



FUTURO(S) DA COOPERAÇÃO: CONTINUIDADES E RUPTURAS

acep

25 anos de
cooperação

FICHA TÉCNICA

Título Futuro(s) da Cooperação: continuidades e rupturas

Autoria Ana Filipa Oliveira, Fátima Proença e Rita Cavaco / ACEP

Leitura crítica Alexandre Abreu / CEsa

Paginação Maria Morais / ACEP

Projecto Futuro(s) da Cooperação: um compromisso social com responsabilidades partilhadas

Parceria ACEP e CEsa/ISEG

Apoio Camões - Instituto da Cooperação e da Língua

Impressão GUIDE Artes Gráficas

Data Dezembro de 2021

ISBN 978-989-8625-25-0

Depósito Legal 497807/22

Esta publicação foi elaborada com o apoio do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. O conteúdo do mesmo é da responsabilidade exclusiva da organização promotora e em nenhum caso pode considerar-se como reflectindo o ponto de vista do financiador.

Mário

(uma vida cheia de energia, bondade, solidariedade, alegria,
de São Lourenço dos Órgãos até à Praia,
e deixando marcas em todos nós,
em Bissau, Dakar, Bruxelas, Lisboa, Bamako, São Tomé,
Madrid, Luanda, Paris...)

sodade, sodade, sodade, nha terra e Cabo Verde

AGRADECIMENTOS

Este é um documento escrito a várias mãos e com muitas vozes - visíveis e invisíveis - e em diferentes geografias. A todas agradecemos o empenho num processo de reflexão e questionamento, que nos conduziu aqui. A responsabilidade final é nossa, mas a construção partilhada é o caminho que sempre escolhemos.

ÍNDICE

7	SUMÁRIO EXECUTIVO
11	INTRODUÇÃO
15	PARTE I
	PONTOS DE PARTIDA E DE CHEGADA
16	UM PONTO PRÉVIO: O CONTEXTO COVID-19
19	COMEÇANDO PELO PRINCÍPIO: OS PRINCÍPIOS E OS VALORES
21	O DEBATE SOBRE A LOCALIZAÇÃO: UMA QUESTÃO DE EFICÁCIA OU SOBRETUDO DE RELAÇÕES DE PODER?
28	O DEBATE SOBRE A QUALIDADE DA COOPERAÇÃO E O PAPEL DA APD
37	PARTE II
	A COOPERAÇÃO PORTUGUESA
	POR UMA ESTRATÉGIA DE RESPOSTA AOS DESAFIOS GLOBAIS E AOS DESÍGNIOS DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL
38	ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PROBLEMÁTICA
39	O DESINVESTIMENTO NA APD
40	O REFORÇO DO MULTILATERALISMO E A PENALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES BILATERAIS
42	A NECESSIDADE DE RECUPERAR OS VALORES DA COOPERAÇÃO E O DIÁLOGO
43	A GRANDE APOSTA NA COOPERAÇÃO DELEGADA
44	A COOPERAÇÃO PORTUGUESA: POLÍTICA DE ESTADO OU INSTRUMENTO DE OUTRAS POLÍTICAS?
45	O SECTOR PRIVADO E A NARRATIVA PÓS-APD
47	PARTE III
	COOPERAÇÃO EUROPEIA
	OS DESAFIOS DA COERÊNCIA DAS POLÍTICAS E O COMBATE ÀS DESIGUALDADES
49	SECURITIZAÇÃO DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO EUROPEIA: UMA TENDÊNCIA PARA FICAR?
50	A CAMINHO DA PRIVATIZAÇÃO DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO EUROPEIA?
54	RELAÇÃO UNIÃO EUROPEIA-ÁFRICA: UMA PARCERIA DESIGUAL
61	PARTE IV
	O ESPAÇO DA SOCIEDADE CIVIL
	CONQUISTAS E OBSTÁCULOS PARA UMA CIDADANIA GLOBAL
62	OS DESAFIOS ÀS ONGS
64	O AMBIENTE (DES)FAVORÁVEL AO ESPAÇO CÍVICO
66	ESPAÇO CÍVICO E A COVID-19
69	RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS
73	ANEXO
	PRINCÍPIOS DE ISTAMBUL

SUMÁRIO EXECUTIVO

Num momento de definição de uma nova estratégia da Cooperação Portuguesa e de alterações profundas no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, aceleradas pela pandemia de COVID-19, a Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP) analisa o rumo da Cooperação Portuguesa desde há cerca de 25 anos (quando iniciou o seu percurso nesta área) e identifica possíveis futuros para o campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a partir de continuidades e de rupturas.

Este documento foi elaborado na equipa da ACEP, no quadro de um projecto de advocacia e influência política, desenvolvido em parceria entre a ACEP e o Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão (CEsA/ISEG), com apoio do Camões, I.P. O documento estrutura-se em quatro partes complementares:

- a primeira parte configura-se como o ponto de partida, com base em princípios e valores fundadores, focando-se nalguns temas centrais para o futuro e expondo as opções que pugnamos no domínio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento;
- a segunda parte centra-se na análise da Cooperação Portuguesa, identificando alguns desafios e clarificações inadiáveis num contexto de elaboração de um novo documento de estratégia nacional para esta política pública;
- a terceira parte aborda a dimensão europeia da Cooperação para o Desenvolvimento, e nomeadamente a sua relação com o continente africano e questiona algumas tendências actuais e futuras em matéria de financiamento do Desenvolvimento;
- e, por fim, a quarta parte procura identificar algumas das ameaças actuais ao espaço cívico, seja nos contextos nacionais e nas relações com as instituições, seja no domínio das parcerias

internacionais de cooperação e ainda alguns desafios internos às ONGs.

Para além da nossa visão e questionamentos sobre esta política, incluímos também *outras vozes* de parceiros e especialistas, nomeadamente africanos, que percorrem todo o documento e que lhe conferem um carácter mais plural, multidisciplinar e multigeográfico, enriquecendo-o.

1. Os pontos de partida e de chegada

Parece-nos hoje premente regressar ao ponto de partida e ao objectivo primário da Cooperação para o Desenvolvimento para reafirmar o seu papel enquanto política nobre, no quadro das relações internacionais, assente em princípios e valores que devem nortear a relação dos estados e dos povos na esfera global. A ocultação do princípio da solidariedade com um discurso *win-win* e uma lógica de instrumentalização da Cooperação na promoção dos interesses nacionais, sem balizas claras, é perigoso e desvirtua por completo os princípios fundadores desta política.

A par do resgate dos princípios e valores – no discurso e na prática – deve ser iniciada uma discussão séria e descomplexada sobre relações de poder e sobre a “deslocalização da ajuda”, colocada a nu pela crise pandémica. Este debate, já na agenda em países como o Reino Unido, está ainda ausente na Cooperação Portuguesa. Uma abordagem à localização da cooperação como processo de autonomização implica uma lógica de processo, sem tempo fixo, em que os recursos não financeiros são valorizados, que permite um espaço/tempo subjectivo de crescimento e que perdura para lá deste ou daquele financiamento ou projecto.

Por fim, nesta primeira parte, resgatamos a reflexão sobre a qualidade / eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, que nos últimos anos perdeu “actualidade política” e sobre o papel da Ajuda Pública

ao Desenvolvimento que, nos discursos públicos políticos, tende a ver diluído o seu papel. A promessa de alavancagem de outros recursos, nomeadamente do sector privado, pode não passar de uma visão liberal de desresponsabilização dos estados e do seu papel na promoção do bem comum, papel vital, como a pandemia COVID-19 veio indiscutivelmente demonstrar.

2. A Cooperação Portuguesa, enquanto resposta a desafios globais

Na segunda parte, debruçamo-nos sobre as tendências recentes da Cooperação Portuguesa, identificando os desafios e as potencialidades desta política, no cômputo geral da política externa portuguesa, num momento de definição da nova estratégia da Cooperação Portuguesa. Para isso, é realizado um balanço geral da vigência da actual estratégia e feitas algumas propostas de inclusão na nova estratégia.

Da arquitectura institucional à estagnação dos níveis de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, denota-se um progressivo desinvestimento na Cooperação Portuguesa, enquanto política pública, um progressivo reforço do multilateralismo e uma redução da instituição pública a executora da Cooperação Europeia, que tem naturalmente repercussões no sector.

Neste contexto, recomenda-se uma referência explícita à necessidade de um maior equilíbrio entre os recursos humanos e financeiros canalizados para a cooperação multilateral e bilateral, e o reforço da cooperação bilateral portuguesa, de forma a não comprometer o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido com os países parceiros, nomeadamente no contexto dos PALOP e de Timor-Leste.

É igualmente importante apostar em mecanismos de transparência, à medida que há um maior envolvimento de actores sem escrutínio público e /ou com fins lucrativos

na execução da política de Cooperação Portuguesa, e apostar na avaliação, também ela transparente e consequente, dos programas, numa lógica de aprendizagem e de construção de conhecimento que poderá ser útil para intervenções futuras.

3. A Cooperação Europeia entre os desafios da coerência e o combate às desigualdades

A União Europeia, enquanto maior financiador da Cooperação para o Desenvolvimento, tem igualmente uma influência crescente na Cooperação Portuguesa, pelo que é crucial analisar também o seu papel e apontar caminhos para o futuro. Acompanhando uma tendência geral, verificada sobretudo na cooperação bilateral, a cooperação europeia nos últimos anos tem-se focado sobretudo nos países limítrofes das suas fronteiras, não sendo imune à crítica de instrumentalização desta política para defender o *modo de vida europeu*, ou seja, os seus próprios interesses.

Os recentes tratados e documentos elaborados pela União Europeia dão indicação que esta tendência, de uma cada vez maior securitização da Cooperação Europeia, não será uma tendência momentânea, apesar das críticas que lhe são apontadas, nomeadamente pela sociedade civil.

O novo quadro financeiro plurianual permite também observar o peso crescente conferido ao sector privado, nomeadamente pelos envelopes financeiros dedicados a actores privados, sendo necessária uma maior aposta na transparência e responsabilização e nos critérios de selecção dos intervenientes (empresas locais *versus* multinacionais ou externas).

Por fim, as discussões em curso sobre o relacionamento futuro entre os continentes africano e europeu devem ter como base uma parceria equitativa e com um maior envolvimento da sociedade civil de ambos os lados. A construção de uma parceria mais

forte e estratégica entre os dois continentes exigirá uma cooperação que vá para além dos imperativos de curto prazo (como o alívio da dívida, por exemplo) e uma mudança de paradigma no seu relacionamento.

4. O espaço da sociedade civil

Por último, mas não menos importante, incluímos um capítulo dedicado ao ambiente favorável à actuação da sociedade civil, numa altura em que esse mesmo espaço está em progressivo afunilamento, à escala global. A COVID-19 foi uma prova de fogo para a sociedade civil em todo o mundo, muitas vezes servindo de pretexto a regimes autoritários para restringir ainda mais o seu espaço de actuação.

Neste contexto, parece-nos de extrema relevância reafirmar o papel da sociedade civil, enquanto garante da vitalidade democrática dos estados. Às tentativas de remeter a sociedade civil para um *não lugar* nas discussões, as ONGs e OSC devem, em simultâneo, ser fiéis à sua vocação de proximidade às comunidades e posicionar-se, exigindo espaço de voz e de decisão nas decisões (seja no plano nacional, seja em *fora* internacionais).

É com este intuito que para a ACEP é prioritário um debate sobre as questões nacionais e internacionais num futuro próximo, uma maior intervenção de advocacia, de influência política e de diálogo, entre diferentes actores, sobre o rumo da Cooperação Portuguesa e um maior envolvimento de responsáveis políticos, nomeadamente de deputados/as nestas matérias.

Esperamos que este documento constitua um contributo para essa discussão.

INTRODUÇÃO

Intervindo na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e procurando influenciar o seu rumo desde há cerca de 25 anos - como organização da sociedade civil e, em vários períodos, como dirigente da Plataforma Portuguesa das ONGD - a Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP) considera indispensável recuperar alguns elementos que fazem parte da sua memória institucional sobre a CID.

Tal irá permitir-nos clarificar algumas questões chave do momento fundador, do percurso e do tempo presente, de forma a criar uma linha de coerência no debate sobre o futuro.

Ao propor-se abordar hoje o tema do(s) **Futuro(s) da Cooperação para o Desenvolvimento**, a ACEP não se coloca na posição de um ponto de partida da “página em branco”, onde tudo o que será reflectido e escrito vai preenchendo um vazio, sem ligação com um percurso anterior.

O que se acrescenta hoje insere-se numa linha de tempo e de aprendizagem com experiências partilhadas e reflectidas com outros.

No entanto, também não podemos ter o objectivo de abarcar todas as questões que hoje se colocam à CID, com o risco de perdermos o foco no que nos parece essencial, nesta fase da CID e da Cooperação Portuguesa.

Propomo-nos por isso, ao longo deste documento, sinalizar também algumas armadilhas e equívocos que vêm desqualificando alguns debates e práticas e que a definição das políticas públicas não pode deixar de considerar, de forma a propor às sociedades opções claras e coerentes.

O documento está estruturado em quatro partes:

- uma primeira estabelece o nosso ponto de partida, focando-se seguidamente em alguns temas centrais para o futuro, expondo as opções que pugnamos no domínio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento;
- a segunda parte centra-se na Cooperação Portuguesa, identifica alguns problemas e clarificações inadiáveis num contexto de elaboração de um novo documento de estratégia nacional para esta política pública;
- a terceira parte aborda a Cooperação Europeia, e nomeadamente a sua relação com o continente africano e questiona algumas tendências do financiamento da cooperação e do desenvolvimento;
- a quarta parte procura identificar algumas das ameaças actuais ao espaço cívico, seja nos contextos nacionais e nas relações com as instituições, seja no domínio das parcerias internacionais de cooperação e ainda alguns desafios às ONGs.

O PROCESSO: Optámos por seleccionar algumas questões que nos parecem centrais na clarificação do essencial a preservar e daquilo em que haverá que propor rupturas inadiáveis, com algumas particularidades:

- é um processo que procura seguir uma linha de coerência, com “os mesmos desafios, reforçando cumplicidades e arriscando a inovação” (ACEP, 1997), substituindo a adaptação a zonas de conforto por “passos cautelosos em direcção ao desconhecido” (Wood, 2020);
- é, por isso, um processo partilhado, que suscita o debate mais alargado, em que procuramos ouvir parceiros, responsáveis políticos e investigadores do Desenvolvimento e da Cooperação de diferentes contextos que não sobretudo o europeu. Uma versão provisória, já com várias contribuições, foi partilhada com os participantes do Encontro de ONGs dos Países de Língua Portuguesa - Percursos de Cidadania, promovido pela ACEP (Lisboa, Outubro 2021), e aí recolheu novos contributos;
- é também um processo de questionamento e auto-questionamento, que recusa uma adaptação às modas do momento, está atento às armadilhas e equívocos e procura fornecer bases de orientação para a continuação da nossa intervenção, em domínios transversais como o da influência política e da advocacia social;
- é, finalmente, um processo que, tendo a pressa de chegar longe, sabe que é longo tempo da construção.

PARTE I

PONTOS

DE PARTIDA E

DE CHEGADA

UM PONTO PRÉVIO: O CONTEXTO COVID-19

Este processo de reflexão decorre em pleno período de pandemia, com as suas várias condicionantes. Elas não podem, no entanto, ofuscar a natureza dos problemas que analisamos, como se derivassem da pandemia ou fossem algo de novo.

Por exemplo, não sendo a pandemia a causa das desigualdades a que a CID não tem tido capacidade de fazer face de forma consistente, os múltiplos retratos dos efeitos da pandemia nas diferentes geografias impedem que se alegue desconhecimento, tornando mais indesculpáveis os argumentos do tipo nacionalista ou eurocêntrico.

De facto, neste contexto, refere a responsável do Instituto Alemão para o Desenvolvimento,

"já não chega conceber a acção externa centrada nos interesses nacionais e a CD só com um papel de apoio aos países mais pobres. Em vez disso, para ser realmente global, a cooperação

internacional deverá partilhar um interesse pelo bem comum global como seu ponto de partida, forjando alianças sólidas e instituições que o protejam" (Shulz, 2021).

E, no contexto de recuperação pós-COVID-19, não pode ser iludida a questão do papel da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), abordado mais adiante:

"A ajuda ao desenvolvimento é uma das poucas opções de financiamento disponíveis para apoiar os países de mais baixos rendimentos para lidarem com a emergência sanitária e apoiar a recuperação económica pós crise COVID-19. Agora, mais do que nunca, é o momento de proteger – se não de aumentar – os orçamentos da ajuda". (Carlson, et al., 2021).

DESOCULTAR: a leitura que nós e muitos outros fazemos do impacto da pandemia é sobretudo o facto de ela ter forçado a criação de condições para desocultar questões que há muito vimos considerando como fundamentais para a CID, como sejam:

- a necessidade de focagem no agravamento das desigualdades (que no contexto pandémico é patente nas respostas não só a nível sanitário, mas também económico e social), que é algo de diferente da luta contra a pobreza;
- a indispensabilidade de estados estruturados, com capacidade de investimento social e de garantir o acesso a bens públicos, abertos a diferentes opções sociais e capazes de promover políticas de maximização do bem-estar das respectivas sociedades, segundo a identidade social e cultural de cada povo;
- o papel insubstituível da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, expressão de valores fundadores da CID e que, nesta década, deverá ser instrumento central de garantia de uma globalização defensora dos direitos humanos;
- a urgência da ruptura com uma cooperação de substituição dos estados e dos outros actores locais por actores vindos dos países financiadores, perpetuadora de dependência e geradora de novas formas de colonização do desenvolvimento.

OUTRAS VOZES

QUAIS AS LIMITAÇÕES OU CONTRADIÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO QUE A PANDEMIA EXPÕS DE FORMA MAIS EVIDENTE?

“Não me parece que tenha havido mudanças significativa na CID durante o período que vem durando a pandemia. Continuo a pensar que, por razões que não cabe aqui explicitar, por falta de espaço, o que sempre existiu foi uma “falsa Cooperação para o Desenvolvimento”, dado que na realidade não se trata de verdadeira cooperação, nem traz desenvolvimento do modo como o entendo. Há dinheiro gasto em programas e projectos sem (ou com pouco) impacto nas comunidades pobres, que não têm em conta as realidades locais, sem respeito pelas instituições e pelas pessoas dos países ditos beneficiários, maioritariamente consumido pelos próprios países ou organizações que o concede. O que a pandemia mostrou de forma mais evidente foi a hipocrisia da ajuda, pois apesar da consciência dos riscos para todos, há uma inaceitável política na distribuição das vacinas com nítido prejuízo das populações pobres”.

Fernando Pacheco, fundador da ADRA e coordenador do Fórum Social de Angola

“A pandemia da COVID-19 representa sem dúvida uma grande oportunidade para se mudar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Há duas limitações fundamentais que a pandemia expôs: a importância da vontade política e a questão da transparência. Será ainda maior a importância da solidariedade entre ricos e pobres. Não na lógica dos ricos ajudarem os pobres, mas em relação à forma como se relacionam. Todos teremos responsabilidade na “produção” e defesa dos bens públicos globais, como a saúde global, a questão climática, a justiça social e a paz, estes dois muito importantes pois as desigualdades podem potenciar situações de conflito nos próximos tempos. A cooperação internacional tem que ser muito mais que fluxos da Ajuda e da política externa de cada um dos países, caminhando-se para um novo contrato mundial, olhando para os SDG e dando-lhes ainda uma maior abrangência política. A questão da transparência é outra limitação que a pandemia expôs. É cada vez mais importante a monitorização dos fluxos financeiros e dos projetos e saber se as políticas são coerentes. A sociedade civil verá o seu papel reforçado na monitorização das políticas. Sociedade Civil onde novas organizações, algumas delas quase inorgânicas e muitas associadas à juventude, terão um grande peso”.

Hermínia Cabral, directora do Programa Parcerias para o Desenvolvimento da Fundação Calouste Gulbenkian

“Existe a necessidade de reorganizar o sistema e os procedimentos da Cooperação para o Desenvolvimento, no sentido de formular um novo quadro legal com orientações estratégicas claras, que não tenha como pressuposto reagir às crises ou a questões pontuais. Há pouca coordenação e colaboração a todos os níveis, começando pelas relações entre as instituições públicas e não-governamentais, entre os serviços centrais e os escritórios locais das organizações encarregues da cooperação e ajuda e entre as diversas entidades implicadas na cooperação internacional. O diálogo com a sociedade acerca das questões relativas à ação governamental e aos eixos estratégicos é limitado. Não se constata a adoção de uma política de informação moderna, transparente e eficaz em matéria de cooperação internacional para o desenvolvimento, uma ação que coordene os grupos de interesse como o parlamento, um esforço de informação do público e um diálogo mais aberto com a opinião pública, aproximando-se dos outros atores estatais e instâncias não governamentais”.

