desenvolvimento, como a China, têm vindo a reforçar a sua voz na discussão da governação global. Neste sentido, têm vindo a propor mudanças que permitam melhorar a predictabilidade da ajuda, mudar a assistência técnica tornando-a dependente dos PED (e não dos doadores), reduzir a condicionalidade, utilizar os sistemas nacionais e reforçar a cooperação Sul - Sul (Schulz, 2008: 2).

Assim, as limitações apontadas à agenda de Paris no que se refere à transformação efectiva do sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento bem como a constatação de que o modelo actual de governação tem consequências negativas nos resultados alcançados no terreno foram fundamentais para a decisão, tomada em Accra em 2008, de rever os princípios da Declaração de 2005.

Na realidade, a reunião de Accra estava orientada no sentido de avaliar a implementação dos princípios de eficácia da ajuda mas a pressão exercida pelos PED e pela sociedade civil internacional permitiu integrar na discussão a necessidade de revisão dos próprios princípios de modo a encontrar respostas para reforçar os compromissos de medio-prazo entre doadores e receptores, transformar a condicionalidade, associando-a aos objectivos de luta contra a pobreza traçados pelos PED, e reduzir a ajuda ligada. Foi também constatada a importância de reforçar os sistemas de participação da sociedade civil e dos Parlamentos nacionais, no Norte e no Sul, no diálogo sobre a cooperação (Schulz, 2008: 3). Contudo, este processo e os mecanismos concretos para a sua implementação ainda não são claros estando em preparação a sua definição para a reunião na Colômbia em 2011.

Na realidade, a construção de relações mais equilibradas no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento ocorre num quadro de grande desequilíbrio de poder em que o risco tende a ser sempre assumido pelos países mais pobres (ODI, 2006: 2). Deste modo, importa integrar na discussão da governação global, o papel dos cidadãos nos países

que a ajuda fosse canalizada para os países com sistemas com bons resultados a este nível. Todavia, não se conhece o impacto dos doadores nos sistemas de governação dos PED, apesar da extrema dependência de alguns países dos recursos da ajuda externa.

doadores (e as relações destes com os cidadãos do Sul), perante os quais os doadores respondem directamente, perspectivando-os como elementos numa cadeia de ligação entre os cidadãos e governos do Sul e os governos dos países do Norte. É nesta cadeia de mecanismos de feedback⁵ a vários níveis, que torna a governação da cooperação muito complexa, que nos parece fundamental procurar os mecanismos concretos que promovem a governança multi-níveis na cooperação.

Cidadania global e governação da ajuda

A participação cidadã ao longo das seis etapas do processo político é feita, de acordo com Philips e Orsini (2005: 15), com base em estratégias e abordagens diversas consoante o papel a desempenhar - desde a tomada de consciência de um problema ou necessidade até à avaliação das medidas implementadas para lhe dar resposta. Deste modo, numa primeira fase, trata-se de alertar e mobilizar os cidadãos para um determinado problema, adquirir conhecimento sobre os temas em causa e reforçar as competências das organizações da sociedade civil para actuar junto dos responsáveis nacionais e da sociedade em geral. Com base neste processo são definidas as demandas concretas a fazer, procurando-se colocar a questão na agenda. O sucesso nesta fase implicará a criação de uma resposta política para o problema em cuja formulação, as organizações dos cidadãos terão um papel de influência a desempenhar.

Posteriormente, na fase da aplicação concreta das medidas, as OSC poderão participar enquanto implementadores e/ou fornecendo *feedback* relativamente aos resultados e ao funcionamento dos programas, contribuindo também para uma maior transparência. Finalmente, na fase da avaliação, a participação dos cidadãos traduz-se na contribuição para a análise dos resultados obtidos face aos objectivos inicialmente traçados.

A participação e o posicionamento dos cidadãos em relação à política externa depende de vários factores muitas vezes distintos dos que conformam as suas atitudes face à política interna. Hurwitz e Peffley salientam este facto constatando que, no que se refere à política externa, os julgamentos sobre as opções políticas feitos pelos cidadãos, têm sempre uma componente de incerteza muito grande não se dispoendo dos mesmos instrumentos de interpretação da realidade que existem quando se tratam as questões domésticas (Hurwitz e Peffley, 1987: 1103).

5 A referência aos mecanismos de feedback nas relações entre os cidadãos e os governos dos países receptores de ajuda e os países doadores é feita num artigo do ODI – Overseas Development Institute, salientando-se que estes mecanismos de não existem ou estão distorcidos (ODI, 2006: 2).