Nelvina Barreto, ex-consultora do BAD e fundadora da MIGUILAN, Guiné-Bissau

OUTRAS VOZES

ONDE DEVERIA CENTRAR-SE O FOCO DA MUDANÇA?

“O foco da mudança, em poucas palavras, reside na assunção de que os direitos humanos, no sentido mais amplo, têm de ser entendidos em termos universais. Mais importante que transmitir seja o que for, a cooperação deve promover mecanismos para ajudar aqueles que têm dificuldades a desenvolverem as suas próprias ideias. É necessário criar um capital social que permita confiança recíproca, e esse objectivo talvez possa ser alcançado se a Ajuda ao Desenvolvimento permitir o reforço da sociedade civil em sentido lato – o que inclui as dinâmicas comunitárias em curso em muitas regiões –, que proporciona a criação de espaços onde a democracia não formal possa florescer. Por outro lado, a cooperação deve permitir o desenvolvimento da economia a partir de sectores como a agricultura e a pequena indústria, por forma a criar emprego e permitir que os pobres que hoje integram o chamado sector informal possam conhecer oportunidades de uma vida mais digna. Uma boa política de cooperação deve igualmente obedecer a princípios, como uma clara separação entre política de cooperação e interesses económicos, que quase sempre se relacionam de forma promíscua; deve ser baseada nas metas dos ODS e procurar atingir os níveis de ajuda para o desenvolvimento de 0,7% do PIB dos países ricos; deve fazer participar, ao lado do governo, as organizações da sociedade civil, não apenas em termos de influência política, mas também para permitir a vigilância das decisões públicas, através da comunicação social ou da criação de observatórios, como começa a acontecer em Angola. Finalmente, ela não deve basear-se apenas em projectos, mas fundamentalmente em processos, como poderá ser a ampliação de espaços cívicos ou novos espaços democráticos onde os cidadãos sem voz podem fazer ouvir as suas necessidades e manifestar as suas prioridades; finalmente, deve incluir não só decisores de nível central, mas também actores de nível local para se garantir que haja mais realismo nas intervenções.”

Fernando Pacheco, fundador da ADRA e coordenador do Fórum Social de Angola

“Passar das palavras aos atos e dar atenção especial às Instituições, incluindo organizações da sociedade civil. Não é possível vencer o desafio sem que os países tenham instituições fortes e democráticas e que prestem contas. A par das questões do clima, a educação deve ser um pilar da agenda. A importância do acesso ao conhecimento onde a tecnologia é cada vez mais instrumental e menos o objetivo final.”

Hermínia Cabral, directora do Programa Parcerias para o Desenvolvimento da Fundação Calouste Gulbenkian

“Seria desejável a adoção de uma atitude mais voluntarista tanto a nível político como a nível das organizações que trabalham no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. A abordagem da estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento deverá dispor de uma certa flexibilidade, que permita aos países e entidades parceiras adaptar-se as contingências globais em rápida evolução, como a pandemia no caso recorrente. Essa abordagem deverá ser holística, de modo a incluir todos os atores e as variantes relevantes para a redução da pobreza e a consequente realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em relação ao alinhamento, a CID deve colocar a sua disponibilidade técnica e financeira em torno de eixos definidos nos planos estratégicos dos países, em vez de dispersar os seus investimentos. As questões como a desigualdade de género, o desenvolvimento rural, a luta contra o HIV, malária e tuberculose e as diferentes vertentes do combate contra a pobreza generalizada, deveriam estar integradas em programas e compromissos plurianuais ligados ao orçamento das entidades ou países parceiros da cooperação internacional.”

Nelvina Barreto, ex-consultora do BAD e fundadora da MIGUILAN, Guiné-Bissau

COMEÇANDO PELO PRINCÍPIO: OS PRINCÍPIOS E OS VALORES

Se continuamos a afirmar que a Cooperação para o Desenvolvimento é a área mais nobre das relações internacionais, isso deve-se ao facto de ela ter sido definida com base em princípios éticos, à luz dos quais as políticas e as relações devem ser definidas, num campo que é também o da solidariedade internacional.

O percurso destas décadas não tem sido exemplar em termos de coerência. Com efeito, o discurso recente acerca da Cooperação para o Desenvolvimento como um terreno de *win-win*, sem definir conceitos e limites, pode ser uma forma de a tornar “popular” a vastos sectores das sociedades, em tempos de progressão dos nacionalismos, dos individualismos e das doutrinas neoliberais. Porém, tal discurso compromete a educação para uma cidadania global, num mundo confrontado com ameaças globais a que todos temos que fazer face e onde não há lugar para soluções egoístas.

O início da intervenção da ACEP na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é contemporâneo do documento de posição do CAD da OCDE *Shaping the 21ST Century – the Contribution of Development Cooperation* (1996). A abrir esse documento, são definidos valores e princípios para fazer face àquelas que na altura já são identificadas como ameaças globais:

“(...) temos um forte imperativo moral para responder à pobreza extrema e ao sofrimento humano que ainda afectam mais de mil milhões de pessoas. Temos também um interesse próprio em contribuir para maior prosperidade nos países em desenvolvimento. A nossa solidariedade com os povos de todos os países leva-nos a procurar expandir uma comunidade de interesses e valores necessária para fazer face aos problemas que não têm fronteiras – da degradação do ambiente e migrações, às drogas e epidemias. Todos estaremos menos seguros devido à pobreza e miséria que existem no mundo. O Desenvolvimento importa”. Aquele que é considerado como o primeiro

documento de estratégia da Cooperação Portuguesa, aprovado em Conselho de Ministros em 1999, afirma, nos fundamentos e princípios, que

“No mundo em que cerca de um quarto da população vive abaixo do limiar da pobreza absoluta, o respeito pela universalidade dos direitos do homem impõe aos países mais ricos a responsabilidade de adoptar uma política activa de luta pelo desenvolvimento à escala mundial. Portugal, país que só há poucos anos atingiu um nível de desenvolvimento que lhe permita integrar o grupo dos países doadores, partilha esta concepção de responsabilidade e solidariedade internacionais. (...) Assim, os princípios que enformam a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento são, em síntese, os seguintes: 1) Respeito pela universalidade dos direitos do homem; 2) Responsabilidade e solidariedade internacionais; 3) Parceria com os países destinatários e concertação com os outros doadores; 4) Sustentabilidade do desenvolvimento e equidade na repartição dos seus benefícios; 5) Coerência com outras políticas que afectam os países destinatários.” (Conselho de Ministros, 1999).

Em 2006, e enquanto dirigente da Plataforma Portuguesa de ONGD, a ACEP, em parceria com a Universidade de Aveiro, promoveu a realização de um estudo de opinião sobre “Cooperação e Opinião Pública”, motivado pela necessidade de “criar um ambiente mais propício para que o estado português assuma as responsabilidades éticas e políticas que lhe cabem no domínio da cooperação”

e afirmando que

“às ONGD e respectiva Plataforma nacional (cabe) definir as questões que devem estar no centro do seu trabalho para uma mobilização social (...) em suporte da cooperação com outros povos e de exigência cívica de coerência entre políticas e também das políticas com as práticas a elas associadas.” (Proença, La Tour, Krupenski, 2006).

Também o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, João Gomes Cravinho, aí defende a participação mais activa da opinião pública portuguesa na

"mobilização internacional em prol da luta contra a pobreza e na defesa activa da equidade e solidariedade internacionais".

Para concluir, citemos a leitura que a instituição responsável da Cooperação Portuguesa fez, em 2011, sobre os 15 anos anteriores de Cooperação Portuguesa (IPAD, 2011), onde se reafirma que

"a política de CD como vertente da política externa (...) centra-se em valores como a procura da paz, a solidariedade, a promoção da democracia e do estado de direitos, a defesa dos direitos humanos, as liberdades fundamentais, a defesa da afirmação da língua portuguesa, a conservação do ambiente e a igualdade de oportunidades para todos".

Ao nível institucional, dez anos depois, está actualmente em curso uma revisão da estratégia da Cooperação Portuguesa, enquanto política pública. Duas notas:

Mais adiante reafirmamos a expectativa de reafirmação dos valores e dos princípios no documento que venha a ser aprovado. Porém, aqui deixamos desde já uma nota de insatisfação sobre este processo e sobre os espaços de participação e de diálogo político com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e com outras instâncias do estado, em particular com a Assembleia da República (AR), comparativamente com processos anteriores.

No que toca às OSC, tal demonstra que a redução do espaço da sociedade civil não é só um problema dos países com regimes não democráticos, de redução por via da perseguição, como é analisado mais adiante. Quanto à AR, deverão ser os deputados e em particular a Comissão Parlamentar especializada a fazer essa avaliação.

Ao mesmo tempo, do lado das OSC, é indispensável que as ONGD (e a sua Plataforma):

- se confrontem com a necessidade de um debate identitário (sem "defensismos" corporativos nem menores denominadores comuns redutores);
- clarifiquem o seu papel hoje e as escolhas fundamentais que se colocam;
- e construam alianças de progresso – com as continuidades e as rupturas adequadas.

O DEBATE SOBRE A LOCALIZAÇÃO: UMA QUESTÃO DE EFICÁCIA OU SOBRETUDO DE RELAÇÕES DE PODER?

Nos últimos anos tem vindo a desenvolver-se um debate sobre a chamada “localização da ajuda”, expressão utilizada pela primeira vez pelo *Overseas Development Institute* (ODI), um *think tank* britânico, em 2012.

Antes disso o tema foi sendo abordado noutros contextos como nos debates sobre a “eficácia da ajuda”, o “reforço de capacidades”, a “apropriação” ou o “empoderamento das comunidades” e centrados apenas numa das partes da acção desenvolvida.

O debate sobre a localização tem estado ausente do sector da CID em Portugal e esperamos que se possa vir a tornar inevitável, eventualmente a partir de lições tiradas dos efeitos da pandemia na CID, tal como ilustrado pelo seguinte exemplo:

“As notícias de que a Oxfam estava a despedir 1450 colaboradores e a retirar-se de 18 países não foram uma novidade para Degan Ali, director executivo da ADESO. Para a ADESO e outras ONGs da Somália, da rede NEXUS, esse era um assunto que vinha sendo discutido há semanas (...). Ali disse que embora fosse terrível ver um aliado a retirar-se e pessoas a perderem emprego, estava a ser criada uma oportunidade para a liderança pela sociedade civil há muito prometida, como parte da agenda da localização. (...) (A localização é) muita retórica – muita e bonita linguagem aspiracional, mas de facto não tem havido real acção nem mudanças substantivas no sistema. (...) O espalhar da COVID-19 em África evidenciou o facto de que a localização não tinha avançado – especialmente com a evacuação dos actores internacionais”. (Cornish, Camberra, Junho 2020).

A pandemia tornou os processos de decisão mais lentos e fez com que as respostas tardassem:

“Ali disse que a ausência do terreno dos expatriados e colegas internacionais tornaram o processo ainda mais lento”,

mas, como afirmou Siale Ilolahia, directora executiva da Associação de ONGs das Ilhas do Pacífico,

“A COVID-19 não é realmente o inimigo – simplesmente expôs uma série de desafios”. (Cornish, *ibid.*).

Estes depoimentos traduzem os dois ângulos pelos quais tem sido abordada a questão da localização: o ângulo do pragmatismo e eficácia e o ângulo das relações de poder.

A abordagem do pragmatismo tem sido a mais comum nas organizações internacionais (e nomeadamente as de matriz anglo-saxónica), promovendo a localização como forma de garantir maior eficácia, devido à maior proximidade e conhecimento das organizações locais em relação aos problemas e também com a justificação da necessidade de reduzir “custos de transação”, com a redução de intermediários.

Tal é muito evidente quando, por exemplo, se atribui primazia à criação de formas de localização nas intervenções humanitárias ou de emergência ou em situações de conflito (esquecendo que é nas situações de conflito que as organizações locais precisam do que chamaríamos “biombos de segurança”, como já tem acontecido na experiência da ACEP).

Recordemos aqui, por exemplo, o papel desempenhado pela ACEP em situações de ameaça a dirigentes de organizações da sociedade civil na Guiné-Bissau ou no conflito político-militar no mesmo país, assumindo as suas posições em seu lugar, seja na própria

Guiné-Bissau, seja externamente ao país, e também criando mecanismos de protecção, através da dinamização de movimentos de solidariedade noutros países de língua portuguesa ou europeus, de forma a impedir o seu isolamento.

Se aquele tipo de argumentos pragmáticos são em geral válidos, não são, no entanto, consequentes com a defesa de uma alteração profunda no sistema do financiamento.

Pelo contrário, o financiamento internacional da Cooperação para o Desenvolvimento tem cada vez maior tendência para a complexificação da gestão e para o crescimento exponencial dos montantes de cada contrato – excluindo assim a maior parte das ONGs locais e contribuindo para a existência de um “oligopólio das organizações da ajuda”, em lugar de contribuir para a “des-ocidentalização da ajuda” (Vielajus, Bonis-Charancle, Julho 2020).

Como defendem sobretudo as organizações que intervêm na luta antirracista, estão por isso longe de contribuir para a descolonização do desenvolvimento internacional, mantendo o racismo sistémico que está na base de uma partilha desigual de papéis e de recursos no desenvolvimento e na cooperação, tal como ilustrado pelo alerta de Morris, L. e de la Torre (2020): *“Se esta conversa não te cria desconforto, é porque não estás a ter a conversa certa!”*.

Em contraste, a abordagem centrada nas relações de poder obriga a olhar criticamente para as políticas de desenvolvimento, para os sistemas do financiamento e para a qualidade das parcerias e a necessidade de garantir relações de poder mais equilibradas entre actores locais e actores internacionais, reforçando o espaço e capacidades das sociedades civis e instituições locais.

Isto é, a nosso ver, um desafio particularmente importante à situação dominante nas relações

entre ONGs nacionais e ONGs internacionais. De facto, as relações entre ambas configuram-se através dos papéis que desempenham no momento da definição de prioridades e das tomadas de decisão estratégicas, nas relações com as instituições de financiamento, na visibilidade e no protagonismo, nomeadamente mediático:

“A noção de localização não se inscreve numa lógica estritamente operacional. Ela corresponde igualmente a um desejo de retomar em mãos a organização da ajuda e as decisões estratégicas”. (Groupe URD, 2019).

OUTRAS VOZES

TRÊS EXEMPLOS A PARTIR DE MOÇAMBIQUE SOBRE COOPERAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

“Falando a partir da experiência de dois sectores – agricultura e saúde –, verifico que Moçambique não consegue desenvolver um quadro de políticas e programas que vão para além de uma década. Existe um contexto onde está estabelecido um modelo de relação entre os parceiros de cooperação e Moçambique. Um modelo que tem raízes históricas e vem com condicionalismos. Parte destes é direccionar como os recursos devem ser usados. O que o país faz é desenvolver planos que se acomodam a esses padrões e o país fica sem agenda própria. Quando há mudanças radicais nos sectores, fica-se em dúvida se há uma agenda. Existem programas fortes, mas que não ficam institucionalizados, porque são dependentes dos recursos dos doadores. Os parceiros estão numa economia própria e têm interesses. Esses interesses transformam-se num exercício contínuo de produção de novos paradigmas de desenvolvimento.”
Euclides Gonçalves, Kaleidoscópio, Moçambique

“Na última década, o Governo de Moçambique expandiu significativamente a cobertura do sistema nacional de protecção social. No entanto, menos de 10% dos moçambicanos estão abrangidos pelo sub-sistema contributivo e não contributivo, que assenta em três desafios importantes. O primeiro desafio é que a **protecção social ainda não está enraizada no debate político nacional** sobre o papel redistributivo do estado, mas sim reduzida a uma questão técnica, discutida à porta fechada entre representantes de agências internacionais de desenvolvimento, tecnocratas estatais e plataformas da sociedade civil. (...) O segundo desafio é que **as agências de desenvolvimento muitas vezes impõem as suas “melhores práticas”, sem ter em conta o contexto do país**. A terceirização das transferências monetárias a instituições financeiras é um exemplo de uma solução inadequada para um país com elevados níveis de analfabetismo, acesso desigual às tecnologias digitais e infraestruturas deficientes. Em vez de reforçar os sistemas nacionais e a capacidade do estado, o Banco Mundial optou por privatizar a administração das transferências monetárias e promover a financeirização das mesmas, o que se revelou mais dispendioso porque o governo teve de introduzir sistemas híbridos. (...) O terceiro desafio é que **a concepção da protecção social é muitas vezes concebida desarticulada de outras políticas sociais e económicas**, com pouco envolvimento intersectorial. Esta abordagem de silo trata a protecção social contributiva e não contributiva como questões separadas. A articulação entre os vários pilares de protecção social permitiria a universalização da protecção social, reduzindo os custos de selecção, bem como os erros de inclusão e exclusão. Mais importante ainda, garantiria o direito constitucional à protecção social”.
Ruth Castel-Branco, especialista em Políticas Sociais investigadora no Southern Center for Inequality Studies na Universidade de Witwatersand, África do Sul

“Os doadores não podem ser considerados iguais. Há muitas vezes fortes divergências entre eles. Em Moçambique, há um grupo de países doadores chamado “o grupo *likeminded*”. Este é composto pelos quatro nórdicos, Irlanda, Canadá e Países Baixos. Todos eles são parte dos 19 parceiros de desenvolvimento, vulgo G19, que desde 2009 financiavam o Orçamento de estado moçambicano. Quando o apoio orçamental direto foi suspenso, contribuíam com cerca de 12% para o orçamento total do estado. (...). Em muitas discussões dentro do G19, houve sempre um certo desacordo entre o grupo *likeminded* e outros doadores. Os primeiros eram mais críticos sobre a lentidão do governo no combate à corrupção e à má gestão, apoiavam mais a sociedade civil e insistiam no acompanhamento das violações dos direitos humanos. Não é coincidência que tenha sido a Suécia que pagou a auditoria da Kroll sobre as dívidas ocultas. Já alguns dos outros doadores parecem estar mais dispostos a acomodar os interesses do Governo moçambicano, nomeadamente no que se refere às áreas em que existem grandes interesses económicos em jogo, como é o caso da França e a Itália, com os interesses das principais empresas energéticas em jogo, no que diz respeito aos recursos de gás em Cabo Delgado.”
Helge Rønning, professor emérito da Universidade de Oslo e investigador associado sénior CMI, Bergen, Noruega

A situação de pandemia deu mais força à urgência deste debate, mas ao mesmo tempo há o risco de que esteja a desequilibrar os dados em favor dos argumentos pragmáticos, condicionando a sua aplicação a situações de excepção:

"(...) nesta relação quem é que tem o poder para liderar e controlar o desenho e implementação das actividades e projectos? Na CID, a tendência dominante por parte dos doadores da OCDE-CAD é financiar actividades e projectos

liderados por ONGD internacionais e apoiadas na sua implementação por parceiros locais. (...) O problema é se esta localização da cooperação, for vista apenas como fruto de um contexto muito particular dominado pela pandemia. Os sinais por parte dos doadores parecem apontar para esta percepção, ao permitirem a suspensão temporariamente das actividades e projectos. Só que ao optarem por esta decisão, põem em risco a subsistência económica dos parceiros locais das ONGD internacionais" (ACEP, 2020).

A ACEP E A LOCALIZAÇÃO: para a ACEP, ao discutir-se a questão da localização como uma mera questão de eficácia e de redução dos custos de transação, promove-se um conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como um campo "técnico" de "execução de projectos, centrada nos resultados", que esquece os princípios fundadores e a abordagem de campo em que se expressam os valores da solidariedade internacional e a necessidade de reequilíbrio das relações de poder num contexto de desafios globais.

A LOCALIZAÇÃO E O DESAFIO AOS CONCEITOS DE PARCERIA

O primeiro desafio às parcerias é o da partilha de responsabilidades e a procura de complementaridades. Tal implica no entanto não ser uma partilha desigual, em que a ONG internacional retém as decisões estratégicas, nomeadamente as financeiras, e a ONG nacional fica com as responsabilidades de execução.

A partilha precisa de ter uma visão de caminho a percorrer, em que os contributos da ONG internacional se situem em domínios que promovam a qualidade da parceria e novas competências da ONG parceira (por exemplo, novos domínios de intervenção, acesso a novas relações, nomeadamente com instituições de financiamento ou acesso a competências especializadas e experiências de outras organizações e redes, ...). Sem esquecer o que foi já referido atrás: o dever moral de utilizar o estatuto de ONG internacional para ser o "biombo protetor" dos parceiros, em situações de conflito e de ameaça à sociedade civil nacional e seus dirigentes.

É também preciso passar de uma lógica de projecto para uma lógica de processo. A insistência em relações assentes numa lógica de projecto, à partida com tempo certo e recursos definidos, está na origem de muita pressão a que por vezes as ONGs internacionais são elas próprias sujeitas e que contamina a relação, que fica condicionada à apresentação daqueles resultados, com aqueles recursos, naquele tempo fixo.

Uma abordagem à localização da cooperação como processo de autonomização implica uma lógica de processo, sem tempo fixo, em que os recursos não financeiros são valorizados, que permite um espaço/tempo subjectivo de crescimento e que perdura para lá deste ou daquele financiamento ou projecto. Claro que esta visão não se compadece com a manutenção de superestruturas pesadas, pelo que está em contradição com a lógica de "ganhar escala" num sentido meramente quantitativo e não qualitativo.

OUTRAS VOZES

COMO AVALIA AS RELAÇÕES DE PODER ENTRE OSC NA CID E COMO ALTERÁ-LAS POSITIVAMENTE?

“As relações de poder entre as OSC na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento são extremamente desequilibradas, gerando distorções, reduzindo a eficácia das intervenções no terreno e com impacto mitigado junto aos beneficiários. Não raras vezes, os atores bi e multilaterais no quadro da cooperação internacional guiam-se por critérios meramente de mercado, ao vincular a sua ajuda aos interesses de negócios e de comércio dos respectivos estados ou organizações. Esses atores configuram o comportamento típico dominador de alguns estados no sistema de cooperação internacional, os quais procuram tirar vantagens políticas e económicas, atrelando as relações que estabelecem a negócios ou a ganhos materiais estritos. A mudança na política de cooperação internacional para o desenvolvimento é desejável e necessária. Depende em larga medida da tomada de consciência por parte dos atores principais - os Estados, a Sociedade Civil e as Organizações Internacionais, do largo grau de interdependência e de cadeias de transmissões existentes hoje a nível global, de que é um exemplo paradigmático a ocorrência de pandemias, que não poupam ricos nem pobres, o que deveria originar mais solidariedade, complementaridade e coordenação de esforços, guiados por princípios éticos e fundamentados na busca por mais igualdade social e melhor distribuição de rendimentos”.

Nelvina Barreto, ex-consultora do BAD e fundadora da MIGUILAN, Guiné-Bissau

“Numa lógica de Governança Partilhada e Participativa, ou seja de co-gestão dos problemas e desafios, cada vez mais necessária, em face da sua magnitude e gravidade, mobilizando todos os protagonistas da Sociedade (estados, a nível nacional, infranacional, supranacional e global, empresas, OSC - Organizações da Sociedade Civil e Cidadãos e Cidadãs, em geral), o papel das OSC é fundamental, uma vez que pode permitir romper com a velha dicotomia dos poderes do século XX (Estado - Mercado; Público - Privado) e trazer novos poderes e dinâmicas de Democracia Participativa, que abanem e revitalizem a esclerosada Democracia Representativa. Na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), que tem de lidar e enfrentar, em novos moldes, aqueles problemas e desafios globais (com impactos e respostas Locais), é fundamental o papel e os poderes reivindicados e conquistados pelas OSC, a favor das provenientes do Sul e de base local, e não apenas das originárias do Norte e de natureza global (que normalmente têm mais poder), o que deve passar por um financiamento e um papel mais importante atribuído àquelas, nomeadamente nos programas e medidas de apoio à CID”.

Rogério Roque Amaro, professor no ISCTE, Portugal

Um segundo desafio às parcerias é o da influência política conjunta, indispensável para romper com círculos viciosos que impedem uma relação de forças mais equilibrada: por exemplo, a actual política de financiamento da CID tende a gerar um círculo vicioso de crescimento dos montantes de financiamento por contrato, prática que exclui as organizações nacionais (ou ONGs internacionais de modesta dimensão financeira) e que assim continuarão excluídas

do financiamento internacional directo. Esta é uma política que perpetua as relações de poder actuais, onde se desenvolve uma nova categoria de organizações, as “organizações eucalipto”, que se alimentam da intermediação, secando tudo à sua volta, e que aumentam de facto os “custos de transação” com duplas burocracias, em ambas as geografias.

Para a ACEP, a localização como processo de autonomização e empoderamento implica assim a construção, com os seus parceiros, de relações de cumplicidade, de construção de conhecimento útil e de uma visão partilhada:

- por um lado, numa partilha de responsabilidades e complementaridades, no processo de intervenção cívica e de desenvolvimento organizacional;
- por outro lado, em acção conjunta de influência sobre as políticas e as condições do financiamento internacional do desenvolvimento.

A LOCALIZAÇÃO E A “DESCOLONIZAÇÃO DA AJUDA”

A reflexão sobre a localização, numa abordagem às relações de poder estabelecidas, permite também abordar o actual debate sobre a “descolonização da ajuda”. A perspectiva que tem surgido como dominante tem sido proposta pelos movimentos cívicos recentes de denúncia do racismo, em particular nas sociedades europeias:

“Desenvolvimentos recentes em todo o mundo trouxeram de volta, com razão, antigos apelos à mudança estrutural no sector da ajuda, incluindo a tomada de medidas antiracistas individualmente e como organizações, contraindo para o que alguns referem como a necessidade de “descolonizar o desenvolvimento internacional”. (Morris e Torre, 2020).

Esta abordagem à descolonização da cooperação e do desenvolvimento precisa ser inserida

numa visão holística, e num *continuum* histórico, que vem dos próprios processos de independência formal e das relações de cooperação estabelecidas e sobre os quais se perde por vezes a perspectiva crítica e mais global. De facto, vem dessa época a indução de modelos de desenvolvimento exógenos, por via do financiamento, da assistência técnica, de modelos de administração pública, de formação de quadros, assente em relações muito pouco igualitárias, quando não paternalistas ou dirigistas.

A permanência dessas novas formas de domínio é evidenciada pela directora do Concord, coligação de ONGs europeias:

“A questão da ‘descolonização’ está a tornar-se um assunto ‘sexy’ e se não tivermos cuidado acabará por ser apenas uma frase de engate

em vez de um assunto muito sério. Todos os intervenientes do Norte global devem estar dispostos a olhar-se ao espelho e perceber a extensão dos esforços necessários a este respeito, para superar tanto a nossa bagagem histórica como também as nossas abordagens neocoloniais actuais. Cada parte do sistema económico global que impomos aos outros deve ser reexaminada. Todas as partes do sistema de governação internacional em que os países ricos impõem as regras devem ser revistas. Todos os aspectos do comércio internacional devem ser reequilibrados. E cada parte do sistema de "ajuda" deveria ser reorientada para dar poder e acesso aos actores do Sul global". (Cox, 2021).

Se este é um desafio importante para os sectores da Cooperação Europeia, construída no seio de sociedades formalmente democráticas, tanto mais o será para uma sociedade como a portuguesa, em que a descolonização foi paralela ao derrube da ditadura, criando a falsa ideia que o fim da ditadura significava também o fim da ideologia e práticas coloniais.

Por outro lado, a realidade dos países com quem cooperamos não é estática. Em países onde nos últimos 20 ou 30 anos não houve conflitos significativos foram possíveis

evoluções mais lentas que as expectativas das populações no momento das independências, mas claramente positivas e muito importantes - da educação à saúde, dos transportes às comunicações ou à economia em geral. Ora as capacidades técnicas nacionais de cada país contribuíram decisivamente para tal, factor que as instituições europeias da CID muitas vezes não têm em conta, mantendo relações completamente ultrapassadas sobre partilha de responsabilidades, resistindo à perda de controle e à diminuição do seu papel.

Um exemplo citado no Encontro de ONGs dos Países de Língua Portuguesa - Percursos de Cidadania (Lisboa, Outubro 2021) foi o da Guiné-Bissau, onde alguma cooperação internacional com peso político e financeiro muito importante tende a contribuir para o esvaziamento e a substituição do estado, alimenta a construção de estruturas paralelas para gerir recursos da APD, com recurso a organizações estrangeiras, que secam as estruturas nacionais (estado e ONGs), captando os seus quadros através de melhores condições salariais, e sem transferências de poder de facto ao nível da execução e ainda menos ao nível das definições estratégicas.

Para a ACEP, associar “localização da cooperação” com “descolonização do desenvolvimento” pode assim ser um caminho de afirmação positiva e de respeito pela apropriação, uma das condições teoricamente consensuais da qualidade da cooperação e do desenvolvimento. Dizer “tenho aqui um milhão de euros e acho que o melhor para si seria fazer A, B e C, mas estou aberto a outras sugestões suas” ou dizer “tenho aqui um milhão de euros para melhorar o seu bem-estar, diga como quer utilizá-lo” são duas atitudes radicalmente diferentes, que não impedem o debate entre as partes (e no limite o desacordo), mas que o colocam em bases distintas.

O DEBATE SOBRE A QUALIDADE DA COOPERAÇÃO E O PAPEL DA APD

O debate sobre a qualidade da CID tem um percurso com etapas marcantes entre as quais se destacam a Declaração de Paris sobre a “*Aid Effectiveness*” (2005) e, mais tarde, em Acra e Busan, com o “*Development Effectiveness*”. Uma nota prévia: a colocação aqui das designações em inglês é uma opção que tem por finalidade chamar a atenção para o conteúdo dos dois conceitos. A nosso ver, têm-se espalhado versões simplificadoras ou mesmo adulteradas dos conceitos de “*Eficácia da Ajuda*” e “*Eficácia do Desenvolvimento*”. De facto, a diferença entre eficaz e efectivo, quando falamos de cooperação ou de desenvolvimento é substancial:

“Tem-se tratado assim de “desarmar” o conceito de eficácia, de forma que ele permita pôr em evidência os factores geradores de qualidade nos resultados obtidos e também as qualidades dos próprios resultados – o que significa por exemplo, ter em conta que o processo é por vezes tão importante como os resultados e que, a maior ou menor prazo, não há “resultados bons” com “processos maus” (Proença, 2013).

O processo “oficial” foi incorporando não só novos intervenientes como também uma visão mais alargada, proposta pelo Fórum Aberto das OSC (Istambul, 2010), saindo do campo estrito da “ajuda” para o campo do “desenvolvimento” (passando a referir-se à Cooperação para o Desenvolvimento), ainda que continuando a afirmar os Princípios de Paris – Apropriação, Alinhamento, Harmonização, Gestão Centrada nos Resultados, Responsabilidade Mútua – e acrescentando o da Transparência (Acra, 2008).

“A Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (2011) reforça os princípios (...) (mas) reconhece que os progressos realizados na implementação da agenda da

eficácia continuam muito aquém do esperado e que a arquitetura da ajuda internacional sofreu mudanças profundas na última década que é preciso incorporar no futuro, alargando esta agenda da ‘eficácia da ajuda’ a uma perspectiva mais abrangente de ‘eficácia do desenvolvimento’” (Camões, I.P., SD).

Dez anos depois de Busan, tendo-se já passado por uma agenda global “minimalista” – os ODM - e estando em implementação uma agenda centrada no desenvolvimento sustentável - os ODS -, há quem defenda que o tema da qualidade da cooperação e do desenvolvimento perdeu “actualidade”. Essa não é a opinião do *Open Forum for Development Effectiveness*, de que a ACEP faz parte, do Comité de Ajuda Ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e de muitos dos subscritores das Declarações de Paris, Acra ou Busan.

QUANTIDADE/QUALIDADE: A defesa a que por vezes assistimos da prioridade à quantidade (como aconteceu ao longo do processo dos ODM) coloca, quanto a nós erradamente, a questão de como chegar aos resultados e o tipo de resultados necessários.

A agenda dos ODS e a necessidade de aumentar o volume do financiamento do desenvolvimento não torna dispensáveis os critérios de qualidade dos processos e dos resultados: a Apropriação pelos parceiros locais, o Alinhamento com as políticas dos países receptores, a Harmonização de procedimentos, a Gestão Centrada nos Resultados, a Responsabilidade e a Transparência Mútuas. Eles são aliás ainda mais importantes num contexto internacional de agravamento das desigualdades e de ameaças aos ideais da democracia participativa e do estado de direito.

Neste contexto, o CAD da OCDE deverá ter responsabilidades acrescidas, nomeadamente com uma maior exigência de transparência nos processos de *peer review*, alargando a sua participação a todos os intervenientes na CID, credibilizando-os e promovendo-os como exemplo para outros, nomeadamente do sector privado, num contexto de crescimento do tipo e peso de doadores que não obedecem a quaisquer sistemas de monitoria ou de controle democrático.

Uma outra questão que precisamos referir é a da relação ajuda pública versus outros instrumentos financeiros. A última década foi marcada pelo surgimento de diversos mecanismos de financiamento do desenvolvimento, confundindo-se muitas vezes financiamento do desenvolvimento com financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento.

Quando falamos de financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento estamos a falar de uma política pública, em Portugal, na UE ou nos outros países membros do CAD da OCDE. É esse o quadro de referência para o debate que cremos ser urgente levar a cabo de forma aberta, também em Portugal.

É um dado objectivo que, ao mesmo tempo que surgem outros instrumentos de financiamento do desenvolvimento, tem vindo a registar-se um decréscimo do peso relativo da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. A situação de pandemia que vimos atravessando tem mostrado, no entanto, que o dilema investimento privado

/ investimento público e Ajuda Pública ao Desenvolvimento é uma falsa questão, que tornou mais vulneráveis as sociedades onde o estado não tem capacidade de responder aos direitos sociais das populações e nomeadamente ao direito à saúde. De acordo com o responsável pelas relações externas da UE, o investimento privado europeu em África atingiu já os 200.000 milhões de euros, ao passo que a APD se cifra nos 20.000 milhões. Porém, na hora de fazer face à pandemia tem sido a ajuda pública (europeia, chinesa ou russa, não importa) e a das grandes filantropias que tem estado a apoiar as respostas dos estados nacionais às suas populações nos países de baixo rendimento.

"O financiamento externo em contra-ciclo continuará a ser muito necessário para recuperar da crise provocada pela pandemia de COVID-19. Há muitas razões que o justificam. Primeiro, nos países da África Subsariana, o FMI estima que é necessário financiamento adicional no montante de 30 mil milhões de dólares para evitar que os governos tenham que fazer ajustamentos fiscais difíceis: o financiamento em falta já está estimado

em 290 mil milhões de dólares entre 2020 e 2023 (FMI, 2020b). Muitos governos, especialmente em África e na Ásia, têm um conjunto mais restrito de opções de financiamento do que as economias avançadas e este diminui em momentos de crise. A Ajuda ao Desenvolvimento é uma das poucas fontes de financiamento disponíveis quando o volume proveniente de outras fontes cai - tais como os empréstimos nos mercados de capitais globais e as receitas fiscais -, mas as necessidades aumentam. Esta situação torna a APD ainda mais necessária e tem também um impacto maior agora do que quando os países doadores puderem, a médio prazo, ter recuperado da crise. Em terceiro lugar, a solidariedade em relação a certos direitos básicos e a redução da pobreza estavam entre as principais motivações para o aumento da APD no final da Guerra Fria. Argumentos semelhantes devem aplicar-se agora, de modo a que cada país possa estar em posição de responder à emergência sanitária, restabelecer o crescimento económico e aceder aos bens públicos globais (GPGs) (incluindo o desenvolvimento de vacinas)” (Carlon, et al., 2021).

Por outro lado, alguns dos novos mecanismos de financiamento assentam eles próprios em parte em dinheiro público – a *blended finance*, ou financiamento misto, é disso um exemplo. Definido como forma de alavancar financiamentos privados, a prática tem mostrado que tem servido mais para alavancar interesses privados europeus ou norte-americanos, caracterizando-se pela ausência do apoio aos países de menor rendimento ou aos serviços às populações mais carenciadas.

Como várias organizações e redes da sociedade civil têm demonstrado, a experiência neste domínio implica riscos significativos, (Interpares, 2021), nomeadamente:

- ausência de adicionalidade, pois que existe o risco de utilizar dinheiro público em projetos que, pela sua natureza lucrativa, já seriam do interesse do sector privado, independentemente do investimento público adicional;

- falta de transparência e responsabilização, já que em geral o sector privado divulga pouca informação sobre contratos, modalidades de financiamento ou taxas de juros;

- risco de ajuda ligada aos interesses empresariais;

- custos de oportunidade muito elevados na utilização de recursos públicos que poderiam ser canalizados através de outras modalidades;

- conflitos de interesses ao financiar projectos orientados para o lucro e não para o bem-estar social;

- falta de apropriação por parte dos países parceiros;

- risco de induzir a privatização de sectores que devem ser públicos, como a água ou a saúde.

A ACEP E AS ALTERNATIVAS AO FINANCIAMENTO MISTO: Como alternativa ao financiamento misto, visto como essencial na narrativa dominante para colmatar o défice de financiamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), há que reafirmar a importância de:

- favorecer modalidades de Ajuda ao Desenvolvimento com resultados comprovados, como o apoio aos orçamentos dos estados, que permitam reforçar os sistemas públicos, como a saúde, e educação e a protecção social;
- combater a evasão fiscal e os fluxos financeiros ilícitos, que enfraquecem a capacidade dos governos financiar serviços públicos de uma forma equitativa;
- promover o cancelamento da dívida, através de um mecanismo de resolução da dívida sob o auspício das Nações Unidas. Não é suficiente promover processos de suspensão da dívida, como a Iniciativa para a Suspensão do Serviço da Dívida do G20 ou o Quadro Comum. O cancelamento da dívida é urgente, de forma a libertar recursos para combater a crise pandémica, alcançar os ODS e promover um desenvolvimento centrado nas pessoas e nos direitos humanos.

OUTRAS VOZES

COMO VÊ O PAPEL DO SECTOR PRIVADO EUROPEU NA CID E O EVENTUAL RISCO DE PRIVATIZAÇÃO DA AJUDA PÚBLICA?

“Está em construção um outro tipo de cooperação: parcerias entre pares. Nem África deseja a continuação do modelo de cooperação do último meio século, nem a Europa (e em particular a sua opinião pública) estão disponíveis para insistir num modelo que se vem esgotando. Sendo optimista, parte por feitio, parte por defeito de profissão (se não o fosse já tinha “mudado de ramo” há muito), acredito que as mudanças em curso poderão ajudar a construir um futuro melhor. Mas não isento de riscos. Uma relação menos contaminada pelo interesse político e económico das Nações é ameaçada pelo interesse corporativo que (não sejamos ingénuos) está sempre subjacente à importância crescente da responsabilidade social da empresa. O desvio de recursos da ajuda pública ao desenvolvimento para a promoção do investimento em economias emergentes arrisca-se a ser, somente, um mecanismo de alargamento das desigualdades de várias ordens.

Confirmar a “bondade” deste optimismo e antecipar os riscos que o ameaçam dependerá, fundamentalmente, da transparência e responsabilidade com que será gerido processo de transformação do paradigma. E, infelizmente, existem indícios preocupantes de redução da transparência na ajuda pública ao desenvolvimento em resultado (também, mas não só) da progressão da importância do sector privado na APD. Em contra-ciclo com a proliferação dos sistemas de gestão e acompanhamento da execução de intervenções de desenvolvimento, temos assistido nos últimos anos a tentativas de redução da quantidade e qualidade da informação disponibilizada por Governos e Instituições multilaterais sobre as suas operações. E existem receios (legítimos) que a privatização crescente da APD venha aprofundar esta tendência.

Estamos num momento de transição e o sucesso da mesma dependerá, fundamentalmente, da capacidade de as opiniões públicas pressionarem decisores políticos e económicos a regerem-se pelo bem comum. O que se passar na gestão global desta pandemia constituirá um bom indicador sobre o rumo que estamos a trilhar.”

Rui Santos, presidente da CESO, Portugal

“Desde que devidamente enquadrado e regulamentado, vejo o reforço do papel do setor privado, tanto dos países “doadores”, como “receptores”, na implementação das ações que resultarem da CID no geral, bem como na gestão da própria CID (através de atribuição de um pacote), neste caso, delimitado a intervenções viradas para melhorar o aproveitamento do potencial das relações económicas, no interesse mútuo dos estados diretamente envolvidos. Porém, não consigo imaginar uma espécie de privatização da ajuda pública, ou mesmo da sua gestão, mormente na sua vertente do reforço institucional ou da ajuda humanitária aos “estados recetores”. Seria a completa perversão dos princípios da “ajuda” e sua substituição pela lógica “mercantil”. A crise da COVID-19 deixou a nu as limitações do privado para substituir o público, particularmente na sua função social, mesmo nos países desenvolvidos e com instituições reguladoras consolidadas, fortes e autónomas, o que não acontece nos países receptores da Ajuda Pública.”