Deste modo, a discussão sobre a integração dos cidadãos na formulação das políticas terá de ser encarada de modo específico quando se trata das de cooperação para o desenvolvimento.

Na realidade, ao longo das décadas, os compromissos dos países mais ricos têm sido renovados em face da persistência da pobreza e do agravamento da desigualdade mundial, sem que a tal corresponda uma transformação substancial, qualitativa ou mesmo quantitativa, do sistema de ajuda. Neste sentido, a falta de resultados positivos e a manutenção dos problemas no funcionamento do sistema internacional de ajuda mantêm-se sem que tal acarrete consequências de maior para os países doadores e seus responsáveis.

Importa assim ter em conta que a cooperação para o desenvolvimento funciona num contexto de grandes diferenças de poder entre doadores e receptores, com as evidentes dificuldades dos mais pobres em exercerem alguma forma de pressão sobre as posições dos mais ricos (Wenar, 2006: 9). As políticas de ajuda dos países do Norte não são transparentes ou escrutináveis pelos indivíduos a quem afectam directamente.

No que concerne ao posicionamento dos cidadãos dos países doadores⁶, as políticas de cooperação são implementadas e produzem efeitos noutros territórios, impactos esses que habitualmente não são devidamente conhecidos. O acesso a informação é muito limitado e por vezes também enviesado, considerando mais uma vez as relações de poder em causa, prevalecendo as perspectivas dos actores nacionais.

De acordo com os dados do Eurobarómetro (2007), os cidadãos da UE, o maior doador mundial, consideram que os principais motivos pelos quais os seus países fornecem ajuda ao desenvolvimento são a promoção do comércio externo e a manutenção da estabilidade mundial. Este padrão de resposta, apesar de não deixar de evidenciar a consciência da interdependência entre países e povos, reflecte uma perspectiva da ajuda em que esta é vista como um instrumento que serve essencialmente os propósitos dos doadores. Importa salientar contudo, o facto de 1 em cada 10 europeus referir a solidariedade como motivação para a ajuda.

Em relação ao conhecimento dos europeus sobre os compromissos internacionais assumidos pelos seus governos, cerca de 80% nunca ouviu ou leu nada sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e 75% nunca ouviu falar do Consenso Europeu para o Desenvolvimento. Ou seja, a grande maioria dos europeus não conhece os objectivos assumidos para a redução da pobreza nem as estratégias preconizadas pela UE para lhes dar

6 Sobre os determinantes do posicionamento dos cidadãos dos países doadores face à ajuda ao desenvolvimento Vide Paxton, Pamela; Knack, Stephen, (2008), *Individual and Country-Level Factors Affecting Support for Foreign Aid*, Policy Research Working Paper 4714, World Bank, Washington.

resposta. Finalmente, cerca de metade dos inquiridos considera que a ajuda deve ser distribuída de modo equitativo entre os países e deve ser transparente.

Estes dados interrogam todos os actores do desenvolvimento fundamentalmente, no seu papel de promoção de uma cidadania europeia mais esclarecida e activa nas questões do desenvolvimento e da solidariedade entre países e povos. Por outro lado, são também *inputs* muito importantes de reflexão para os actores envolvidos na agenda da governação da ajuda. Neste sentido, teremos de questionar que tipo de sistema de governação poderá ser construído num quadro em que os sistemas habituais de monitorização de políticas, de participação na construção das decisões e de responsabilização dos decisores, associados ao exercício de cidadania, não podem ser encarados do mesmo modo visto que os indivíduos directamente visados não são os cidadãos nacionais. Será que, num contexto de incremento do processo de globalização, que acentua a interdependência entre povos e regiões do mundo de um modo nunca antes experienciado, é possível continuar a perceber as políticas de cooperação e a agenda da governação neste sector do mesmo modo como tem sido feito até aqui - em que os cidadãos dos países do Norte e do Sul não conhecem os compromissos assumidos, as decisões e os recursos mobilizados e enfrentam assim grandes dificuldades em responsabilizar os seus governos?

A configuração das relações e do racional na base da cooperação, numa perspectiva de doador - receptor, tem implicações não apenas ao nível institucional (nas relações entre governantes) mas afecta igualmente a percepção dos cidadãos dos países do Norte sobre a ajuda e sobre os PED, com consequências no modo como exercem o seu papel de cidadãos nas questões que respeitam à APD.

De acordo com Kahne e Westheimer (2006) a participação dos cidadãos está ligada à eficácia ou seja à noção de que a sua acção pode contribuir para mudanças numa determinada realidade. A eficácia tem uma dimensão interna, associada à capacidade dos indivíduos participarem, e uma dimensão externa, associada à percepção que têm da resposta dos governantes face às suas demandas.

A promoção da cidadania na área da cooperação para o desenvolvimento tem sido orientada numa perspectiva de eficácia interna ou seja, do reforço da capacidade de participação dos cidadãos - através de processos de formação, organização e mobilização, na construção de relações de solidariedade baseadas na consciencialização das interdependências Norte-Sul. Este tipo de intervenção tem sido apoiado pela União Europeia e por grande parte dos doadores bilaterais no âmbito das iniciativas de educação para o desenvolvimento.

Contudo, a dimensão da eficácia política externa, ou seja, da percepção da resposta dos governantes às demandas da população tem sido menos tratada,⁷ verificando-se um número substancialmente menor de acções orientadas para a promoção da transparência e do escrutínio das políticas e práticas de cooperação, de monitorização da ajuda e de acompanhamento dos compromissos assumidos que se traduzam em formas de responsabilização dos doadores⁸.

Assim, a participação cidadã é muitas vezes promovida numa perspectiva de solidariedade individual, mobilizada em torno das consequências mais visíveis dos problemas – a fome, a poluição, a falta de acesso a cuidados básicos – remetendo-se as suas causas (os sistemas de produção da desigualdade, a ineficácia da ajuda, entre outras) para um plano “secundário”.

Todavia os processos de transformação da própria noção de cidadania que estão em curso, assistindo-se ao reforço de novos espaços de participação política de dimensão transnacional, à medida que outros se vão desmantelando, em virtude das mudanças e pressões exercidas nas funções tradicionais dos Estados, (Benhabib, 2005: 673) impõem a necessidade de mudar os modelos de governação das relações entre países e entre povos. Efectivamente, novas lutas, novas agendas, novos actores emergem, sem espaços territoriais definidos e sem ligação a um Estado-nação, centrando-se antes em novas demandas face a problemas transnacionais de exclusão que afectam os cidadãos no Norte e no Sul (Benhabib, 2005: 699).

Neste sentido, parece-nos fundamental pensar o reforço da dimensão da eficácia política externa da participação dos cidadãos, através da construção de instrumentos novos enquanto elos de ligação entre actores sociais no Norte e no Sul, permitindo a definição colectiva de objectivos e de decisões, passíveis de serem escrutinados e avaliadas do mesmo modo, favorecendo assim uma maior responsabilização de todos face aos compromissos internacionais.

Observatório da cooperação e a construção da governação multi-nível

7 O Relatório de avaliação das iniciativas de educação para o desenvolvimento promovidas com o apoio financeiro da União Europeia ressalta as dificuldades dos projectos na promoção de iniciativas de lobby junto dos responsáveis políticos nacionais e europeus.

8 Como exemplos de sistemas de monitorização da ajuda ao desenvolvimento consultar o trabalho promovido no âmbito da iniciativa AidWatch, dinamizada pela Confederação das Plataformas de ONGD europeias (www.concordeurope.org), e o trabalho da rede Social Watch, de monitorização da pobreza no mundo e dos compromissos assumidos para a sua erradicação (www.socialwatch.org)

A integração dos diversos actores na discussão das políticas e práticas de cooperação, na sua monitorização e avaliação implica o desafio de construir sistemas de coordenação, acompanhamento e análise bem como de disseminação de informação.

Tal como em outras áreas de política, os sistemas de observatório surgem como uma resposta possível para os desafios da governança multi-níveis tendo-se procurado neste contexto, questionar os objectivos, características e abordagens de um observatório da cooperação portuguesa.

Neste sentido, o trabalho de pesquisa para a reflexão sobre as características de um Observatório da Cooperação partiu de uma procura de termos utilizados no âmbito da definição de objectivos e actividades dos Observatórios existentes. Dessa pesquisa foi feita uma primeira lista de palavras e expressões, que nos ajudou a direccionar o levantamento de estruturas e instrumentos, designadamente: Observação; Acompanhamento; Medição; Monitorização; Reforçar conhecimento; Conhecer as estratégias; Avaliar as políticas; Interpretar os desenvolvimentos; Disponibilizar informação de suporte à tomada de decisão; Produção de conhecimento; Fórum de debate técnico e cívico; Produção de indicadores; Promoção e publicação de estudos

Com base nesta listagem foi feita a identificação de organizações e redes, mais ou menos formalizadas, que desenvolvem algumas daquelas funções, especificamente na área da Cooperação para o Desenvolvimento. O trabalho centrou-se nas Agencias de Cooperação para o Desenvolvimento, dos países do CAD da OCDE, e junto das ONGD, quer individualmente quer organizadas em rede.