Avelino Lopes, ex-ministro da Economia de Cabo Verde

Importa reafirmar que, numa política pública assente em valores, não é aceitável que o investimento de dinheiro público na CID seja considerado “a resposta a novos desafios” se for utilizado no apoio ao sector privado europeu ou norte-americano e como algo “desajustado no tempo” quando é a principal resposta para o financiamento de políticas sociais e de luta contra as desigualdades nos países de baixo rendimento. O mesmo tipo de preocupações deverá estar presente no debate sobre as chamadas “parcerias com o sector privado” (em particular com o sector privado de fins lucrativos, mas não só). Também em Portugal esta proposta passou a fazer parte do discurso de algumas “elites da ajuda”, ainda que, até agora, com impactos desconhecidos (não existe até agora, que saibamos, uma avaliação de um único caso – seja ela de êxito ou de insucesso). De facto, os exemplos de parcerias com o sector privado em Portugal têm-se traduzido sobretudo em iniciativas de apoio à internacionalização das empresas portuguesas, muitas vezes configurando situações de ajuda ligada, e não em projectos modelados pelas motivações e princípios da CID. Este tipo de argumentação tende a assentar também noutro

equivoco, que é o de saber de que sector privado estamos a falar quando falamos em apoio ao sector privado – se o dos países europeus ou da OCDE ou se o sector privado dos chamados “países parceiros”, cujo desenvolvimento é importante numa lógica de CID.

Mas quando falamos de sector privado europeu importa não nos ficarmos pela superfície, por desconfiança ou preconceito. Importa não homogeneizar – como não homogeneizar as ONGs ou outro tipo de actor da cooperação. Não há tipos de actores intrinsecamente “bons” e actores intrinsecamente “maus”. Há que procurar construir plataformas de colaboração entre todos os que têm princípios comuns. Como foi acentuado no Encontro de ONGs dos Países de Língua Portuguesa - Percursos de Cidadania (Lisboa, Outubro 2021), é um erro tratar ONGs e sector privado como blocos estanques. O sector privado é muito plural e faz intervenções muito diferentes com pontos de partida e posicionamentos diferentes. Há sector privado investidor, financiador, agente de responsabilidade social ou de contributo técnico. “Tratar o sector privado como um todo, tal como tratar África como um todo, é preconceito e tolda-nos a vista” (ACEP, 2021).

OUTRAS VOZES

COMO VÊ O PAPEL DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO NO FUTURO, TENDO EM CONTA A INCLUSÃO DOS ISP NAS ESTATÍSTICAS DE APD?

A APD tem um papel crucial a desempenhar na gestão da crise actual e no apoio a uma recuperação centrada nos direitos humanos, na igualdade de género e numa transição justa, bem como no cumprimento de objectivos internacionais como a Agenda 2030 e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

Nos últimos anos, a narrativa dominante tem argumentado que a APD e as finanças públicas em geral serão insuficientes para colmatar a enorme lacuna de financiamento que ainda falta preencher para que os ODS possam ser alcançados. Neste contexto, o financiamento misto passou a dominar o discurso do financiamento do desenvolvimento. Com resultado desta tendência, as Instituições Financeiras do Desenvolvimento têm vindo a mobilizar financiamento privado para o desenvolvimento, utilizando cada vez mais o financiamento concessional dos doadores como alavanca. No entanto, há poucas evidências que apoiem e justifiquem esta narrativa como sendo a melhor opção para financiar e alcançar os ODS.

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) iniciou, em 2012, um processo para modernizar “a medição e monitorização do financiamento externo ao desenvolvimento fornecido pelos seus membros”, e para rever o conceito de APD. Isto incluiu o compromisso de reflectir, na APD, os esforços dos doadores para catalisar investimento do sector privado no desenvolvimento através do uso de instrumentos do sector privado (ISP). Estes incluem empréstimos, investimentos de capital, financiamentos *mezzanine* concedidos a empresas do sector privado e garantias alargadas aos financiadores que os apoiam. Em 2018, apesar de provisoriamente, foi acordado o método de reporte destes instrumentos.

O último relatório da Eurodad sobre ISP destaca várias questões que os doadores devem ter em consideração e que podem ser agrupadas em três grandes categorias:

- 1. questões relacionadas com o papel fundamental da APD;
- 2. questões de transparência e responsabilização;
- 3. e questões estatísticas, que comprometem a qualidade e integridade da APD como medida estatística.

Como o relatório demonstra, há questões-chave em jogo no que diz respeito às implicações para a quantidade e qualidade da APD. As principais implicações incluem: a diluição do papel distintivo e do valor da APD em comparação com outros tipos de financiamento do desenvolvimento; uma base de evidência mais fraca na tomada de decisão sobre a afectação da APD; e o comprometimento das normas de transparência e responsabilização. Paralelamente, existe o risco de desviar recursos escassos de APD através de mecanismos com um impacto positivo comprovado, para outros em que a evidência é ainda escassa.

Exemplos de mecanismos com um impacto comprovadamente positivo são o apoio aos governos nacionais no reforço de sectores que combatem as desigualdades - como a saúde

pública, a educação e a protecção social - ou o apoio aos países em desenvolvimento no aumento progressivo dos impostos colectados e na sua gestão de forma responsável. Por último, mas não menos importante, a narrativa global que sublinha a necessidade de preencher a lacuna de financiamento dos SDG com recursos do sector privado deverá provavelmente encorajar o aumento da utilização da APD em apoio directo ao envolvimento do sector privado. Assim, espera-se que nos próximos anos os ISP aumentem ainda mais - vários doadores já manifestaram a sua intenção de atribuir recursos adicionais a este mecanismo.

No futuro, as OSC terão um papel crucial a desempenhar neste processo, em termos de protecção da quantidade e qualidade da APD e de assegurar que a APD responde ao seu mandato central de erradicação da pobreza e das desigualdades, incluindo os compromissos internacionais acordados de *"não deixar ninguém para trás"*.

EURODAD – Rede Europeia sobre a Dívida e o Desenvolvimento (tradução nossa)

Nos anos recentes, esta estratégia tem-se revelado aliás num risco de privatização da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, através de mecanismos como o financiamento misto já referido, ou com a delegação da gestão de fundos públicos de vários tipos, bi ou multilaterais.

O argumento da necessidade de apostar nesses mecanismos para *"ganhar escala"* e maior capacidade de influência ao nível internacional tem-se revelado mais como uma forma de responder a necessidades internas, nomeadamente ao nível da preservação das "burocracias da ajuda", do que de alcançar progressos no combate às desigualdades e num desenvolvimento internacional mais equitativo. A entrada no terreno da CID de outros financiadores internacionais, com quadros de referência diferentes, como é o caso da China, não deve, a nosso ver, ser usada para acentuar (ou justificar) o peso financeiro decrescente da APD e desvalorizar o seu papel.

Pelo contrário, representa um desafio de reafirmação dos seus valores e princípios e do papel diferenciador que deve ter, desde que reforçando os seus controlos de qualidade e como forma de conferir legitimidade aos países financiadores da APD num debate internacional sobre uma agenda de Bens Públicos Globais.

OUTRAS VOZES

NO CONTEXTO ACTUAL, QUAL A IMPORTÂNCIA DE UMA AGENDA DOS BENS PÚBLICOS GLOBAIS?

“Os novos fenómenos globais colocam desafios enormes à governação. Os Estados-Nação, sozinhos ou através dos mecanismos tradicionais de cooperação multilateral, já não são capazes de adoptar e implementar políticas públicas que enfrentem questões como as alterações climáticas, as pandemias ou a inteligência artificial. A globalização, a maior interconexão entre os estados e a emergência de novos atores no plano nacional e internacional são factores que reforçam essa tendência e põem em relevo a necessidade de uma agenda de bens públicos globais. A adopção de uma agenda de bens públicos globais deve ter em conta a necessidade de justiça e de equidade na definição das prioridades. Isso implica um diálogo permanente entre os países mais desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Algum progresso nesse sentido está a ser feito, como o demonstra por exemplo a preocupação global com a gestão da pandemia do COVID-19, nomeadamente em termos de distribuição das vacinas para os países menos desenvolvidos, mas ainda há um longo caminho a percorrer até se alcançar a plena equidade na definição da agenda de bens públicos globais, o que será sem dúvida benéfico para todos.”

Geraldo Martins, ex-ministro das Finanças da Guiné-Bissau

“Num momento em que somos confrontados com ameaças e desafios globais, tais como as alterações climáticas, a perda da biodiversidade, a gestão da água desigualmente distribuída e em perda de qualidade, as novas formas de pobreza e exclusão social, os aumentos das desigualdades, as arrogâncias e intolerâncias culturais, o esvaziamento da Democracia, as manipulações e especulações da economia dominante e dos sistemas financeiros globalizados, a destruição dos territórios e dos valores das Comunidades, entre outras, é fundamental e mesmo decisivo colocá-los nas agendas dos debates e das lutas globais, não apenas como Questões Públicas, mas cada vez mais como Questões Comuns (como *Commons*), uma vez que não basta envolver os Privados e os estados, mas é fundamental também mobilizar e co-reponsabilizar a Comunidade e, portanto, toda a Sociedade, numa lógica de Governança Partilhada e Participativa.”

Rogério Roque Amaro, professor no ISCTE, Portugal

PARA A ACEP, É IMPORTANTE REALÇAR ALGUNS ELEMENTOS DE CONTINUIDADE E DE RUPTURA:

- / Reafirmamos a Cooperação para o Desenvolvimento como a área mais nobre das relações internacionais, porque baseada em princípios éticos, à luz dos quais as políticas e as relações devem ser definidas, num campo que é também o da solidariedade internacional;
- / Consideramos que a pandemia de COVID-19 forçou a criação de condições para desocultar questões fundamentais e inadiáveis, como sejam a necessidade de focagem nas desigualdades, na indispensabilidade de estados com capacidade de garantir o acesso a bens públicos, no papel insubstituível da APD como instrumento central de uma globalização defensora dos direitos humanos ou na urgência da ruptura com uma cooperação que substitui os actores locais, geradora de novas formas de colonização do desenvolvimento;
- / Concluimos que a preservação e reforço da APD ganha mais força não só por ser o único instrumento de financiamento assente em princípios de solidariedade e que traduz o contributo dos cidadãos dos países ricos para o combate às desigualdades, mas também porque é o único instrumento que contém mecanismos de avaliação interpares e o único vocacionado para as respostas aos direitos sociais e apoio a políticas públicas nesses domínios;
- / Revela-se como inadiável um debate sério e consequente sobre a localização da cooperação como processo de autonomização e empoderamento, assente em relações de parceria que se renovam na construção permanente de visões partilhadas;
- / A abordagem à localização centrada nas relações de poder permite associar a “localização da cooperação” com “descolonização do desenvolvimento”, obrigando a olhar criticamente as políticas de desenvolvimento e os sistemas do financiamento, num caminho de respeito pela apropriação como condição indispensável da qualidade da cooperação;
- / Finalmente, consideramos que este é um debate a que também as ONGD (e a sua Plataforma) não se podem eximir, precisando confrontar-se com definições identitárias, com a clarificação do seu papel e com a necessidade de ultrapassarem corporativismos, construindo alianças de progresso.

PARTE II

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA

POR UMA ESTRATÉGIA
DE RESPOSTA AOS
DESAFIOS GLOBAIS
E AOS DESÍGNIOS
DA SOLIDARIEDADE
INTERNACIONAL

No final de 2020, terminou a vigência do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 que, de uma forma geral, definia e orientava a aplicação da política da Cooperação Portuguesa. No prefácio da referida estratégia, o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Luís de Campos Ferreira, apontava já o rumo político da Cooperação Portuguesa para esses sete anos de vigência, ao referir de forma explícita que *“Portugal tem que saber articular*

a cooperação com outras áreas da política externa, nomeadamente a diplomacia económica e a acção cultural externa”. Terminada a vigência do documento, impõe-se fazer um balanço sério e partilhá-lo com todos os intervenientes, como condição para credibilizar as opções do próximo período. Sobre estes últimos sete anos existem alguns indicadores que não são de molde a alimentar sentimentos de auto-satisfação, e que abordamos nos parágrafos seguintes.

A mudança de narrativa da Visão Estratégica de 2007-2014... <i>“A missão fundamental da Cooperação Portuguesa consiste em contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do estado de direito”.</i>	... para o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020: <i>“A conceção da política de cooperação portuguesa tem em atenção as novas oportunidades e desafios nacionais e internacionais, bem como os compromissos assumidos internacionalmente, devendo estar alinhada e ser instrumental para os interesses nacionais e responder de forma eficaz e estruturante aos objectivos e prioridades dos países parceiros”.</i>
---	--

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PROBLEMÁTICA

Em 2012, a agência da Cooperação Portuguesa – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) – foi fundida com o Instituto Camões, responsável pela gestão da língua e cultura portuguesas, acto justificado pela necessidade de aplicar cortes na administração pública para fazer face à crise económica da época.

Porém, a decisão política de não reverter esta situação teve repercussões na capacidade de resposta da agência para os desafios da Cooperação Portuguesa, por um lado pelo esvaziamento de recursos humanos e, a par disso, da memória institucional, e por outro

lado pelos cortes orçamentais a que foi sujeito, situação conflagradora para a agência que é responsável pela gestão e coordenação da política da Cooperação Portuguesa.

Este desinvestimento, justificado num primeiro momento pela necessidade de reduzir custos, advém da diminuição progressiva do peso político e estratégico da cooperação, no quadro das políticas públicas portuguesas, incluindo da política externa, e tem implicações também na visibilidade pública da própria cooperação e na (falta de) estratégia de comunicação com a sociedade.

Para a ACEP, na nova estratégia...

A agência da Cooperação Portuguesa deve ser revalorizada e dotada dos recursos humanos e financeiros necessários para a definição e gestão das políticas programáticas. Deve ser também clarificada a sua missão; a política de Cooperação Portuguesa deve ter autonomia em relação às políticas de promoção da cultura e da língua portuguesa.

O DESINVESTIMENTO NA APD

Nestes anos de vigência da estratégia, é também notório o desinvestimento progressivo na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), sobretudo a nível bilateral, e a aposta na ajuda multilateral (representando cerca de dois terços da APD), uma tendência que coloca a Cooperação Portuguesa numa situação cada vez mais periférica e pode comprometer décadas de investimento, nomeadamente na sua relação com os principais países parceiros de cooperação.

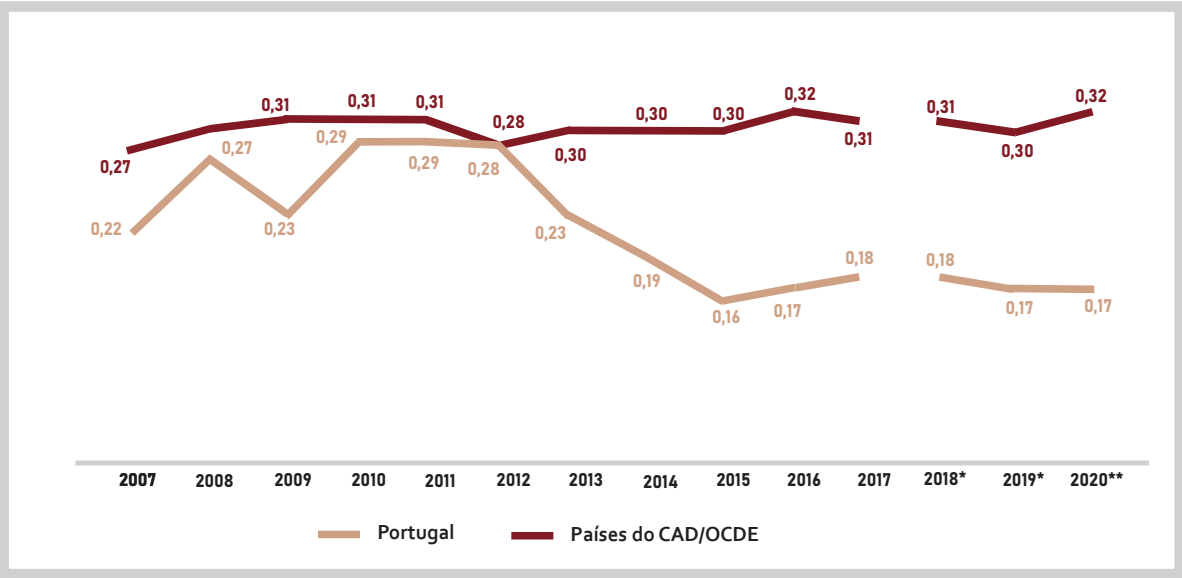
Como demonstra o gráfico seguinte, a APD portuguesa está em progressivo declínio desde 2011, ano em que se verifica também um decréscimo em termos médios dos valores de APD dos países do CAD/OCDE, embora com recuperação nos anos sucessivos. Em contraciclo, a queda registada pela APD portuguesa em 2011 foi sendo acentuada nos anos seguintes, representando em 2019 e 2020 (dados preliminares) cerca de 0,17% do RNB.

Consideramos importante sublinhar a queda de cerca de 10,6%, em termos reais, da APD portuguesa em 2020, ano em que surgiu a crise pandémica. Neste ano, a maior parte dos países do CAD/OCDE reforçou os seus orçamentos de APD para fazer face aos desafios globais em matéria de saúde pública e mitigação dos seus efeitos, com um aumento ténue de cerca de 4,1%.

É, por isso, urgente neste contexto reflectir sobre o valor da APD enquanto instrumento de redução das assimetrias a nível global e

de que forma a podemos tornar mais eficaz e mais dirigida. É igualmente importante apostar na comunicação do impacto que a cooperação bilateral tem no quotidiano de quem dela beneficia e torná-la deste modo algo mais “palpável” e facilmente perceptível pela maior parte da opinião pública (e em estrita observância dos códigos éticos da comunicação, o que nem sempre tem acontecido em iniciativas apoiadas ou patrocinadas pela Cooperação Portuguesa).

Percentagem do RNB dedicado a APD da média dos países do CAD/OCDE e de Portugal (evolução entre 2007 e 2020)



Fonte: site do Camões, I.P. e estatísticas do CAD/OCDE, 2021
* Contabilizado com recurso ao 'grant equivalent'
** Dados preliminares e contabilizado com recurso ao 'grant equivalent'

Para a ACEP, na nova estratégia...
Portugal deve elaborar um plano progressivo para evitar um novo declínio da APD e alinhar-se com os compromissos internacionais reconhecendo que a APD é um instrumento financeiro único para o combate às desigualdades e garantir o acesso aos direitos sociais básicos, sobretudo para os países em maior situação de vulnerabilidade (os chamados Países Menos Avançados¹). Para isso, deve ser elaborado um calendário progressivo com compromissos anuais, para que a APD alcance os 0,7 % RNB, até 2030, em articulação com um plano de acção da nova estratégia da cooperação.

O REFORÇO DO MULTILATERALISMO E A PENALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES BILATERAIS

O ano de 2015 representa uma inversão nos montantes disponibilizados para a ajuda multilateral e bilateral. Até então, a Cooperação Portuguesa privilegiava as suas relações bilaterais com os países parceiros. A partir de 2015, verifica-se um aumento exponencial do investimento na cooperação multilateral e o reforço da presença portuguesa nas instâncias

multilaterais, sobretudo para a União Europeia, o que, a nosso ver, está intrinsecamente relacionado com a aposta na cooperação delegada (ponto explorado mais adiante neste documento).