Este trabalho prévio permitiu-nos perceber que não existem estruturas denominadas “Observatório”⁹, mas outro tipo de estruturas que se dedicam a algumas das actividades referenciadas na lista anterior, tendo-se elaborado uma caracterização e sistematização destes dados (em anexo).

Posteriormente, este levantamento foi apresentado numa sessão de trabalho para a qual se convidaram actores individuais, oriundos de diferentes instituições, como Fundações, Universidades e ONGD, bem como do ICS, que contribuíram com elementos de reflexão para a definição da proposta de Observatório da cooperação.

9 Foi criado em França um Observatório Permanente da Cooperação Francesa que publicou relatórios entre 1995 e 2000. Posteriormente, não foram identificados relatórios adicionais sendo que a cooperação francesa tem neste momento um departamento de investigação e gestão do conhecimento.

Sistemas de monitorização das ajuda ao desenvolvimento

Considerando que na área da cooperação para o desenvolvimento não foram encontradas estruturas denominadas de Observatórios, procurámos caracterizar os sistemas existentes de monitorização e avaliação da ajuda e que integram também produção e disseminação de conhecimento e informação sobre este sector. Com base nesta caracterização foi elaborada uma tipologia das estruturas identificadas, que passamos a apresentar:

1. **Estruturas integradas nas Agencias de Cooperação** que monitorizam as actividades de implementação ajuda pública ao desenvolvimento, através de processos administrativos de compilação e divulgação de informação. Constituem habitualmente departamentos específicos com funcionários das Agencias de Cooperação.
2. **Estruturas associadas às Agencias de Cooperação** dos países doadores que apoiam e participam na formulação das políticas e nas práticas, funcionando como “Conselhos de Sábios.” A par deste processo, coordenam processos de investigação financiados pelas Agencias de Cooperação. São estruturas compostas por especialistas, académicos, titulares de determinados cargos ou uma combinação daqueles.
3. **Estruturas Não Governamentais** que desenvolvem actividades de monitorização e avaliação das políticas e das práticas. Desenvolvem trabalhos de pesquisa em áreas temáticas associadas à cooperação para o desenvolvimento, feitos essencialmente pelos funcionários das ONG membro. Esta actividade está bastante associada às actividades de lobbying. São estruturas que reúnem ONG ao nível nacional, europeu ou internacional, compostas por um secretariado permanente e as actividades de pesquisa são habitualmente conduzidas pelos funcionários das ONG membro.

No que concerne aos tipos de estruturas identificados, importa questionar o seu papel na construção da governança multi-níveis na cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente na promoção do acesso ao governo, à responsabilização, à coordenação de actores e à complexidade daí decorrente.

Em todos estes tipos de estrutura não é evidente a relação com os cidadãos e com a promoção de uma maior participação destes a todos os níveis, nas políticas de cooperação. Neste sentido, as actividades de pesquisa, monitorização e avaliação não estão integradas com formas de participação dos cidadãos organizados apesar de, no caso das redes de ONGD, o papel de *lobbying* associado à monitorização das políticas ser evidente.

Contudo, em nenhum dos casos é possível perceber as interligações entre as actividades desenvolvidas e a construção de espaços de participação cidadã que permitam um maior

envolvimento destes em todas as fases do processo político na cooperação para o desenvolvimento.

Por outro lado, as ligações destas organizações com os actores do Sul é pouco evidente. A construção de conhecimento é, na sua maioria, feita a partir do Norte e não um processo partilhado (mais uma vez, no caso das redes de ONGD, existem ONGD do Sul que integram as redes de monitorização dos compromissos da ajuda como é o caso da Social Watch) que promova uma capacidade conjunta – dos cidadãos do Norte e do Sul - de demanda e de responsabilização dos actores chave do sistema internacional de ajuda.

Em Portugal, os sistemas de Observatório têm sido utilizados como instrumentos de apoio à governação fornecendo informação, mobilizando actores, monitorizando e acompanhando determinadas áreas e sectores da sociedade. Assim, procedeu-se à pesquisa sobre os Observatórios em Portugal, tendo-se elaborado a sua caracterização e sistematização de modo a perceber os tipos e modelos existentes. Foram identificados os seguintes:

1. **Observatórios associados a Departamentos das Universidades** que desenvolvem trabalhos de pesquisa e investigação em áreas especializadas. Estão também, por vezes, associados a redes europeias/internacionais de investigação nos mesmos temas. A finalidade essencial é a de produção de conhecimento científico. São compostos por investigadores agregados às Universidades/departamentos de investigação e possuem um secretariado de apoio.
2. **Observatórios associados a Ministérios** e outras entidades governamentais, como as Câmaras Municipais e/ou Institutos Públicos. Desenvolvem trabalho de monitorização e recolha de informação num dado tema. Esse trabalho está associado ao acompanhamento de um dado sector e à formulação e implementação de políticas e programas para o mesmo. Estão também, por vezes, enquadrados em redes europeias de investigação num dado tema. São compostos por um Secretariado de apoio, investigadores permanentes e investigadores contratados.

Todavia, estes dois grandes tipos de estrutura de observatório têm também lacunas no que se refere à promoção da governança multi-nível, sendo assim importante reflectir na sua adaptação para o sector da cooperação para o desenvolvimento.

Estas estruturas não estão orientadas para a integração das organizações de cidadãos e para o reforço da cidadania nas suas áreas de actuação. Por outro lado, considerando que estão vocacionados para a monitorização dos impactos das políticas ao nível interno, não integram, na produção de conhecimento, monitorização, avaliação, actores externos. Ou seja, este modelo, terá de ser repensado, no que respeita à participação dos parceiros dos PED, tendo em conta que é naqueles contextos que as políticas produzem efeitos.

Ou seja, a integração dos princípios da governação multi-nível na concepção do observatório da cooperação coloca um conjunto de desafios para os quais, as respostas, quer ao nível nacional quer internacional, são ainda escassas. Entre as perguntas de base para a construção deste sistema estão:

- quem deve integrar o sistema de observatório, considerando as especificidades da política de cooperação face às outras áreas de política?
- qual a relação entre o sistema de observatório e a construção de espaços de cidadania que reforcem os mecanismos de participação, demanda e responsabilização?
- que processos e instrumentos de produção e disseminação de conhecimento e informação sobre a cooperação poderão ser concebidos de modo a reforçar a transparência no sector, no Norte e no Sul?

A reflexão em torno destas interrogações constitui então, a oportunidade para dinamizar um espaço de experimentação e inovação no que se refere à governação da ajuda, num quadro de transformações internacionais aceleradas, alicerçado em novas interligações e abordagens na construção do conhecimento e da cidadania na cooperação internacional para o desenvolvimento.

3. UMA PROPOSTA DE OBSERVATÓRIO DA COOPERAÇÃO

Consideramos que na Cooperação para o Desenvolvimento, a evolução da Governança/Governação na Europa, implica uma acção que podemos classificar como de “olhar analítico empenhado” por parte dos actores intervenientes públicos e privados sobre a participação, a avaliação e o monitorização das políticas públicas na área.

Tal “olhar analítico empenhado” é um processo que pode utilizar metodologias que estão associadas à *advocacy*, *lobby* e *campaigning*¹⁰. A eficácia desse processo só existe se for concebida uma arquitectura organizacional, com um objecto de “olhar” claro, resultados

¹⁰ **Lobby:** “O processo de influência para alterar uma norma, criar uma nova ou suprimir as disposições existentes” - G. Lamarque ; “A alteração da lei” - B. Legrelle; “Não apenas criar contra correntes, mas também e antes de mais analisar e tentar compreender um determinado problema, com vista a explicar as consequências das decisões àqueles que detêm o poder de decidir” - T. Lefebure; “A acção que tem como finalidade obter uma disposição legal ou uma decisão do poder público, local, regional, nacional ou supranacional” - L. Taccoen; “Provocar a convergência entre os interesses de quem faz lobbying e os interesses daqueles cujas decisões dizem respeito a quem faz o lobbying” - C. Jarry; “O mercado das informações” - JD Giuliani; “A acção de influência inteligente e honesta” - P. Boury; “Advogar uma causa e defendê-la perante aqueles que nela têm influência” - B. Gisselin; “Um instrumento de comunicação estratégica que visa integrar objectivos técnicos nos objectivos de gestão e de decisão dos políticos” - JP Quentin

Advocacy: “Procurar mobilizar a comunidade ou gerar normas, resoluções ou leis de carácter local” - Nancy Barger; “Procurar mobilizar a sociedade” - Linda Kirby; “Proteger e fazer com que evoluam os sistemas de protecção legal, humana, funcional, institucional dos direitos das pessoas de determinados sectores” - P. Holman; “Um conjunto de acções que dão voz aos agentes da advocacy com vista a influenciar os processos de decisão das instituições relevantes para uma maior justiça social” - D. Robertson; “O conjunto de acções que pretende alterar as relações de poder entre as instituições e as pessoas afectadas pelas decisões dessas instituições, levando, ao limite, à alteração das próprias instituições” - C. Vassaux; “Um conjunto de influências com vista ao claro melhoramento das vidas das pessoas” - B. Gisselin.

identificados, financiamento independente, responsabilização pública dos actores que queiram implicar-se e um conteúdo definido.

Propomos que haja um projecto com o título “chapéu” de “Olhar o desenvolvimento” que seja estruturado de forma a poder conter diferentes áreas de investigação e acção social. O objectivo geral é Olhar para a participação, avaliação e monitorização da sociedade civil, administração local e da administração central na elaboração e aplicação das políticas públicas em todas as áreas que contribuam para o desenvolvimento de Portugal e dos países com quem em temos relações de qualquer espécie. Traçaremos assim uma constante análise empenhada da nossa relação e acção com o resto do mundo não nos limitando à partida a nenhuma área específica mas organizando “olhares” por “campos” onde tenhamos capacidade humana e financeira para tal.

O “Olhar a Cooperação para o Desenvolvimento” é uma das áreas para a qual temos uma massa critica importante em Portugal e aquela que vamos desenvolver de acordo com os objectivos do Projecto Procode e do “projecto chapéu” referido.

Concepção interna do projecto de Observatório: “Olhar a Cooperação para o Desenvolvimento”

Introdução

Esta proposta olha especificamente a realidade do conjunto de actores da sociedade portuguesa que intervêm no “campo” da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. O contributo que actores de países com os quais temos uma relação de muitos anos na Cooperação surge aqui através desse ponto de partida.

Pretende-se assim dar um contributo para a construção de conhecimento e da sua aplicação prática neste “campo”, recorrendo ao conjunto de actores e não apenas à academia.

Que objectivos ?

O objectivo deste projecto é olhar empenhadamente a Cooperação Internacional portuguesa. Olhar empenhadamente é analisar e divulgar/comunicar a prática dos actores da sociedade civil, administração local e administração central na Cooperação, procurar contribuir para que a Cooperação seja mais coerente com a política do sector, com os compromissos

internacionais portuguesas e com a actual evolução da Governação multi-níveis da União Europeia.

Os grandes eixos deste projecto são a Governação da Ajuda e o Impacto da mesma nos países de destino. Procura-se contribuir para a resposta às questões de como a Ajuda ao Desenvolvimento é gerida, seja em Portugal, na União Europeia e nos países de destino, e de qual a sua utilidade para a evolução desses países.

Que temas?

A partir dos eixos definidos, propomos que se desenvolvam os seguintes temas para análise dos últimos 10 anos 1999-2009 da Cooperação portuguesa:

Governação e reforço/construção institucional

Impacto da Ajuda na educação ou saúde.

Propomos também que seja incluído no primeiro produto (ver adiante) uma análise do “Estado da arte da investigação na área”, bem como um texto de enquadramento geral da cooperação portuguesa em relação aos outros países da União Europeia.

Que produtos / resultados ?

Os produtos/resultados do projecto “Olhar” devem ser escritos e ter a correspondente versão on line sem restrições de acesso nos sites das instituições envolvidas ou em qualquer outro. São referenciados e digitalizados no site do Memória de África.

O projecto deve ter um site próprio e um programa claro de concepção e disponibilização on line de conteúdos de forma a torná-lo útil a diversos actores.

Também podem ser produtos para utilização dinâmica em salas de aula, animação cultural, educação para o desenvolvimento, etc., como filmes/documentários, peças de teatro ou pequenos filmes para o You Tube, com um número indicativo anual de produtos deste tipo.

Para todos os tipos de produtos dever-se-á procurar os parceiros mais adequados e não cair em amadorismos. É preferível não fazer um produto do que fazê-lo de qualidade sofrível.

A política de comunicação/ divulgação do Projecto deve ter presente que a procura se deve induzir junto de escolas do ensino secundário, universidades, politécnicos, etc., e não pensar que o mecanismo de mercado é suficiente.

O primeiro produto, que será sempre aquele onde se ensaiam as metodologias de organização dum projecto deste tipo, deveria ser um livro de análise da cooperação portuguesa dos últimos dez anos naquelas áreas que fosse lançado publicamente em Abril de 2010. A decisão sobre qual a editora cabe ao membro do consórcio que for secretariado.

Aspectos institucionais

Que configuração institucional?