Esta decisão de reforço do multilateralismo representou um desinvestimento na cooperação

¹ Em inglês, *Least Developed Countries (LDCs)*

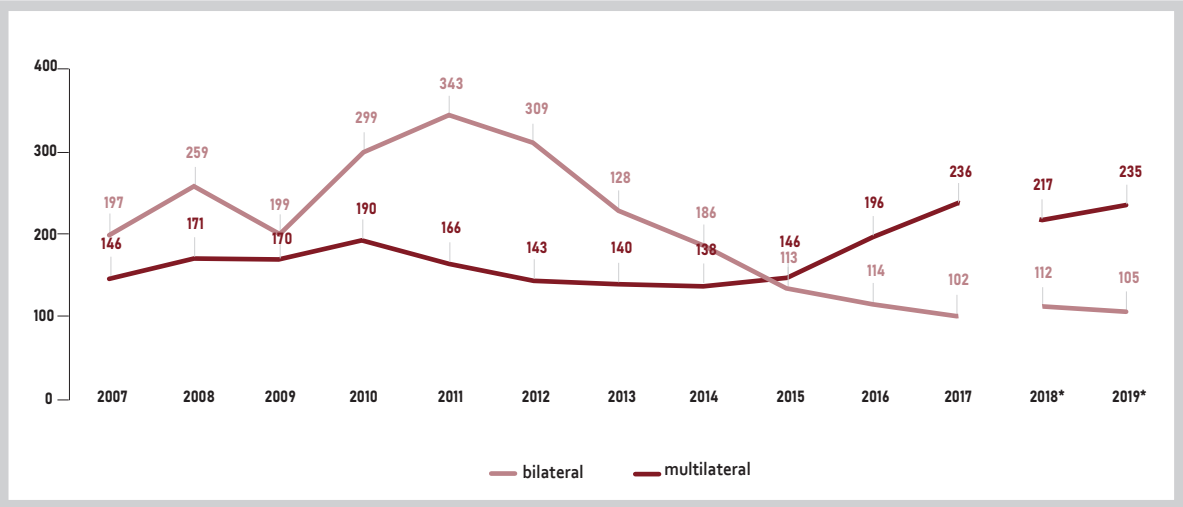
bilateral. Entre 2011 e 2019, a cooperação bilateral passou de 67% da APD desembolsada para unicamente 36%, como constata o gráfico abaixo sobre a distribuição da APD bilateral e multilateral.

O reforço do multilateralismo é um sinal positivo, face aos grandes desafios internacionais que enfrentamos (crise climática, desigualdades, pobreza, populismos, etc.), sendo uma das bandeiras de Portugal junto das instâncias internacionais. Porém, é necessário procurar um equilíbrio com a agenda nacional de Cooperação para o Desenvolvimento, norteadora por valores e por uma visão global sobre o contributo de Portugal para um mundo mais equitativo. Não foi possível até

ao momento aferir o impacto no terreno deste desinvestimento progressivo na cooperação bilateral. Porém, é importante sublinhar que é no quadro da cooperação bilateral que se realizam programas de maior proximidade e flexibilidade com os países parceiros.

Em tempos de crise, como aquele que enfrentamos com a actual pandemia, verificou-se uma maior flexibilização dos programas e uma maior facilidade de diálogo com actores da cooperação bilateral, não só na extensão de prazos de projectos, mas também na integração de actividades não-previstas (embora esse diálogo tenha também acontecido ao nível da UE, a partir das suas delegações locais).

APD Portuguesa - bilateral, multilateral e total - entre 2007 e 2019 (em milhões de euros, valores absolutos)



Fonte: site do Camões, I.P. e estatísticas do CAD/OCDE, 2021

* Contabilizado com recurso ao 'grant equivalent'

Para a ACEP, na nova estratégia...

Deve ser integrada uma referência explícita à necessidade de um maior equilíbrio entre os valores desembolsados para a cooperação multilateral e bilateral. A cooperação bilateral deve ser reforçada, de forma a não comprometer o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido com os países parceiros, nomeadamente no contexto dos PALOP e Timor-Leste. O equilíbrio entre a agenda nacional e internacional deve ser explanado na nova estratégia.

A NECESSIDADE DE RECUPERAR OS VALORES DA COOPERAÇÃO E O DIÁLOGO CONSISTENTE

É particularmente importante aproveitar esta oportunidade para debater os princípios e valores que devem nortear as acções da Cooperação Portuguesa, uma vez que intervêm nela inúmeros actores e que se pretende um cada vez maior envolvimento do sector privado que é um actor que requer um enquadramento rigoroso, dados os fins e valores que podem não ser coerentes com os da CID.

Neste contexto, é crucial questionar procedimentos, balizar as acções e apostar na transparência, o que é válido para todos os tipos de actores. É igualmente fundamental investir na avaliação independente e participada dos processos e programas da Cooperação Portuguesa, uma vez que esta é uma área que tem ficado aquém do desejável na sua intervenção. Sendo da responsabilidade do Camões, I.P., a monitoria e avaliação são dimensões centrais para corrigir eventuais falhas e, acima de tudo, aprender com as lições de programas anteriores e delas tirar consequências, de forma a aumentar a eficácia e a qualidade da própria política.

Em Janeiro de 2019, a equipa editorial da *Mundo Crítico*² divulgou seis propostas para debate sobre a Cooperação Portuguesa. Entre algumas das preocupações já enumeradas anteriormente, acrescem duas dimensões que são igualmente relevantes: a investigação/ produção de conhecimento e a comunicação e ligação à opinião pública. Importa questionar de que forma a produção científica portuguesa tem contribuído para responder aos desafios do sector e, por outro lado, qual a percepção pública e o conhecimento que a sociedade detém sobre aquilo que efectivamente é a Cooperação Portuguesa.

É, por isso, necessário um novo consenso alargado sobre a visão para a Cooperação

Portuguesa, perante os novos desafios universais, sobretudo num momento de recuperação lenta da (ainda em curso) crise pandémica. O espaço privilegiado de contacto e de consensualização alargado entre todos os actores – o Fórum da Cooperação Portuguesa – é cada vez mais uma plataforma de informação da Secretaria de Estado da tutela aos outros actores, sem critérios de representação e/ou representatividade e nos últimos dois anos não tem sequer reunido com a regularidade prevista.

O processo de construção da estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento da Suíça

Em Fevereiro de 2020, a Suíça adoptou a sua estratégia de cooperação internacional 2021-24³ que, pela primeira vez, foi sujeita a uma consulta pública que incluiu sociedade civil, académicos, sector privado e administração pública, tendo recebido 249 respostas ao longo de vários meses de discussão. De acordo com o documento, a nova estratégia procurará ser mais eficaz que no passado, assentando em três critérios:

- 1) as necessidades das populações nos países em desenvolvimento;
- 2) os interesses de longo prazo da Suíça,
- 3) o valor acrescentado da sua cooperação internacional face a outros países. A estratégia inclui ainda um plano financeiro detalhado para os próximos quatro anos.

² Revista dedicada a temas relacionados com Cooperação Internacional e Desenvolvimento, editada pela ACEP, em parceria com o CESA/ ISEG. Ver mais em www.mundocritico.org

³ Aceder a documento resumido, em inglês, em https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/die-deza/strategie/broschuere-IZA-strategie-2021-2024_EN.pdf

Enquanto organização da sociedade civil, aguardamos com expectativa o envolvimento no debate sobre as áreas prioritárias desta política, os instrumentos a utilizar e os actores prioritários a envolver.

Será a partir do balanço da anterior Visão Estratégica e da avaliação dos desafios que se colocam à escala global (crescente polarização política, regresso dos nacionalismos, novas

situações de fragilidade, desigualdades *entre* e *dentro* dos países, migrações, etc.) que a Cooperação Portuguesa deverá traçar o novo rumo e iniciar um novo período de vigência.

A nós, enquanto organização da sociedade civil, cabe-nos procurar as formas e as alianças adequadas para influenciar o documento final, monitorizar a sua aplicação e questionar eventuais desvios.

Para a ACEP, na nova estratégia...

Devem ser criados e/ou reforçados os canais de diálogo entre todos os actores envolvidos na Cooperação Portuguesa, nomeadamente o Fórum da Cooperação, com encontros regulares, critérios claros de representação e participação, criação de grupos de trabalho temáticos e encontrar espaços de envolvimento de actores dos países parceiros, de forma a reforçar a sua participação na definição dos programas e a eficácia na fase da implementação.

A GRANDE APOSTA NA COOPERAÇÃO DELEGADA

Nos últimos anos, com especial enfoque a partir de 2015, a Cooperação Portuguesa tem apostado na gestão e implementação de programas delegados pela União Europeia aos estados-membros – a chamada cooperação delegada. É notório o desequilíbrio que vem sendo criado aos diversos níveis (recursos humanos e financeiros, visibilidade, discurso político, etc.) entre as diversas componentes da Cooperação Portuguesa, em favor da cooperação delegada. Face às fragilidades, nomeadamente institucionais da Cooperação Portuguesa, tal implica um estreitamento do espaço de outras componentes, em particular da bilateral e também do espaço próprio para as iniciativas autónomas da sociedade civil.

Estas e outras consequências para a Cooperação Portuguesa precisam de ser reflectidas e debatidas, sob pena de se ir tornando dia-a-dia mais ténue o fio que separa uma instituição nacional de promoção da política pública de uma agência de execução de programas de outros.

Esta ambivalência acaba por ser prejudicial para as duas vertentes: a vertente instituição de política pública vê o seu papel e recursos diminuídos pela lógica de instituição dependente do OE numa área sem peso político; a vertente agência “agencia” de forma deficiente pois que é obrigada a fazê-lo num quadro normativo desfavorável à operacionalidade e flexibilidade que a gestão de programas da área do desenvolvimento exige.

É, por isso, necessária uma discussão aberta e abrangente sobre a cooperação delegada, começando pelo seu papel no âmbito da Cooperação Portuguesa, e as condições para nela participar, até à sua discussão em todas as fases, ou seja, desde o momento de definição dos programas em Bruxelas e com as instituições dos países parceiros, à sua implementação no terreno.

O nível de informação e transparência sobre estes programas é residual, embora se verifiquem melhorias nos últimos dois anos, nomeadamente com a criação de um espaço online dedicado aos programas no site do Camões, I.P. (cerca de uma década após o primeiro projecto)⁴.

Os programas de cooperação delegada que Portugal tem vindo a gerir concentram-se sobretudo nos países tradicionais da Cooperação Portuguesa (PALOP-TL), não se verificando por isso dispersão geográfica (ao contrário dos *trust funds*, os fundos fiduciários, que têm tido participação portuguesa em países como a Colômbia ou na região do Sahel).

Nas fases de negociação prévia, denota-se, também recentemente, um esforço de envolvimento de diversos actores. Mas importa reforçar a consulta e a participação, nomeadamente criando formas efectivas de participação das OSC nas várias fases do processo. Esta poderá ser, aliás, uma forma indirecta de promover a participação das OSC congéneres nos países parceiros, sobretudo de países onde o espaço da sociedade civil se tem vindo a reduzir. Finalmente, a avaliação dos programas carece ainda de transparência adequada à dimensão dos programas.

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA: POLÍTICA DE ESTADO OU INSTRUMENTO DE OUTRAS POLÍTICAS?

A Cooperação Portuguesa deve caracterizar-se por uma lógica de continuidade, independentemente dos mandatos governativos em vigência, havendo um consenso político em torno da importância desta dimensão da política externa de modo a atenuar desequilíbrios internacionais e em prol do desenvolvimento global. Não obstante este consenso, tem-se assistido nos últimos anos a diversas alterações na estratégia, abordagem e parcerias, sem uma reflexão e discussão alargadas sobre essas mesmas opções.

No que diz respeito ao Parlamento, consideramos útil e urgente a criação de uma subcomissão dedicada à Cooperação para o Desenvolvimento, enquanto espaço de diálogo entre os diferentes actores e os/as deputados/as. Além disso, o Parlamento deve também ser envolvido na discussão e na aprovação da nova estratégia.

É, por isso, primordial capitalizar este momento de discussão da nova estratégia para discutir a Cooperação Portuguesa enquanto política de

estado, sobre o papel de Portugal no mundo, o seu contributo para o Desenvolvimento e as suas mais-valias.

Esse debate deve ir além da “comunidade do desenvolvimento”, que partilha uma linguagem comum, e integrar outros, em particular envolvendo o Parlamento de forma a reforçar o peso político, chamar à co-responsabilização dos deputados e apostando na comunicação pública e no diálogo com a sociedade, nomeadamente através dos *media*.

O momento actual pandémico é particularmente favorável à discussão sobre a necessidade de maior solidariedade à escala global e ao atenuar dos desequilíbrios sociais que assistimos *dentro e entre* países e continentes. A sociedade civil, na sua vertente de Educação para o Desenvolvimento e Cidadania Global, pode desempenhar um papel fulcral neste âmbito, em articulação com as universidades.

⁴ Para consultar em <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/projetos-com-a-ue>

APD e o impacto da crise pandémica

A crise pandémica que enfrentamos exige uma resposta internacional robusta e solidária e a APD afigura-se como um dos instrumentos singulares para fazer face a esta crise. Prova disso foi o aumento substancial dos níveis de APD em 2020 no cômputo geral dos países do CAD/OCDE (com Portugal em contraciclo), após

vários anos de declínio. Apesar do ligeiro aumento, a OCDE alerta que é necessário mais investimento na APD nos próximos anos, enquanto instrumento financeiro de solidariedade, canalizada sobretudo para as economias menos avançadas. De acordo com a Eurodad, os países mais ricos investiram em ajuda externa apenas 1% dos fundos que canalizaram para atenuar o impacto da crise pandémica⁵.

O SECTOR PRIVADO E A NARRATIVA PÓS-APD

Na última década, mas com particular incidência após 2015, os discursos políticos dos países financiadores do desenvolvimento global estão alinhados com a necessidade de canalizar outros fluxos para o desenvolvimento, para além da APD. Em Portugal, o desinvestimento progressivo na APD e a importância crescente do envolvimento do sector privado nos programas de desenvolvimento merece especial atenção da sociedade civil e debate público.

É consensual o contributo que o sector privado pode dar para o desenvolvimento. Porém, é igualmente importante discutir abordagens, práticas e as parcerias que se desenham no terreno. De que sector privado falamos – local ou dos países financiadores? Como garantir que o desenvolvimento é priorizado em vez de apenas o lucro? E que tipo de parcerias podem ser construídas com a sociedade civil?

O maior envolvimento do sector privado deve respeitar uma estratégia clara e coerente de desenvolvimento, assente nas declarações internacionais (como as Declarações de Busan e de Adis Abeba e os Princípios de Kampala). Deve também prever mecanismos de monitorização por parte de outros actores de desenvolvimento, bem como mecanismos de avaliação dos riscos e do seu impacto sobre os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável (social, cultural, económico e ambiental).

Além disso, a APD deve ser reforçada e canalizada para programas de solidariedade internacional, sobretudo para as economias “menos avançadas” e em áreas como a saúde, a educação, a sociedade civil e o reforço do estado de direito e da paz. Ao longo dos últimos anos, Portugal tem experimentado novas formas de financiamento dos seus programas de cooperação internacional, a par da tradicional APD. Em termos gerais, destaca-se:

- a busca de escala através do seu papel de implementador da Cooperação Europeia, com recurso à cooperação delegada, ao invés da utilização de fundos próprios e do reforço da cooperação bilateral;
- o aprofundamento da colaboração com instituições financeiras internacionais e a reestruturação do papel da sua agência de financiamento do desenvolvimento – a SOFID, que resultou no Plano Estratégico da SOFID 2017-2021;
- o desenvolvimento de novos instrumentos de engajamento do sector privado, como os mecanismos de financiamento misto;
- a criação do Compacto Lusófono com o Banco Africano de Desenvolvimento, para a implementação de projectos conjuntos de investimento privado;
- o reforço do trabalho com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, de forma a reforçar a cooperação com aquela região.

⁵ Ver em https://www.eurodad.org/just_1_of_rich_countries_spending_on_covid_went_to_overseas_aid

PARA A ACEP, COLOCAM-SE VÁRIAS QUESTÕES SOBRE O FUTURO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA:

- / Como garantir que a nova estratégia responde aos desígnios de solidariedade internacional e aos desafios globais?
- / Como dotar a nova estratégia de independência face a interesses contraditórios de política externa, em particular dos de internacionalização da economia?
- / Em que tipo de cooperação (bilateral ou multilateral) deveremos investir e porquê?
- / Como garantir a integridade da APD e uma calendarização coerente, que permita aproximarmo-nos dos compromissos internacionais?
- / Quais as vantagens/desvantagens da cooperação delegada e qual o deve ser o seu papel na Cooperação Portuguesa?
- / Qual o grau de compromisso político e com que instrumentos a nova estratégia garante espaço à sociedade civil para acompanhar a implementação da política de cooperação, reflectir sobre as alterações que vão ocorrendo e influenciar mudanças?
- / Como garantir a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento e a ligação da Cooperação Portuguesa a outras políticas públicas?
- / Como assegurar a apropriação da estratégia por parte dos países parceiros e o envolvimento das diferentes sociedades civis?
- / Como garantir que a nova estratégia assenta em princípios da qualidade da cooperação internacional?
- / De que forma se pode garantir que os instrumentos de financiamento misto priorizam os objectivos de desenvolvimento? Que mecanismos tem a sua sociedade civil ao seu dispor para monitorar esse compromisso?

PARTE III

COOPERAÇÃO

EUROPEIA

OS DESAFIOS
DA COERÊNCIA
DAS POLÍTICAS E
O COMBATE ÀS
DESIGUALDADES

Historicamente, a União Europeia e os seus estados-membros têm constituído o maior doador de Ajuda Pública ao Desenvolvimento a nível mundial (Wieser *et al.*, 2019). O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, estabelece como objectivo central da política de desenvolvimento da União Europeia a redução, e posterior erradicação, da pobreza (artigo 208º).

Em 2020, de acordo com os dados preliminares da OCDE, as instituições da União Europeia desembolsaram um total de 19.378 milhões de dólares e os seus estados-membros alocaram 72.677 milhões de dólares em APD, um aumento de 25,4% e 7,8%, respectivamente, face a 2019. Em 2020, os países da União Europeia membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento contribuíram com 45% do total de APD dos países CAD (CAD/OCDE, 2021).

No entanto, actualmente, no que diz respeito à ajuda desembolsada pelas instituições europeias, observamos, em termos geográficos, uma grande concentração nos países vizinhos da UE, nomeadamente países do mediterrâneo (Egipto, Síria, Marrocos, Palestina, Tunísia e Jordânia) e países do leste europeu (Ucrânia, Moldávia e Geórgia). Estes são, na sua maioria, países de rendimento médio sobre os quais recaem as principais preocupações securitárias da União Europeia (Oliveira e Cavaco, 2019), o que é contraditório com a prioridade relativa à luta contra a pobreza estabelecida no Tratado de Lisboa, que acaba por ser suplantada pela agenda securitária. Contraria também as recomendações da própria OCDE no sentido de privilegiar a APD para o apoio às economias menos avançadas. A sociedade civil europeia, e também a portuguesa, tem alertado para esta tendência que tem vindo a priorizar os interesses geoestratégicos da UE e dos estados-membros, em detrimento de uma verdadeira agenda transformadora, ao serviço dos mais vulneráveis e do combate às desigualdades e em prol do desenvolvimento global.

Em termos temáticos, assistimos a uma tendência progressiva de foco na utilização da ajuda para a gestão de migrações e da agenda de segurança, por um lado e, por outro, a um aumento da canalização de APD europeia para o sector privado, através de empréstimos e de subvenções de financiamento misto (Sherriff, 2021).

A narrativa utilizada pelas instituições europeias parece centrar-se cada vez mais no princípio dos benefícios mútuos, (a política do *win-win* a sobrepor-se à luta contra as desigualdades), visível, a nível institucional, pela passagem da Direcção-Geral de Desenvolvimento (DGVECO) a Direcção-Geral de Parcerias Internacionais (DGINTPA). Na sua carta de missão, a Comissária da DGINTPA, Jutta Urpilainen, refere como parte das prioridades da Cooperação para o Desenvolvimento europeia contribuir para as prioridades políticas da UE e, como um dos seus objectivos, aproveitar as oportunidades políticas, económicas e de investimento do continente africano (Magalhães Ferreira, Oliveira, 2021).

SECURITIZAÇÃO DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO EUROPEIA: UMA TENDÊNCIA PARA FICAR?

No Consenso Europeu para o Desenvolvimento, adotado pela União Europeia em 2017, o nexo desenvolvimento-segurança e o nexo desenvolvimento-migrações são muito marcados. O documento enfatiza a necessidade de prevenir migrações, ligando a APD com questões de gestão interna de políticas migratórias e prevê a possibilidade de criar condicionalidades relacionadas com a readmissão e o retorno de migrantes.

O novo instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia, apelidado de “Europa Global”, tem sido fortemente criticado pela sociedade civil (CONCORD, 2021, European Council on Refugees and Exiles, 2021) pela forma como aborda a questão migratória, procurando refreá-la, e por condicionar o desembolso de Ajuda Pública ao Desenvolvimento à política migratória dos países parceiros. O regulamento que estabelece o instrumento “Europa Global” prevê explicitamente alterações na alocação dos fundos de acordo com questões migratórias e que as alocações de APD dependam do progresso dos países parceiros em múltiplos indicadores, entre os quais a cooperação nas questões migratórias (European Parliament, 2021).

Tendo em conta que 93% do financiamento do “Europa Global” deverá cumprir os critérios de elegibilidade de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, este terá que respeitar os princípios de Paris, tais como a apropriação e parcerias inclusivas. As tensões que se têm verificado entre a União Europeia e os países ACP relativamente às questões migratórias e ao retorno de requerentes de asilo são reveladoras das disparidades nas prioridades da União Europeia e dos países parceiros (Jacobsen, 2018, European Council of Refugees and Exiles, 2021).

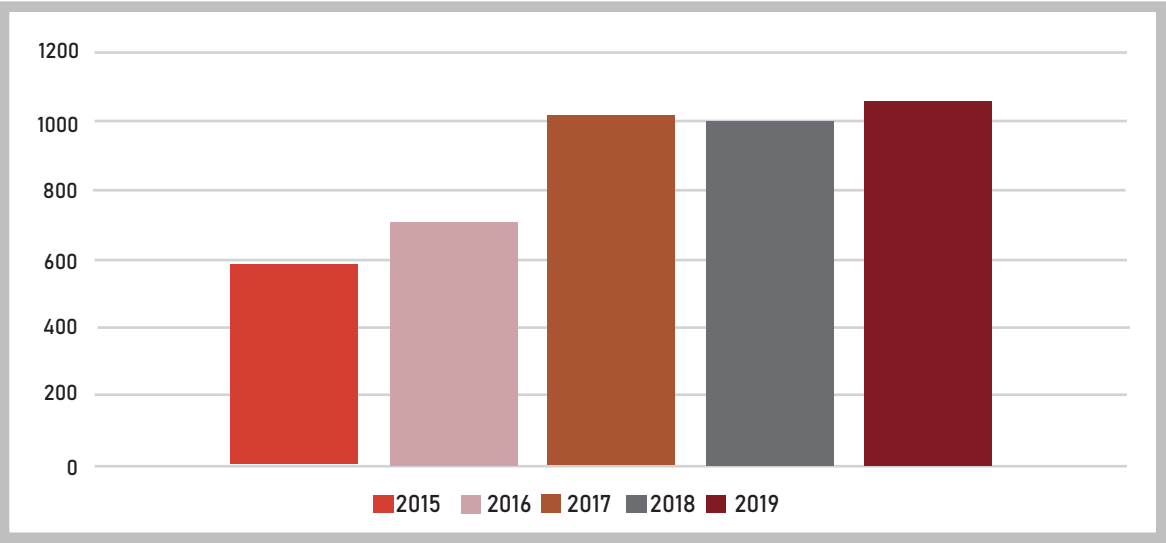
Por outro lado, a tendência de externalização da política migratória europeia e a priorização da agenda interna da UE em detrimento dos direitos dos migrantes tem sido sinalizada por várias organizações da sociedade civil.

Um relatório recente da CONCORD (CONCORD, 2018) aponta para um aumento muito substancial da APD das instituições europeias canalizada para “Conflitos, Paz e Segurança”, face ao crescimento do total da APD na última década. De acordo com a OCDE (QWIDS, OCDE), os compromissos das instituições europeias no eixo “Conflitos, Paz e Segurança” aumentaram de 587,87 milhões de dólares em 2015 (preços correntes) para 1055,02 milhões de dólares em 2019 (preços correntes).

É indiscutível a importância de reforçar a segurança e a estabilidade dos países, especialmente em zonas afetadas por conflitos ou de promover a paz e o diálogo entre o estado e a sociedade civil. Os gastos de APD em “Conflitos, Paz e Segurança”, se canalizados para as necessidades de segurança dos países beneficiários, podem desempenhar um papel fundamental. No entanto, temos observado que a tendência da Cooperação Europeia tem sido utilizar a APD para combater questões percecionadas como ameaças ao continente europeu. Desta forma, os programas europeus de APD na área da segurança e da promoção da paz têm-se centrado em soluções de curto-prazo e em ações urgentes de resposta a ataques terroristas ou a vagas migratórias.

Esta tendência é visível através de um aumento da APD canalizada para o reforço da capacidade militar e das forças policiais, do controlo das fronteiras nos países parceiros e da prevenção do terrorismo.

Compromissos das instituições europeias no eixo “Conflitos, Paz e Segurança” em milhões de dólares (preços correntes)



Fonte: Query Wizard for International Development Statistics, OCDE, 2021

Para a ACEP, a Cooperação Europeia tem que respeitar os Princípios de Paris, nomeadamente a apropriação pelos países parceiros, o alinhamento e a responsabilidade mútua, bem como o princípio de Coerência das Políticas para o Desenvolvimento, reafirmado pelo Tratado de Lisboa. A CID europeia deve manter o seu foco na luta contra as desigualdades, recusando ceder perante a agenda nacionalista e a ascensão da extrema-direita no continente. A narrativa prevalecente, focada na ideia de *win-win* e que privilegia os interesses securitários dos países financiadores, não pode sobrepor-se aos interesses e ao desenvolvimento sustentável dos países parceiros. Paralelamente, a União Europeia deve apostar em políticas de migração positiva, que reforcem os canais para a migração legal.

A CAMINHO DA PRIVATIZAÇÃO DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO EUROPEIA?

Na última década, as discussões sobre um maior envolvimento do sector privado na Cooperação para o Desenvolvimento têm ganhado cada vez mais expressão nos discursos públicos dos diferentes governantes e nos documentos de posicionamento em diferentes *fora* internacionais.

A Agenda para a Mudança de 2011, por exemplo, vem promover o envolvimento do sector privado

de formas distintas. Por um lado, refere-se ao apoio ao desenvolvimento de actores locais privados competitivos. Este apoio ao sector privado local é preconizado através de um reforço das instituições locais, da promoção de pequenas e médias empresas e cooperativas, do apoio a reformas legislativas e regulatórias, da melhoria do acesso a serviços financeiros e da promoção de políticas industriais, agrícolas e de inovação. Ao mesmo tempo, o documento apela a um

aumento do investimento estrangeiro e a uma melhoria das infraestruturas. Para tal, a União Europeia propõe-se alavancar recursos privados para a provisão de bens públicos, através de financiamentos mistos.

Recentemente, o Quadro Plurianual Financeiro de 2021-2027 vem reforçar a aposta no financiamento misto, através do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável+. O FEDS+ prevê um aumento do alcance geográfico e do volume de APD canalizado para financiamentos mistos, podendo garantir operações até 70% do envelope financeiro do “Europa Global”.

Esta viragem da União Europeia para o sector privado parece seguir os passos dos chamados “novos doadores” emergentes, que utilizam os seus programas de Cooperação para o Desenvolvimento para financiar a penetração de empresas nacionais em novos mercados e promover a internacionalização das suas economias. De acordo com o *Development Finance Institutions Working Group* (DFI WG), a União Europeia é, actualmente, o financiador que canaliza um volume mais elevado de APD para o financiamento misto (DFI WG, 2019).

A forte aposta neste mecanismo por parte da União Europeia tem sido questionada por várias organizações da sociedade civil e académicos. Em 2020, um estudo independente encomendado pelo Parlamento Europeu concluiu não existirem provas da adicionalidade ou de um impacto quantificável do financiamento misto no desenvolvimento.

Simultaneamente, o estudo conclui que esta aposta implica uma transferência de recursos de Países Menos Avançados para países de rendimento médio e de sectores sociais para o sector da finança e infraestruturas (Bayliss *et al.*, 2020).

Apesar de fazer parte da narrativa dominante de financiadores como a União Europeia,

o financiamento misto levanta questões de natureza diversa, como por exemplo a da apropriação, relacionada com a capacidade efectiva dos países parceiros influenciarem o processo de decisão na atribuição dos fundos.

Por outro lado, esta modalidade tem vindo a reforçar a importância das Instituições Financeiras para o Desenvolvimento que, entre os seus diversos mandatos, procuram promover os interesses empresariais dos seus países de origem (Bayliss *et al.*, 2020).

OUTRAS VOZES

COMO VÊ A CANALIZAÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS PARA O SECTOR PRIVADO? QUAIS SÃO OS SEUS PRINCIPAIS RISCOS E VANTAGENS?

“O financiamento misto é normalmente utilizado para descrever vários tipos de modalidades que combinem fundos públicos e privados para o financiamento de projectos de desenvolvimento. Contudo, não existe consenso na sua definição.

Actualmente, são utilizadas pelo menos 15 definições diferentes, por organizações distintas, o que causa problemas para a análise comparativa da escala e avaliação do impacto. No passado, o financiamento misto a nível da UE concentrava-se na combinação de subvenções europeias com empréstimos públicos não concessionais e com alguns recursos privados para apoiar projectos privados ou mistos.

Contudo, esta prática tem-se alterado, centrando-se actualmente na utilização de fundos públicos para alavancar financiamento privado comercial. A lógica por detrás desta tendência deriva da ideia de um “défice de financiamento”, que não pode ser preenchido por fundos públicos. Neste contexto, o financiamento misto é considerada como uma forma eficaz de atrair recursos do sector privado, com o argumento de que os mercados de capitais proporcionam um fluxo de recursos para áreas onde os retornos esperados são mais elevados. Para alcançar isto, os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são enquadrados como uma forma de promover o crescimento socioeconómico nos países em desenvolvimento. Embora seja evidente que o financiamento privado é necessário em certos sectores e para certos projectos, este princípio ignora o facto de que os mercados de capitais são complexos e que o desencontro entre a oferta e a procura não pode ser simplesmente resolvido através da inclusão do financiamento privado.

Contrastando com as ambições de obter financiamento privado através do financiamento misto, vários estudos realizados mostram que, até à data, o montante de financiamento privado tem sido limitado, em comparação com os fundos públicos de contrapartida. Os sectores que mais atraem financiamento misto são a banca e as infraestruturas. Foram mobilizados fundos, sobretudo, para países de rendimento médio, enquanto que os países de baixo rendimento e os países menos avançados atraíram uma parte muito pequena do financiamento privado. Apesar da pequena dimensão do financiamento misto, a inclusão do financiamento privado reorienta o modelo de desenvolvimento e cria uma série de novos riscos, que devem ser cuidadosamente considerados antes de se reforçar a aposta nesta prática na União Europeia e a nível global.

Estes riscos incluem uma ênfase excessiva nas necessidades do sector privado em detrimento de alternativas do sector público, a tendência de promoção dos interesses comerciais das empresas da OCDE incentivando assim a ajuda ligada, e o elevado nível de custos incorridos pelo sector público nos países beneficiários para atrair financiamento privado. O financiamento misto acarreta igualmente o risco de limitar a apropriação dos países beneficiários, uma vez que este modelo de financiamento coloca as Instituições de Finanças de Desenvolvimento (IFD) e os actores externos no centro da agenda nacional de desenvolvimento.

A falta de transparência nos projectos de financiamento misto dificulta a avaliação dos benefícios e do impacto gerados. Existe também um elevado custo de oportunidade na utilização da ajuda desta forma, uma vez que os recursos utilizados através deste mecanismo não podem ser canalizados para outros instrumentos, com historial comprovado de resultados positivos de desenvolvimento, como o apoio ao Orçamento de Estado. Estes riscos podem acabar por minar o principal objectivo da APD, centrado na redução da pobreza, deixando as comunidades e os países ainda mais vulneráveis (ver o relatório da Eurodad e o da Eurodad em conjunto com a Oxfam sobre financiamento misto).

Os riscos multifacetados suscitados pelo modelo de financiamento misto são contrários às necessidades de crescimento estrutural, a longo prazo, nos países em desenvolvimento. Isto é especialmente preocupante quando olhamos para os Países Menos Avançados (PMA). Estes países são vulneráveis devido à falta de resiliência estrutural, carecem políticas de promoção industrial e de investimento e registam maus indicadores de desenvolvimento. A utilização de financiamento misto nestes países poderá contribuir para o seu endividamento, inibindo a tão necessária transformação dos seus fracos modelos económicos, o reforço das infraestruturas públicas e a mobilização de recursos internos para áreas como a saúde e a educação.”

Eurodad – Rede Europeia sobre a Dívida e o Desenvolvimento (Tradução nossa)

Para a ACEP, a defesa de um maior envolvimento do sector privado na CID, através da utilização de mecanismos como o financiamento misto, terá que ser fundamentada com evidências da sua adicionalidade no desenvolvimento sustentável. Terá também de mostrar vantagens face a outro tipo de estratégias, como o apoio directo ao orçamento dos estados, em sectores que garantem direitos básicos como a saúde e a educação.

A transferência de recursos, que deveriam ser para Países Menos Avançados, para países de rendimento médio, e de sectores sociais para os sectores da finança e das infraestruturas terá seguramente consequências danosas para os países que mais necessitam de APD.

A APD canalizada através do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável + terá que respeitar os princípios da transparência e da apropriação, ter critérios claros no que diz respeito aos direitos humanos e ao ambiente, um enfoque no apoio ao sector privado local e salvaguardas ligadas à prevenção da evasão fiscal.

RELAÇÃO UNIÃO EUROPEIA-ÁFRICA: UMA PARCERIA DESIGUAL

Nos próximos anos, o futuro da relação entre a União Europeia e o continente africano será profundamente marcado por três processos simultâneos: a cimeira União Africana-União Europeia, o pilar africano do sucessor do Acordo de Cotonou e a formulação da nova estratégia União Europeia-África. A sociedade civil africana e europeia têm apelado a uma maior participação na mesa de negociações e a uma parceria mais equitativa entre os

dois continentes, sendo que a Cimeira União Africana-União Europeia, prevista para Fevereiro de 2022, e a formulação da nova estratégia União Europeia-África podem representar momentos importantes para repensar a essa relação.

OUTRAS VOZES

RELAÇÃO UNIÃO EUROPEIA – ÁFRICA: QUE TIPO DE PARCERIA PARA O FUTURO?

“Está a chegar ao poder a primeira geração que nasceu e viveu já fora do contexto colonial. Na Europa e em África. Como é evidente, tal não apagará o passado comum mas constitui uma oportunidade para abrir uma nova página nas relações entre África e Europa. Creio que o futuro irá trazer mudanças significativas e que reflectem a nova página que (esperemos) se abre:

- Menos Público e Mais Privado: o centro das relações tenderá a bascular do sector público para o sector privado, nas suas mais variadas formas, empresas, universidades, organizações da sociedade de civil, igrejas, etc e com crescente importância da Responsabilidade Social da Empresa;
- Menos Dinheiro e Mais Conhecimento: desmaterialização progressiva da parceria, com menos enfoque em infraestruturas tradicionais e mais enfoque em informação e conhecimento e na transferência de *know how*;
- Menos Condescendência e Mais Exigência: o aumento do acesso à educação e, nomeadamente, à informação através da internet tornará a opinião pública em ambos os continentes menos condescendente e mais exigente com os poderes públicos e privados;
- Menos Ingerência e Mais Confluência: a diplomacia (política e económica) desempenhará um papel central.”

Rui Santos, presidente da CESO, Portugal

“A relação Europa-África deve basear-se nos princípios da cooperação, da parceria e de coresponsabilidade e deve envolver não só as instituições públicas e governamentais, mas sobretudo os povos (e suas comunidades) e as possibilidades de intercâmbio. Isso implica maior

descentralização das instâncias de articulação e comunicação, bem como prever os dispositivos e os meios que permitam alargar as consultas e implicação das populações, de modo que possam participar e apropriar-se dos espaços e processos de construção de visões conjuntas.

Por outro lado, nos processos de cooperação há que desassociar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento e o Investimento no pacote das parcerias, permitindo que se gerem impactos desejáveis ao nível local e sem dar origem a competição local e sem condicionalismo de repatriação do capital para países financiadores, em termos de aquisição de equipamentos e assistências.

Este elemento pressupõe maior transparência e o princípio de igualdade entre os atores. É fundamental mudar o discurso de assistencialismo e de paternalismo nas narrativas e nas relações de cooperação entre a Europa e a África. Para o efeito, é imperativa a descomplexificação das relações de parceria e a produção de modelos alternativos de partilha de aprendizagem e de conhecimento, baseados na comunicação para o desenvolvimento em ambas as sociedades.”

Miguel de Barros, dirigente da TINIGUENA - Esta Terra É Nossa!, Guiné-Bissau

A primeira Cimeira União Europeia-África realizou-se em 2000, no Cairo, no mesmo ano em que o Acordo Cotonou foi assinado, entre 15 países membros da UE e 77 países ACP.

No Acordo de Cotonou, o regime de trocas não recíprocas, previsto na Convenção de Lomé, foi substituído um por sistema de trocas recíprocas integrado nos Acordos de Parceria Económica (APE), negociados com 6 regiões distintas: quatro em África, um nas Caraíbas e um no Pacífico. Segundo Fergus Kell e Alex Vines (2020), estes Acordos de Parceria Económica têm consequências danosas para a região, dificultando de forma significativa a integração regional do continente. A campanha “stop-EPAs”, promovida por um conjunto de ONG, critica a ligação entre a liberalização económica e o desenvolvimento, defendida pela União Europeia e rejeita os acordos APE como se se tratasse de um acordo entre duas partes iguais (Carbone, 2013).

Em 2015, uma avaliação dos 15 anos do Acordo Cotonou, identificou várias fragilidades no processo, como a apropriação limitada da ajuda, a securitização da relação e um aumento da

tensão nas negociações dos Acordos de Parceria Económica (Raimundo, 2021).

As negociações do sucessor do Acordo Cotonou, apelidado de Acordo Pós-Cotonou ou Cotonou 2.0, terminaram recentemente e a sua assinatura deverá acontecer em 2022. O período de negociações, que durou sensivelmente três anos, foi consideravelmente mais extenso do que o previsto. Este atraso nas negociações deveu-se a um conjunto de questões particularmente contenciosas entre os 27 países membros da União Europeia e os 79 países da Organização de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (OEACP), nomeadamente questões migratórias e comerciais.

No que diz respeito às migrações, a posição da União Europeia foi marcada, ao longo do processo negocial, pela defesa da inclusão de directivas sobre o retorno e a readmissão de migrantes em situação irregular.

Contrariamente, os países ACP defenderam um enfoque no retorno voluntário e uma aposta nas vias de migração legal. O texto final tem um capítulo inteiramente dedicado às questões

migratórias, definindo explicitamente os processos de retorno e readmissão. (Magalhães Ferreira e Oliveira, 2021), o que levanta algumas questões relativamente ao desequilíbrio do poder negocial entre as duas partes.

No que diz respeito às trocas comerciais, o novo acordo regula unicamente as trocas entre a União Europeia e a África Subariana, excluindo a África do Norte e podendo comprometer a implementação da Área Continental Africana de Comércio Livre (AfCFTA). Não são visíveis no documento quaisquer sinergias entre a AfCFTA e o Acordo Pós-Cotonou.

Outro processo de extrema importância para a relação entre os dois blocos é a nova estratégia da UE para África “Rumo a uma estratégia abrangente para África”.

Actualmente em definição, esta será um dos importantes pilares da relação União Europeia-África. De acordo com Carlos Lopes (2020), a estratégia pode representar uma oportunidade para repensar a parceria União Europeia-África, no sentido de *“abandonar a abordagem desigual do passado e avançar no sentido de garantir um mecanismo eficaz de governação conjunta”*.

No entanto, a proposta da União Europeia, que serve de base para a discussão futura, foi desenhada unilateralmente, sem a participação ou a consulta da sociedade civil europeia e africana e dos estados africanos (CONCORD, 2020).

Para a ACEP, a legitimidade política da futura estratégia e a sua real adequação e execução efectiva dependem de que o processo de discussão seja verdadeiramente inclusivo e tenha em conta as perspectivas e prioridades de todos os actores envolvidos, nomeadamente, dos estados e da sociedade civil dos países africanos e europeus.

De facto, a grande questão que se coloca relativamente a estes processos relaciona-se com a necessidade de criar uma verdadeira parceria entre iguais, que tenha em conta a desigualdade nas relações de poder actuais. As actuais distorções nas relações e nos papéis de cada um não podem estar omissas do debate da Estratégia UE-África, sob pena de perpetuação da dependência e da desigualdade.

É necessário reduzir incoerências e políticas e estratégias contraditórias, promover a integração do continente africano, com um enfoque na Agenda 2063 e na AfCFTA e apostar na co-produção de conhecimento sobre as relações Europa-África. Tal passa por reforçar redes e parcerias entre organizações da sociedade civil e centros de pesquisa africanos e europeus.