A configuração institucional que nos parece adequada será, para o geral “Olhar o Desenvolvimento” de uma direcção composta por um consórcio dos 3 Centros de Investigação (CEA/ISCTE, CESA/ISEG e CEA/UPorto) que tiveram “muito bom” na última avaliação da FCT, na área de Estudos Africanos. Não há a pretensão de ter decisões exclusivamente por unanimidade. Esses Centros devem convidar para um conselho directivo outras organizações conforme os temas a analisar.

Devem também ter um Conselho Científico que funcione como revisor de textos de *working paper* de instituições prestigiadas em Portugal como os dois Laboratórios de Ciências Sociais (CES/Coimbra e ICS/Lisboa) que tiveram “excelente” na avaliação promovida pela FCT. Para o “Olhar a Cooperação para o Desenvolvimento” propomos que haja um conselho estratégico (que neste caso não precisa de ser protocolada) para os quais sejam convidadas entidades dos Non State Actors. Por exemplo as ONGD que têm tido acção na área da avaliação das políticas públicas da área: a ACEP e a OIKOS.

Durante os dois anos de arranque o secretariado executivo seria feito no e pelo CESA. Depois é desejável que passe pelos outros centros e laboratórios por uma ordem que o consórcio decidirá.

Que composição de recursos humanos?

Os 3 Centros utilizariam os mecanismos de contratação de professores e de bolsas da FCT para terem recursos humanos atribuindo a investigadores seus a dinamização do “Olhar” como parte das suas funções. O secretariado teria um investigador atribuído em permanência e um auxiliar de investigação, ambos remunerados. As instituições convidadas para temas específicos teriam um orçamento atribuído por via da prestação de serviços conforme os produtos onde colaborassem.

Que modo de financiamento?

É fundamental que o projecto mantenha uma clara independência em relação às instituições estatais e outras que sejam financiadoras da Cooperação. A análise feita de outras experiências de projectos deste tipo indica que a dependência financeira leva, com ritmos diferentes mas inexoravelmente, a compromissos e limitações nos produtos/resultados obtidos.

O financiamento dos recursos humanos via FCT permite ter uma independência em relação aos financiadores da cooperação, pois esta área para essa instituição tem um peso muito pequeno.

Ao assentar o funcionamento do “Olhar” em centros universitários vocacionados para o desenvolvimento e cooperação também se está a criar um suporte institucional que não depende para sobreviver deste e doutros projectos, como é o caso das ONGD. Também não depende de organizações que poderiam deixar o “campo” com facilidade e ao sabor dos ciclos eleitorais como são os Municípios.

O “Olhar” relacionar-se-á com o poder político e não partidário, assumindo um papel de análise crítica e construtiva com independência, e tendo o cuidado de não servir lógicas partidárias de confronto mas sim de participar na Governação Multinível, como explicitado nos pontos anteriores.

Contexto externo e parceiros

Apesar de não existirem actualmente projectos como o “Olhar” noutros países, procurar-se-á integrar redes de investigação e análise crítica de políticas públicas internacionais, procurando trocar experiências e dados com parceiros fora de Portugal.

Bibliografia deste capítulo

Benhabib, Seyla, (2005), *Borders, Boundaries and Citizenship*, in Political Science and Politics, V. XXXVIII, N°4, October 2005, pp. 673-677, Cambridge University Press, Cambridge.

Citi, M. and Rhodes, M. (2007), *New modes of governance in the EU: a critical survey and analysis*, in K.E. Jørgensen, M. Pollack and B. Rosamund (eds.), Handbook of European Union Politics, Sage, London, UK.

Comissão Europeia (2002), Communication on NSA participation in EC development policy, COM (2002) 598 final, Bruxelas, Bélgica.

Comissão Europeia (2003), Governance and Development, COM(2003) 615 final, Bruxelas, Bélgica.

Comissão Europeia, (2007), *Europeans and Development Aid*, Special Eurobarometer.

Governo (2006), Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa, MNE e IPAD, Lisboa, Portugal

Hurwitz, Jon; Peffley Mark, (1987), *How Are Foreign Policy Attitudes Structured? A Hierarchical Model*, in The American Political Science Review, Vol. 81, No. 4 (Dec., 1987), pp. 1099-1120, American Political Science Association, in www.jstor.org/stable/1962580.

International Civil Society Steering Group for the Accra High Level Forum, (2007), From Paris 2005 to Accra 2008: Will Aid Become More Accountable and Effective? A Critical Approach to the Aid Effectiveness Agenda, Draft for Regional Consultations September 2007.

Jalali, C. (2009), A Percepção Pública da União Europeia, ???

Kahne, Joseph; Westheimer, Joel; (2006), *The Limits of Political Efficacy: Educating Citizens for a Democracy Society*, in Political Science and Politics, V. XXXIX, N°2, April 2006, pp. 289-298, Cambridge University Press, Cambridge.

Kjaer, Anne Mette (2004) Governance.UK, Copyright, Designs and Patents.

Kohler-Koch, Beate (1998), A evolução e transformação da governação europeia, *Análise Social*, n° 148, pp. 659-684, Lisboa Portugal.

Marks, G. e Hooghe, L. (2001), Multi-Level Governance and European Integration, Rowman & Littlefield Publishers, New York, EUA.

Mayntz, R. (2001), El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas, Venezuela.

OCDE, (2005), Paris Declaration on Aid Effectiveness, OCDE, Paris.

ODI, (2006), Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships, ODI Briefing Paper, ODI, Londres.

Pasquino, G. (2002), Curso de Ciência Política, Principia, 1ª edição, Cascais, Portugal.

Peters, G. and Pierre, J. (1998), Governance Without Government? Rethinking Public Administration, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, No. 2: 223-243, EUA.

Pierre, J. (2000), *Introduction: Understanding governance*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, UK

Rhodes, R. (2003), What Is New About Governance and Why Does It Matter? em Hayward e Menon (eds.), Governing Europe, Oxford University Press, Oxford, UK

Schout, A. and Jordan, A. (2008), The European Union's governance ambitions and its administrative capacities, Journal of European Public Policy 15:7 October: 957–974, Routledge, London, UK.

Schulz, Nils-Sjard, (2008), From Accra to 2011: Perspectives for the Global Governance of Aid, Fride, Madrid.

Wenar, Leif, (2006), Accountability in International Development Aid, *Ethics and International Affairs*, V. 20, Issue 1, pp1-23, Carnegie Council.

Comissão Europeia (2001), European Governance, a White Paper, COM(2001) 428 final, Bruxelas, Bélgica.

Observatórios Portugueses

Designação (variedade de denominações dadas)	Caracterização institucional	Objectivos	Temas	Caract dos RH	Fontes de Financ.	M d
Observatório	Estrutura de investigação associada a uma universidade	Fazer avançar o conhecimento sobre 1 dada temática; colaborar com actores relevantes na area de trabalho; criar mecanismos e instrumentos de observação numa determinada area; promover o debate; produção e difusão de conhecimento na area, de modo sistemático e regular; recolha, sistematização e difusão de dados estatísticos diversos; colaborar com redes internacionais	Poder Local; Justiça; Biologia e sociedade; política internacional; actividades culturais; juventude; endividamento;	Investigadores permanentes; investigadores contratados; secretariado	Orçamento das universidades, ministérios, institutos públicos, fundações, fundos europeus.	Não referite
Observatório / centro de monitorização	Estrutura de investigação, produção de conhecimento, acompanhamento e monitorização ligada a estruturas governativas	Monitorização das estratégias públicas e fazer recomendações de políticas; produção e divulgação de informação; produzir, reunir, analisar e difundir estatísticas relevantes, promover o debate e a investigação; gerar indicadores e monitorizá-los; colaborar com redes internacionais	Ciência e ensino superior; Monitorização local do problema das drogas; Droga e toxicodependencia; imigração e minorias étnica; saúde; sociedade da informação e do conhecimento.	Funcionários dos organismos, investigadores permanentes e contratados, pessoal administrativo.	Ministérios/institutos públicos ou câmaras municipais a que estão agregados	N/D

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.

O autor

CARLOS SANGREMAN

Economista do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), doutor em Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresas (ISCTE), Professor Auxiliar na Universidade de Aveiro (UA), consultor do PNUD e Banco Mundial na Guiné e Cabo Verde, investigador responsável neste projecto, coordenador geral do projecto Memória de África e do Oriente, coordenador científico do projecto de investigação Arquitectos de um Espaço Transnacional Lusófono, a diáspora Guineense em Portugal, da Fundação Portugal África, assessor técnico da reitoria da UA para a Cooperação, resource person da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação para o Fórum da Cooperação da sociedade civil e membro da direcção do Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (CESA).

TÂNIA SANTOS

Licenciada em Política Social pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas de Lisboa, mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão com dissertação sobre políticas sociais em Estados Frágeis na África subsariana. Técnica de gestão de projectos na ONGD Associação para a Cooperação entre Povos e actualmente na Fundação Aga Khan Portugal.

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 / 21 392 59 83 Fax: [...] 21 397 62 71 e-mail: cesa@iseg.utl.pt
URL: <http://www.iseg.utl.pt/cesa>