OUTRAS VOZES

UNIÃO EUROPEIA-ÁFRICA: CONSTRUIR UMA PARCERIA ENTRE IGUAIS

“Este deveria ter sido o ano de redefinição da relação Europa-África. Em Março, a Comissão Europeia apresentou a sua visão para uma “estratégia abrangente com África”, com o objectivo de dar início a um processo de consulta de seis meses, que culminaria, na cimeira União Europeia-União Africana, em Outubro, num acordo sobre um novo tipo de relações - um acordo que daria mais iniciativa ao continente africano. Entretanto iniciou-se a crise pandémica provocada pelo COVID-19.

Mesmo sem a pandemia, o caminho para uma parceria UE-África mais forte e mais igualitária teria sido difícil. Quando o ano começou, as tensões eram já significativas em muitas partes do mundo, originando sérios riscos geopolíticos e de segurança. Além disso, a concorrência estratégica entre os Estados Unidos da América e a China tinha escalado para uma guerra comercial. O multilateralismo estava a vacilar.

Por mais desafiante que esta realidade fosse, encorajava igualmente o progresso, ao acentuar o nível de risco existente. A determinação de África era evidente: uma série de cimeiras e reuniões da UA demonstraram o empenhamento do continente em implementar a Área Continental Africana de Comércio Livre (AfCFTA), em reformar os organismos regionais e em avançar para um caminho de desenvolvimento mais ambicioso. Tais iniciativas implicavam uma revisão dos princípios de qualquer parceria com o continente. A crise do COVID-19 atrasou os planos para a revisão da relação com a Europa. Mas, evidenciou, simultaneamente, a sua necessidade - a UE é o principal parceiro comercial e de investimento de África.

A pandemia demonstrou as implicações práticas das desigualdades; evidenciou a excessiva dependência em cadeias de valor de certas economias, particularmente da China; e expôs as vulnerabilidades do sistema financeiro internacional. Mostrou, igualmente, os limites dos actuais modelos de cooperação global, mesmo face a crises partilhadas. Como resultado, o desejo de “voltar ao normal” tem dado cada vez mais lugar a apelos para “reconstruir melhor”. Os progressos no Acordo Verde Europeu reflectem a determinação dos decisores políticos em aproveitar a actual convulsão para avançar com mudanças reais. A África deve seguir o exemplo, acelerando a implementação do AfCFTA.

Um mercado continental integrado poderia ter amortecido o golpe do declínio do comércio internacional durante a crise da COVID-19, poupando empregos e meios de subsistência. Em vez disso, África está a lutar para reanimar as suas economias, apesar de ter sido significativamente menos afectada pelo vírus do que muitas outras partes do mundo. Os líderes do continente devem assegurar que, quando a próxima crise ocorrer, o continente está preparado.

Tendo em conta a probabilidade de outra crise sanitária - os especialistas advertem que os riscos de pandemia estão a aumentar – é necessário, entre outras coisas, assegurar o fornecimento estável de equipamento médico crítico. As primeiras restrições às exportações de fornecimentos médicos e o recente “nacionalismo vacinal” por parte de diversos países

mostram a rapidez com que os países podem recorrer ao proteccionismo. É assim do interesse de África promover a produção de fornecimentos estratégicos e criar cadeias de valor robustas para produtos farmacêuticos e equipamento médico no continente. A AfCFTA facilitaria estes esforços.

Mas a implementação da AfCFTA terá de ser acompanhada de um envolvimento internacional mais amplo, especialmente com a UE. Durante a crise do COVID-19, África precisou de um alívio da dívida em grande escala e de um maior acesso a liquidez, que permitisse a implementação de medidas de apoio económico a par das economias avançadas. Não o conseguiu - pelo menos não na medida necessária.

Evidentemente, está longe de ser ideal para os africanos presumir que outros os irão salvar. Mas isto não é uma escolha; é um problema sistémico. Actualmente, alguns países africanos - especialmente aqueles com um espaço monetário muito limitado - necessitam de apoio externo, particularmente do Fundo Monetário Internacional, para serem capazes de responder a choques exógenos. A UE pode e deve desempenhar aqui um papel fundamental.

Tal cooperação deve ir além dos imperativos de curto prazo para enfrentar os desafios estruturais a médio e longo prazo. Por exemplo, embora o alívio da dívida seja importante, e o impulso sustentado de vários países do G20 seja bem-vindo, não será suficiente para revigorar as economias africanas. Repensar as abordagens de financiamento do investimento em infra-estruturas, para apoiar a implementação do AfCFTA, teria um maior impacto a longo prazo.

A construção de uma parceria mais forte e mais estratégica com África exigirá também que os países da UE abandonem a sua fixação na “ameaça” migratória, e reconheçam a importância estratégica do continente. Um debate franco sobre a expansão de vias legais para assegurar a mobilidade, incluindo a migração circular, teria um impacto importante. A ideia de regressar ao ‘normal’ após a crise da COVID-19 pode ser ainda muito tentadora. Mas, quando se trata da relação UE-África, não é uma opção viável. A parceria deve ser repensada e reformulada. Para tal, ambas as partes devem abandonar a abordagem desequilibrada e fragmentada do passado, e trabalhar no sentido de criar um mecanismo eficaz de governação conjunta.

Na próxima “mini-cimeira”, os líderes da UE e da UA têm uma oportunidade única para catalisar este processo. Quando a cimeira tiver lugar, no próximo ano, os dois lados deverão ser capazes de apresentar uma visão clara de uma parceria adequada para o século XXI.”

Carlos Lopes – professor de economia e antigo secretário executivo da Comissão Económica das Nações Unidas para África, Guiné-Bissau (tradução nossa)

Aliás, no Encontro de ONGs dos Países de Língua Portuguesa - Percursos de Cidadania (Lisboa, Outubro 2021) foi referida de forma muito crítica a relação de (algumas) delegações da UE com as OSC locais, não as envolvendo no diálogo político e induzindo-as a uma relação de sub-contratadas das ONGs internacionais.

É muitas vezes omissa o cuidado de aferir quando a relação entre as ONGs internacionais e as locais consiste em reais parcerias ou se reduzem a relações utilitárias, para cumprir a exigência formal de existência de “parceiro local” para os contratos de financiamento.

Muitos desses contratos são aliás geradores de situação não aceitáveis, como seja a existência de ONGs internacionais com melhores condições de funcionamento e de intervenção que os estados nacionais, invertendo papéis no desenvolvimento dos países e comprometendo a criação de condições de capacidades dos estados.

PARA A ACEP, COLOCAM-SE VÁRIAS QUESTÕES SOBRE O FUTURO DA COOPERAÇÃO EUROPEIA:

- / Que mecanismos devem ser criados para reforçar a participação da sociedade civil europeia e dos países do Sul global na definição das prioridades e da alocação de recursos da APD europeia?
- / Como se pode garantir que a APD europeia seja canalizada para a redução das desigualdades e o combate à pobreza à escala global?
- / De que forma se pode garantir que a APD europeia não contribui para violações dos direitos humanos, não prioriza questões securitárias domésticas dos países financiadores e é alinhada com as prioridades nacionais de desenvolvimento dos países parceiros e com as necessidades das populações locais?
- / De que forma se prevê a participação da sociedade civil europeia e africana no processo de discussão e definição da nova estratégia da UE para África "Rumo a uma estratégia abrangente para África"?
- / Os recursos de APD canalizados para operações de financiamento misto beneficiam pequenas e médias empresas dos países parceiros ou privilegiam de facto as empresas do Norte global?

PARTE IV

O ESPAÇO DA SOCIEDADE CIVIL

CONQUISTAS
E OBSTÁCULOS

PARA UMA
CIDADANIA
GLOBAL

É hoje indiscutível o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSC) no desenvolvimento, na defesa dos direitos humanos e no contributo para a definição de políticas públicas a nível global. Ao longo das últimas décadas, as OSC têm vindo a afirmar-se enquanto actores fundamentais nos processos de desenvolvimento e de promoção de uma cidadania global.

Se por um lado são elementos cruciais na construção das democracias, por outro são também actores vigilantes da actuação dos governos e da governança global. O poder efectivo conferido à sociedade civil em espaços multilaterais carece ainda de afirmação, embora seja hoje incontornável conferir-lhes assento nos principais palcos mundiais. Para além da sua representação multilateral, as OSC têm procurado criar e reforçar redes de diálogo e de acção à escala nacional, regional e internacional, que lhes conferem maior concertação, legitimidade e poder.

O percurso das OSC tem sido marcado por conquistas, mas também por múltiplos desafios

ao longo das últimas décadas. Grande parte do reconhecimento das OSC, nomeadamente das Organizações Não-Governamentais que intervêm no desenvolvimento e na promoção dos direitos humanos, fica a dever-se à sua estreita proximidade às comunidades (como nenhum outro actor) e à sua capacidade de intervir e de trabalhar com as populações mais vulneráveis, na defesa dos seus direitos e em processos de empoderamento e de ampliação da sua voz. São também actores de inovação e importantes fontes de um conhecimento que deve ser capitalizado na sua ligação com a academia (aspecto ainda pouco explorado em Portugal).

Mais recentemente, tem vindo a ser reforçado o seu papel enquanto actor de advocacia, de monitoria e de diálogo na definição e implementação das políticas públicas. Esta dimensão surge ancorada em iniciativas de educação e de sensibilização para o desenvolvimento e para a cidadania e, em muitos casos, em estreita ligação com os programas de Cooperação para o Desenvolvimento no terreno.

OS DESAFIOS ÀS ONGs

MAIS DIÁLOGO, CONCERTAÇÃO E INFLUÊNCIA POLÍTICA

A necessidade de uma maior aposta no diálogo entre os diferentes actores de desenvolvimento tem sido referida em diferentes momentos deste documento, uma vez que surge como um dos aspectos centrais para a actuação das ONGs e da sociedade civil em geral.

Como foi dito, as OSC têm um acesso privilegiado ao terreno de acção de desenvolvimento, detendo um capital único de informação e conhecimento sobre as comunidades e os espaços locais que deve ser sistematizado e trazido para as discussões, seja em concertação nacional, seja em instâncias multilaterais.

Essa capitalização só é possível se existirem condições internas (recursos humanos e financeiros) às ONGs que lhes permitam apostar em programas de advocacia e de influência política e se os espaços de diálogo permitirem uma efectiva participação da sociedade civil.

No decurso do nosso trabalho, assistimos à frustração do diálogo inconsequente ou com pouca realização prática, não passando da fase de mera formalidade. É, de facto, necessário apostar em espaços efectivos de concertação. A nível nacional, criando e/ou reforçando plataformas de diálogo entre os diferentes

actores, como o Fórum da Cooperação, com reuniões periódicas e grupos temáticos de trabalho e, a nível internacional, permitindo um maior envolvimento nas sessões principais de organizações como do sistema das Nações Unidas e das instituições financeiras ou da UE; e financiando espaços próprios de concertação (redes de sociedade civil, alianças, intercâmbios, etc.).

Neste contexto, coloca-se à sociedade civil o desafio de alcançar uma maior concertação e um melhor acompanhamento das discussões e dos debates em curso sobre as opções estratégicas da Cooperação para o Desenvolvimento. Nos últimos anos, embora tenha havido um esforço na aposta da vertente de advocacia por parte de muitas das organizações, as ONGs apresentam ainda algumas fragilidades (nomeadamente em matéria de especialização) que as impedem de acompanhar muitos dos dossiês concernentes às políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, pelo seu grau de complexidade e pelo volume de informação disponível.

FINANCIAMENTO

A nível global, as ONGs enfrentam hoje grandes desafios face às alterações das políticas de financiamento, nomeadamente a nível europeu. Os recursos públicos passam a estar concentrados num número menor de ONGs, e de projectos, mas de maior dimensão para, segundo a UE, reduzir custos de transação e evitar a fragmentação. Esta tendência acarreta riscos significativos em termos de inovação, de autonomia e de diversificação do tecido não-governamental, tendendo assim a criar ONGs “multinacionais” que actuam muitas vezes em concorrência face às ONGs locais dos países parceiros ou transformando-as em executantes de projectos parcelarizados. A nível nacional, os fundos públicos canalizados para

A nível nacional, a Plataforma Portuguesa das ONGD tem procurado apostar na vertente de advocacia e de influência política da sociedade civil, na definição e no debate sobre o rumo da Cooperação Portuguesa, embora a capacidade de influência seja ainda deficitária.

Há várias razões para essa tendência: a falta de recursos humanos e financeiros das ONGs para empreender esse desígnio; a falta de envolvimento e de massa crítica no seio das ONGs associadas; a complexificação crescente dos temas tratados.

Não deve ser, no entanto, ignorado que muitas ONGs não intervêm nesses domínios por opção própria, sejam por não se assumirem com organização de intervenção cidadã, seja por optarem por relações com menor potencial de conflito com as instituições públicas ou financiadoras.

projectos da iniciativa das ONGs portuguesas continuam a representar quotas mínimas do financiamento público. Paralelamente cresce o volume financeiro de projectos inseridos em programas de cooperação delegada ou de fundos fiduciários, em que as ONGs são agências de execução sem especificidades próprias.

Isto acarreta riscos muito significativos pois ao assumirem parte substancial do volume de financiamento gerido por uma ONG, comprometem a sua autonomia e a implementação da sua agenda, de acordo com a sua missão e objectivos.

O AMBIENTE (DES)FAVORÁVEL AO ESPAÇO CÍVICO

O chamado “espaço cívico” é um dos pilares centrais das democracias abertas e plenas, sendo medido pelo grau de liberdade com que os cidadãos e cidadãs se organizam, participam e intervêm na sociedade. Nas últimas décadas, e particularmente no pós- 11 de Setembro e no contexto da chamada “guerra ao terrorismo”, assistimos a uma restrição progressiva do espaço de cidadania, a nível global.

Nas sociedades mais autoritárias, vimos assistindo à criminalização, perseguição e assassinato de activistas, jornalistas e demais cidadãos e cidadãs que questionam, se opõem ou confrontam o poder vigente. De forma mais subtil, temos também assistido, nas sociedades mais democráticas, a um enfraquecimento da actuação da sociedade civil, seja através de medidas restritivas da sua actuação (no espaço público ou através do corte de financiamento), seja através da corrosão da confiança pública nas ONG.

A actuação das ONG a nível europeu, na área da cooperação e até na da Ajuda Humanitária, enfrenta igualmente múltiplos desafios, sobretudo em matéria de monitoria de políticas públicas e na promoção e defesa dos direitos humanos (por exemplo, a criminalização da assistência a migrantes no Mediterrâneo).

A CIVICUS, organização que monitoriza o grau de abertura do espaço cívico a nível internacional, tem vindo a alertar para o afunilamento progressivo do espaço da sociedade civil ao longo dos últimos anos. Num relatório recentemente lançado que procede a um balanço da última década, a CIVICUS identifica 10 tendências gerais⁶:

1. A repressão sustentada da sociedade civil – os estados, mesmo os considerados mais democráticos, têm vindo a aumentar a sua capacidade de reprimir a actuação cívica;
2. As alterações políticas e os riscos para a democracia – os populismos e os nacionalismos

têm feito ressurgir ataques ao espaço cívico e às vozes dissidentes;

3. Os impactos do ultracapitalismo - as desigualdades económicas, a precariedade e os ataques à protecção social e ambiental têm exposto os cidadãos e as cidadãs a situações de vulnerabilidade;

4. O reconhecimento da crise climática como uma crise – a sociedade civil tem sido a voz de alarme da urgência climática e muitos activistas têm sido silenciados;

5. O desafio da exclusão estrutural e a reivindicação das diferenças – temos assistido à afirmação de movimentos que reivindicam voz e poder, nomeadamente os movimentos antirracistas;

6. O auge das redes sociais e a economia da desinformação – as redes sociais têm sido uma verdadeira ferramenta de mobilização, mas também acarretam riscos de desinformação;

7. A exportação global de modelos autoritários – nomeadamente o modelo chinês de desenvolvimento, que privilegia o crescimento da economia de mercado, desvinculado do desenvolvimento da democracia e da promoção de direitos;

8. O assédio ao multilateralismo – o advento dos nacionalismos e o papel crescente do sector privado em instâncias internacionais tem minado a sua credibilidade;

9. O conflito e a militarização – os conflitos armados têm impacto muito negativo na actuação cívica;

10. As novas formas de mobilização da sociedade civil – os protestos de grande escala e as campanhas virtuais têm sido capazes de mobilizar cidadãos e cidadãs à escala global, mesmo que fisicamente separados, em torno de causas comuns.

⁶ Para ler em <https://civics.org/state-of-civil-society-report-2021/>

OUTRAS VOZES

QUAL DEVERÁ SER O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NOS DESAFIOS DO PAÍS?

"A sociedade civil tem desempenhado um papel importante na construção do bem-estar, na promoção da justiça social e da construção de sistemas democráticos mais amplos e de forma participativa. Os processos desencadeados pela intervenção da sociedade civil têm favorecido a produção de consciência social, oportunidades de experimentação de várias modalidades da prática de cidadania ativa e novas formas de organização e mobilização no espaço público. Nesta base a construção de novas utopias e afirmação de políticas públicas tem beneficiado de uma maior contribuição e influência de setores marginalizados, contribuindo para maior equidade e pluralidade na construção democrática.

Por outro lado, há que reconhecer a utilidade e relevância do papel da sociedade civil na monitorização das políticas públicas, na promoção da transparência e prestação de contas, bem como na influência de políticas públicas ao nível local, nacional e internacional.

As aprendizagens geradas pela sociedade civil constituem um enorme manancial de educação para a cidadania desde as questões ambientais, culturais, do género, da economia criativa e solidária, à responsabilidade coletiva e os direitos, consubstanciando a ampliação dos cânones democráticos e da transformação das sociedades em comunidades de bem-estar."

Miguel de Barros, dirigente da TINIGUENA – Esta Terra É Nossa!, Guiné-Bissau

Acho que o nosso papel não deve resumir-se apenas à implementação de políticas económico/sociais, mas também devemos assumir o papel de garantia da estabilidade política, de fiscalizador do Governo na materialização das políticas traçadas bem como apresentar propostas que sirvam aos interesses sócio- económicos e políticos dos nossos estados. Aqui em Cabo Verde, a tendência é dos partidos políticos monopolizarem as organizações da sociedade civil e colocá-las ao seu serviço. Temos que ser firmes e evitar cair nesta tentação para evitar provocar um vazio em matéria de proteção social por parte da sociedade civil organizada."

Idalina Freire, dirigente da Organização das Mulheres de Cabo Verde

"As organizações da sociedade civil que focam na promoção da transparência e boa governação enfrentam dilemas adicionais às demais organizações. Por serem incomodadas às elites governantes, elas podem ser silenciadas com o beneplácito dos parceiros de cooperação, se os interesses destes forem mais importantes do que a promoção da agenda da promoção da transparência e integridade na esfera pública. Um exemplo disso é Angola, país produtor de petróleo, onde vários países ocidentais tinham interesses comerciais e que os ganhos que as suas companhias obtinham por estarem naquele mercado, superava a vontade de financiar organizações da sociedade civil que fossem interventivas nos assuntos que dizem respeito ao combate à corrupção e promoção da transparência. Os mesmos países em Moçambique tinham uma abordagem diferente, ajudando a sociedade civil, e organizações que lidam com as questões de governação a serem mais interventivas. Num cenário em que Moçambique se torna um *player* do sector extractivo e que atrai actores com interesses comerciais no país, os desafios das organizações da sociedade civil, tal como o Centro de Integridade Pública, poderão levar a restrições no financiamento e, acima de tudo, tentativas de fechamento do espaço cívico."

Edson Cortez, Centro de Integridade Pública, Moçambique

ESPAÇO CÍVICO E A COVID-19

Sem precedentes, a crise provocada pela COVID-19 tem sido uma prova de fogo para a sociedade civil à escala global. Em todo o mundo, os cidadãos e cidadãs viram os seus direitos restringidos de forma a conter a propagação do vírus, através da adopção de sucessivos estados de emergência e calamidade.

A crise tem exposto as fracturas sociais pré-existent, exacerbado desigualdades (internas e globais, quem pode e quem não pode confinar, quem perde rendimentos e quem permanece com

a situação salarial inalterada) e colocado os cidadãos e as cidadãs perante o desafio de prosseguir as suas lutas, sem agravar a situação de saúde pública.

Esta tendência tem sido transversal aos diferentes continentes e, em múltiplos contextos, as organizações cidadãs têm dado provas de resiliência, de criatividade e de rápida adaptação à situação, de forma a poderem prosseguir com a sua intervenção.

OUTRAS VOZES

QUE IMPACTO ESTÁ A TER A PANDEMIA NO ESPAÇO DA SOCIEDADE CIVIL?

"A crise sanitária que a humanidade tem enfrentado desde 2019, provocada pelo COVID-19, introduziu limitações significativas no funcionamento do sistema democrático, sobretudo no concernente ao espaço cívico reservado às organizações da sociedade civil para a afirmação de ampla gama dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Se o espaço cívico das organizações da sociedade civil era tido como uma ameaça a vários regimes autoritários ou de tendências ditatoriais no mundo e em África em particular, as medidas de contenção do COVID-19 começaram a ser utilizadas para não só coartar o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, mas também limitar as suas participações na definição e monitorização das políticas públicas de desenvolvimento. De acordo com as recomendações da OMS, o confinamento e o distanciamento social são as principais medidas de contenção do COVID-19. A aplicação destas medidas num regime democrático só pode ocorrer num contexto de estado de emergência de forma a permitir a restrição legal do exercício dos direitos civis e políticos. Foi neste contexto de corrida contra o tempo que os cidadãos no mundo viram as suas liberdades essenciais fortemente restringidas através da aplicação sucessiva de estados de emergência, nomeadamente, as liberdades de manifestação, de reunião, de imprensa, de circulação, de participação cívica nos assuntos de interesse público, entre outras.

Nesta onda global de limitação das ações cívicas das organizações da sociedade civil, a censura de tudo quanto é voz discordante foi institucionalizada em vários países. Assim, muitos ativistas dos direitos humanos, jornalistas, *bloggers*, internautas e sindicalistas foram detidos arbitrariamente e acusados de porem em causa as medidas governamentais de combate contra COVID-19. Nalguns casos mais graves, houve execuções sumárias e desaparecimentos forçados. Com a redução do espaço cívico de intervenção das organizações da sociedade civil, os problemas sociais e violações dos direitos dos cidadãos aumentaram exponencialmente.

Dentre vários exemplos, destacam-se o aumento de casos de violência baseada no género, penúria alimentar em vários países, abusos e maus-tratos contra crianças, pobreza e exclusão social, etc. Perante este cenário de reversão espantosa dos valores democráticos, em consequência do pretenso combate à pandemia de COVID-19, não constitui nenhum exagero concluir que a crise sanitária legitimou vários governos no mundo para dismantelar o exercício da cidadania e defesa dos mais elementares valores da humanidade.”

Bubacar Turé, vice-presidente da Liga Guineense dos Direitos Humanos, Guiné-Bissau

“No contexto de Angola, observo dois impactos. O primeiro é a mudança de agenda de financiamento de organizações multilaterais ou agências internacionais para organizações não governamentais (OSC) nacionais e internacionais que operam em Angola. Isso provoca, também, alteração da agenda de intervenção de OSC cuja intervenção social depende de financiamento externo. O segundo impacto é a importância que se está a atribuir na acção em rede, quer entre as OSC, quer entre estas e as instituições do estado. Prova disso, ao nível central, algumas vozes críticas da sociedade civil foram convidadas pela Presidência da República para integrarem o Conselho Económico e Social, enquanto espaço de especialidade de questões macroeconómicas e sociais e, ao nível local, alguns actores não estatais são membros dos conselhos de concertação social. Apesar desses dois impactos, que considero positivos, a verdade é que a situação económica e social da maior parte da população angolana é preocupante. Aliás, os dados oficiais do Governo de Angola referem que a taxa da pobreza é de 54%, sendo mais preocupante nas zonas rurais, onde chega a atingir 57% (INE | Relatório sobre a pobreza, 2020).”

Carlos Cambuta, dirigente da ADRA, Angola

PARA A ACEP, SÃO PRIORIDADES:

- / Um debate sobre temas inadiáveis, como sejam as questões nacionais e internacionais fundamentais para as OSC no futuro próximo, as estratégias e alianças para promover a participação dos cidadãos em debates sobre o desenvolvimento global, o reforço da legitimidade das OSC nas relações com a sociedade, com o estado e com a cooperação internacional;
- / Uma intervenção de influência política com vista à reconstrução do Fórum da Cooperação Portuguesa, enquanto espaço de diálogo, debate e de consulta sobre as opções estratégicas para esta área, incluindo os diferentes actores, nomeadamente organizações da sociedade civil, com base em critérios claros de representação e representatividade;
- / Uma maior reivindicação por parte das organizações da sociedade civil pela abertura do espaço cívico face aos impactos negativos da pandemia, reforçando a sua actuação ao nível do espaço público, e também ao nível da auscultação e do financiamento;
- / Maior proximidade de trabalho com os deputados e as deputadas, de forma a sensibilizá-los/as para o papel e a importância da política da Cooperação Portuguesa, no relacionamento de Portugal com o mundo, para o que é essencial a criação de uma sub-comissão de cooperação na AR;
- / Maior envolvimento de jornalistas nas actividades e no trabalho das organizações da sociedade civil, nomeadamente no âmbito de projectos de Educação e Cooperação para o Desenvolvimento, de forma a sensibilizá-los/as para o tema e aumentar a atenção da opinião pública para as questões relacionadas com o desenvolvimento global;
- / Maior aposta das organizações da sociedade civil em programas de monitoria e de advocacia sobre a Cooperação Portuguesa, para escrutinar a actuação dos diferentes actores e as opções estratégicas desta política, numa lógica de actuação com base nos princípios da solidariedade e de gestão eficiente de recursos;
- / Maior debate entre as organizações da sociedade civil sobre o seu posicionamento no âmbito da Cooperação Portuguesa, num momento em que se verifica uma tendência crescente para serem meras implementadoras de projectos alheios, em detrimento de intervenções da sua própria iniciativa.

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

ACEP (1997), *Apresentação*, <https://www.acep.pt/acep-1>

ACEP (2021) *Percursos de Cidadania - Encontro de ONGs de Países de Língua Portuguesa* disponível em https://bit.ly/percursos_cidadania_livro

ACEP (2020) *Relatório de Actividades*, https://572b00d8-8b78-4fd1-88ee-c4c7f3ec8019.filesusr.com/ugd/ff23a7_713000aa96a043d4ae2db1e53efbe7a4.pdf

Balyss, K., et al. (2020) *The use of development funds for derisking private investment: how effective is it in delivering development results?*, European Parliament, disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603486/EXPO_STU\(2020\)603486_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603486/EXPO_STU(2020)603486_EN.pdf)

Byiers, B., Rosengren, A. (2012), *Common or Conflicting Interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda*, ECPDM, disponível em <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-131-Conflicting-Interests-Private-Sector-Development-Agenda-2012.pdf>

Camões, I.P. (2020), *Relatório de Actividades do Camões, IP 2019*, disponível em https://www.instituto-camoes.pt/images/sobre_nos/RA_2019.pdf

Camões, I.P. (2019), *Relatório de Actividades e Autoavaliação 2018*, disponível em https://www.instituto-camoes.pt/images/sobre_nos/RAA_Cam%C3%B5es_-_2018_-_Proposta_de_Vers%C3%A3o_Final__Anexos.pdf

Camões, I.P. (2018), *Relatório de Actividades e Autoavaliação 2017*, disponível em https://www.instituto-camoes.pt/images/sobre_nos/Relat%C3%B3rio_de_atividades_2017_abril_Final_com_anexos_17042018_Homologado_GMNE.pdf

Camões, I.P. (2017), *Relatório de Actividades e Autoavaliação 2016*, disponível em https://www.instituto-camoes.pt/images/sobre_nos/relat_ativ2016.pdf

Camões, I.P. (2016), *Relatório de Actividades e Autoavaliação 2015*, disponível em https://www.instituto-camoes.pt/images/relat_ativ2015.pdf

Camões, I.P. (sd), *A Eficácia do Desenvolvimento*, disponível em <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/eficacia-do-desenvolvimento>

Carbone, M. (2013), *Policy Arena Rethinking ACP-EU Relations After Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects*, School of Social and Political Sciences, University of Glasgow, Glasgow, UK Journal of International Development J. Int. Dev. 25, 742–756

Carlson, L., Heiberg, M., Prizzon, A., Pudussery, J. (2021), *Prospects for aid at times of crisis*, Overseas Development Institute

CIVICUS (2021), *CIVICUS Monitor 2021*, disponível em <https://civicus.org/state-of-civil-society-report-2021/>

Chadwick, V. (2020, 30 de Novembro), "Migration conditionality fight looms over EU development budget", DEVEX em <https://www.devex.com/news/migration-conditionality-fight-looms-over-eu-development-budget-98666>

Comissão Europeia, (2011), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a Mudança*, disponível em <https://eurlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DCo637&from=PT>

Comissão Europeia, (2020), *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Rumo a uma Estratégia Abrangente para África*, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=EN>

CONCORD (2021), *Setting The Highest Standards For Global Europe Implementation*, disponível em <https://concordeurope.org/2021/05/06/setting-the-highest-standards-for-global-europe-implementation/>

CONCORD (2020) *Analysis of the Joint EEAS EC Communication "Towards a comprehensive strategy with Africa*, disponível em <https://beta.concordeurope.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/CON->

CORD-analysis-of-Joint-Comm.-_Towards-a-comprehensive-strategy-with-Africa_FINAL_May2020.pdf

CONCORD (2019), *Concord Annual Report 2019. Advancing together towards a sustainable world*, disponível em <https://concordeurope.org/resource/annual-report-2019/>

CONCORD (2018), *Security Aid – Fostering development of serving EU donors’ interests?*, disponível em https://issuu.com/concordngo/docs/concord_aid-watchpaper_securitisatio

Conselho de Ministros (1999), “A Cooperação Portuguesa no século XXI”, *Diário da República— I SÉRIE-B*, N.º 115 — 18-5-1999

Cornish, L. (2020, 3 de Junho), “Is it finally time for the localization agenda to take off?”, *DEVEX*

Cox, T. (2021), *Has aid become part of the problem, rather than a solution? Where did we go wrong?*, CONCORD

Cravinho, J. (2006), *Cooperação e Opinião Pública*, Plataforma portuguesa das ONGD

EDA (2021), *International cooperation: jobs, climate, migration and the rule of law – Switzerland*, disponível em <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/strategie-21-24/allgemeine-informationen.html>

European Council on Refugees and Exiles, (2021), *Tightening the Screw: Use of EU External Policies and Funding for Asylum And Migration*, disponível em <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/Policy-Note-34.pdf>

European Parliament, (2021), *Provisional Agreement Resulting From Interinstitutional Negotiations, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, disponível em https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CJ19/AG/2021/03-17/1226377EN.pdf

Fergus, K., Alex, V., “The evolution of the Joint Afri-

ca-EU Strategy (2007–2020)”, in: Haastrup, T., Mah, L., and Duggan, N. (Eds.) (2020). *The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*, Routledge International Handbooks

Gavas, M., Pleeck, S. (2021), *Redesigning Global Europe: The EU’s Neighbourhood, Development, and International Cooperation Instrument*, Center for Global Development, disponível em <https://www.cgdev.org/blog/redesigning-global-europe-eus-neighbourhood-development-and-international-cooperation>

Groupe URD (2019), *La Localisation de l’aide*, Coordination Sud

Hurt, S. (2020), “African Agency and EU-ACP relations beyond the Cotonou Agreement”, *Journal of Contemporary European Research Volume 16, Issue 2*

Hurt, S. (2003), “Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and EPA states and the end of the Lomé Convention”, *Third World Quarterly*, 24(1), disponível em https://www.researchgate.net/publication/44833054_Co-operation_and_coercion_The_Cotonou_Agreement_between_the_European_Union_and_ACP_states_and_the_end_of_the_Lome_Convention

Immenkamp, B. (2021), *EU Legislation in Progress 2021-2027 MFF*, European Parliament, disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628251/EPRS_BRI\(2018\)628251_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628251/EPRS_BRI(2018)628251_EN.pdf)

Interpares (2021, 9 de Abril), *Blended Finance: the Privatization of International Aid*, disponível em <https://blendedfinancecritique.ca/2021/04/09/blended-finance-the-privatization-of-international-aid-financement-mixte-la-privatization-de-laide/>

IPAD, I.P. (2011), *Cooperação Portuguesa – uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento, 1996-2010*, disponível em https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/edproprias_estudo2a.pdf

Jacobsen, R. (2018, 9 de Novembro), “Migration a Major Issue in EU’s Relations with 79 African, Caribbean and Pacific States”, *In Depth News*, disponível

em <https://www.indepthnews.net/index.php/global-governance/un-insider/2275-migration-a-major-issue-in-eu-s-relations-with-79-african-caribbean-and-pacific-states>

Lopes, C. (2020), *Building an EU-Africa Partnership of Equals*, disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-africa-summit-partnership-of-equals-by-carlos-lopes-4-2020-12?barrier=accesspaylog>

Massobrio, G. (2021), *EU Multiannual Financial Framework (MFF): Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)*, Trade Union Development Cooperation Network

Magalhães Ferreira, P., Oliveira, A. (2021), *União Europeia e África: Rumo a uma "Parceria entre iguais"?*, Plataforma Portuguesa das ONGD, disponível em https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/uniao_europeia_e_africa_rumo_a_uma_parceria_entre_iguais.pdf

Mah, L. (2015), "Reshaping European Union development policy: collective choices and the new global order", *Rev. Bras. Polít. Int.* 58 (2): 44-64, disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/6QPJrWRxKwsT-mHgkZM3hgBv/abstract/?lang=en>

Morris, L. e de la Torre, A. (2020) *How to decolonise International Development: some practical suggestions*, disponível em <https://oxfamapps.org/fp2p>

OCDE (2021), *Development Co-Operation Profiles – Portugal*, disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/sites/12c61cf7-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8cea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter&_ga=2.169662050.211676175.16237809001417570751.1610382506

OCDE (2018), *Portugal Mid-term Review 2018*, disponível em https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/DAC-mid-term-Portugal.pdf?_ga=2.103210947.211676175.16237809001417570751.1610382506

OECD (1996), *Shaping the 21st Century – the Contribution of Development Cooperation*, OECD

Oliveira, A. F., Cavaco, R. (2019), *A Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa e europeia: um compromisso para o futuro*, Plataforma Portuguesa das ONGD, disponível em <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/relatorio-apd-portuguesa-e-europeia-ppongnd.pdf>

Oliveira, A. F. e Carvalho, A. L. (2020), *As ONGD Portuguesas perante as Mudanças Globais*, ACEP, disponível em https://bit.ly/ONGD_PT_MudancasGlobais

Open Society Foundations (2022), *Rebuilding the Africa-Europe Partnership: African Civil Society Propositions*

Proença, F., La Tour, A., Krupenski, P. (2006) *Cooperação e Opinião Pública*, Plataforma portuguesa das ONGD

Raimundo, A. "From the Treaty of Rome to Cotonou: Continuity and Change in the Governance of EU-Africa Relations", in: Haastrup, T., Mah, L., and Duggan, N. (Eds.) (2020). *The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*, Routledge International Handbooks

Sherriff, A. (2021), *Brexit and development cooperation: A major connection problem*, ECDPM, disponível em <https://ecdpm.org/talking-points/brexit-development-cooperation-major-connection-problem/>

Sholz, Imme (2021), *Aid Post Covid*, disponível em <https://oecd-development-matters.org/>

Vielajus, M., Bonis-Charancle, J. (2020) *Aid localisation: current state of the debate and potential impacts of the Covid-19 crisis*, Alternatives Humanitaires

Wieser, T., et al (2019), *Europe in the World. The future of the European financial architecture for development An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development*, Council of the European Union, disponível em https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Report%20by%20the%20Wise%20Persons%27%20Group

Wood, T. (2020), *The problem of doing development differently*, Devpolicy Blog

ANEXO

PRINCÍPIOS

DE ISTAMBUL

PRINCÍPIOS DE ISTAMBUL PARA A EFICÁCIA DO DESENVOLVIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL*

RESPEITAR E PROMOVER OS DIREITOS HUMANOS E A JUSTIÇA SOCIAL

As OSC são efectivas como actores do desenvolvimento quando... desenvolvem e implementam estratégias, actividades e práticas que promovem os direitos humanos individuais e colectivos, incluindo o direito ao desenvolvimento com dignidade, condições de trabalho dignas, justiça social e igualdade para todas as pessoas.

INCORPORAR A IGUALDADE E EQUIDADE DE GÉNERO, PROMOVENDO, EM SIMULTÂNEO, OS DIREITOS DAS MULHERES E DAS RAPARIGAS

As OSC são efectivas como actores do desenvolvimento quando... promovem e praticam uma Cooperação para o Desenvolvimento que põe em prática a equidade de género, que reflecte as necessidades e experiências das mulheres ao mesmo tempo que apoiam os esforços para a realização plena dos seus direitos individuais e colectivos, de forma a permitir a participação de actores plenamente empoderados no processo de desenvolvimento.

CENTRAR-SE NO EMPODERAMENTO DAS PESSOAS, NA APROPRIAÇÃO E NA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICAS

As OSC são efectivas como actores do desenvolvimento quando... apoiam o empoderamento e a participação inclusiva da população de forma a expandir a sua apropriação democrática das políticas e iniciativas de Desenvolvimento que afectam a sua vida, com especial ênfase para os pobres e marginalizados.

PROMOVER A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

As OSC são efectivas como actores do desenvolvimento quando... desenvolvem e implementam prioridades e abordagens que promovem a sustentabilidade ambiental para as gerações presentes e futuras, incluindo respostas urgentes para as crises climáticas, com atenção especial para as condições sócio- económicas, culturais e locais de integridade ecológica e a justiça.

PRATICAR A TRANSPARÊNCIA E A PRESTAÇÃO DE CONTAS

As OSC são efectivas como actores do desenvolvimento quando... demonstram um compromisso institucional assente na transparência, prestação de contas a múltiplos actores e a integridade no funcionamento interno.

ESTABELECEER ALIANÇAS EQUITATIVAS E SOLIDÁRIAS

As OSC são efectivas como actores do desenvolvimento quando... se comprometem a estabelecer relações transparentes com a sociedade civil e outros actores do desenvolvimento, de forma livre e igualitária, baseadas em objectivos e valores do desenvolvimento, respeito mútuo, confiança, autonomia organizacional, acompanhamento de longo prazo, solidariedade e cidadania global.

* Porque consideramos que continuam a ser um roteiro muito importante para orientar a participação da sociedade civil em processos de desenvolvimento, anexamos a este documento os Princípios de Istambul para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC.

CRIAR E PARTILHAR CONHECIMENTO E COMPROMETER-SE COM A APRENDIZAGEM MÚTUA

As OSC são efectivas como actores do desenvolvimento quando... melhoram as formas de aprendizagem com as suas experiências e de outras OSC e actores do desenvolvimento, incluindo o conhecimento e a sabedoria das comunidades locais e indígenas, fortalecendo a inovação e a visão de futuro que querem construir.

COMPROMETER-SE COM A CRIAÇÃO DE UMA MUDANÇA SUSTENTÁVEL E POSITIVA

As OSC são efectivas como actores do desenvolvimento quando... colaboram para obter resultados e impactos sustentáveis nas suas acções de desenvolvimento, focando-se nos resultados e nas condições para uma mudança duradoura para as pessoas, com especial ênfase nas populações mais pobres e marginalizadas, assegurando um legado durável para as gerações presentes e futuras.

Guiadas por estes Princípios de Istambul, as OSC comprometem-se a tomar medidas pró-activas de forma a melhorar as suas práticas em prol do Desenvolvimento e a prestar contas sobre as mesmas.

Será igualmente importante contar com políticas e práticas propícias por parte de todos os actores. Através de acções concertadas com estes princípios, os doadores e os governos dos países parceiros demonstram o compromisso expresso na Agenda de Acção de Acra de “partilhar um interesse em assegurar as contribuições das OSC para alcançar o desenvolvimento em todo o seu potencial”.

Todos os governos têm obrigação de garantir os direitos humanos básicos – entre outros, o direito de associação, de reunião e a liberdade de expressão. Estas são as pré-condições para a eficácia do desenvolvimento.

Istambul, Turquia
29 de Setembro de 2010



PROJECTO

acep

ce/a

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE
ÁFRICA E DESENVOLVIMENTO
ISEG - Universidade de Lisboa

APOIO

C CAMOES
INSTITUTO
DA COOPERAÇÃO
E DA LÍNGUA
PORTUGAL
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS