

# CEsA

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

Colecção

*Documentos de Trabalho*

*nº 80*

Carlos Sangreman

**A teoria da Cooperação Internacional para  
o Desenvolvimento e o estado da arte da  
cooperação portuguesa**

Lisboa  
2009

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

A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o  
estado da arte da cooperação portuguesa

*por Carlos Sangreman como autor principal*

1. A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa  
*por Carlos Sangreman como autor principal*

## INDICE

### **Introdução**

#### **O conhecimento e a metodologia de análise da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)**

A CID e a Economia e as Relações Internacionais

O normativo (ideias e normas)

O conhecimento “estabilizado” ou paradigmas

#### **A arquitectura da metodologia de análise que propomos**

O “campo”, o “capital” e o “habitus”

O “campo” da CID em Portugal

Nível macro

Nível dos actores ou intervenientes no “campo”

#### **A situação de longo prazo da Cooperação portuguesa**

O modelo descentralizado

A definição de estratégias

A criação e a estrutura da agência de Cooperação (IPAD)

#### **A construção e utilização de funções de comportamento**

A função de comportamento das Universidades Públicas

A função de comportamento do actor técnico central (IPAD)

### **Conclusões: os desafios actuais**

### **Bibliografia**

# Introdução

## Introdução

Este texto tem por objectivo contribuir para uma evolução de autonomização da disciplina, pela proposta de uma leitura da actividade e dos intervenientes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - CID em Portugal. A emergência de uma prática de investigação que a criação em 2004 da área de Estudos Africanos na Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT facilita, as facilidades de horário e de edição que o Instituto para a Cooperação Portuguesa - ICP e actual Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento - IPAD proporciona aos seus funcionários para frequência de mestrados na área e publicação em colecção própria das teses, a institucionalização da investigação e do ensino que vemos no aparecimento de mestrados, de cursos pós-graduação, de módulos e de disciplinas sobre CID em diferentes Universidades, Escolas Superiores de Educação e Institutos Politécnicos, como recentemente na Universidade do Minho, ou do incentivo a doutoramentos que proporciona a criação de um programa específico na recente Secção Autónoma de Estudos Africanos do ISCTE, inserida na área da Sociologia, ou o recente programa de doutoramento na área do desenvolvimento do ISEG, faz-nos crer que Portugal está a desenvolver um processo de melhoria do conhecimento sobre CID, que, apesar de surgir anos depois daquilo que já é feito em países como o Reino Unido, o Canadá, a França, a Suécia ou a Holanda, tem a vantagem de poder aprender com o que a “comunidade da cooperação internacional” já fez e continua a fazer.

As fontes para este texto são basicamente os documentos que são produzidos pelas poucas entidades que escrevem sobre áreas da CID em Portugal. Ou seja:

- o IPAD nos seus Memorandos (on line no site respectivo) nos pontos de situação internos por país, nos relatórios de actividade, nos relatórios de execução anual do PO5 e nos PICs;
- a Plataforma das ONGs ;
- o Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias ao IPAD (on line);
- os textos do CAD do processo de avaliação entre pares da Cooperação Portuguesa;
- os dois documentos de estratégia de 1999 e de 2005 (on line).

Refira-se que mesmo entidades com presença duradoura na Cooperação como o Ministério das Finanças, o Ministério do Trabalho e Solidariedade desde 1998, a Assembleia da

República, Municípios como o de Oeiras, Loures ou Palmela, ou privadas como a Fundação Calouste Gulbenkian e algumas das maiores ONG, produzem esporadicamente documentos de descrição da Cooperação que desenvolvem, mas sempre com uma reflexão muito limitada sobre a totalidade do “campo”.

A reflexão mais completa ainda vem do conjunto de obras de ONG que, ao longo dos anos, primeiro o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento - IED, depois o Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral – CIDAC e em anos mais recentes a Associação para a Cooperação Entre Povos – ACEP têm produzido em forma de livros sobre o tema.

A investigação na área tem produzido teses de mestrado e doutoramento, com realce para o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa - ISCTE e Instituto Superior de Economia e Gestão - ISEG, algumas com publicação no IPAD, ou em edições ligadas às Universidades onde são defendidas, como a Lusíada ou o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - ISCSP. Os projectos de investigação financiados pela FCT na área de Estudos Africanos aberta em 2004, ainda não terminaram para se poder avaliar resultados.

Hoje um docente que queira indicar um livro de introdução à Cooperação Portuguesa, apesar das edições em número significativo de livros apoiados pelo ICP e IPAD, continua a só dispor da pequena obra da Manuela Afonso e da Ana Paula Fernandes editado por 2 ONG e com colaboração de mais 9 organizações em 2005, com financiamento da União Europeia, pois nem sequer existe um livro actual de edição de documentos da Cooperação do tipo dos *“Dez anos de Política de Cooperação”* de Durão Barroso em 1995. Mesmo a brochura um número da revista do IPAD<sup>1</sup> editados pelo Secretário de Negócios Estrangeiros e Cooperação do primeiro Governo do Eng. José Sócrates, João Gomes Cravinho, com o balanço da legislatura, partindo do documento de estratégia aprovado em Dezembro de 2005 pelo Conselho de Ministros, não sendo um documento com preocupações nem científicas nem didácticas mas políticas, contribuiu muito positivamente para uma perspectiva da CID nos últimos anos, mas não fornece um instrumento de análise utilizável por todos os intervenientes como seria por exemplo um “Livro Branco” (segundo a metodologia do DFID do Reino Unido).

## **O conhecimento e a metodologia de análise da Cooperação para o Desenvolvimento**

---

<sup>1</sup> Número 4, Série II, Setembro de 2009 e “Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, IPAD, Agosto 2009.

Tanto quanto conseguimos perceber não há a nível internacional uma metodologia consensual de análise da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Mesmo as instituições internacionais não têm um método detectável nos documentos que sistematicamente produzem, podendo verificar-se variações significativas dos pontos abordados ao longo dos anos.

Em Portugal as fontes que referimos anteriormente também não têm um único esquema de análise. Aquela que mais se aproxima é o CAD. O IPAD nos seus memorandos vai – ano após ano entre 2001 a 2006 (os que estão disponíveis on line) - aprofundando questões e abordando um número cada vez maior de sub áreas. Uma consulta rápida aos Relatórios de Actividade do anterior ICP dá-nos conta que a análise e avaliação é muito pouca, estendendo-se esses documentos pela enumeração das actividades efectuadas com uma dose de falta de crítica muito grande. O documento IPAD (2009 a) e (2009 b) utiliza a estratégia aprovada para capítulo a capítulo referir o que a RCM se comprometia a realizar e aquilo que foi feito.

O interesse de ter uma metodologia unificada é de permitir uma análise comum de todos os actores/intervenientes seja numa óptica política seja numa óptica técnica aumentando a coesão entre eles.

Temos consciência que ainda estamos na fase de construção de conhecimento num domínio que tem tendência para se exprimir na academia portuguesa mais como um conjunto de monografias de práticas exercidas em sectores variados (agricultura, desenvolvimento local, migrações, saúde, turismo, luta contra a pobreza, educação, multilateralismo, etc.) do que como produção sistemática de conhecimento científico numa disciplina.

## 1. O estado da arte na CID vista pela economia do desenvolvimento

Para a economia do desenvolvimento o papel da cooperação internacional foi evoluindo conforme as teorias dominantes.

A teoria da modernização colocou a questão do desenvolvimento como parte de um processo de transformação mais geral da sociedade, como afirma Lerner, D. (1968).

Na prática isso implica a consideração de outras variáveis na análise, para além das económicas. Ao longo de vários anos, autores como Max Weber (1864 – 1958), Robert Redfield (1897 - 1958), Samuel Eisenstadt (1923 -) ou Bert Hoselitz (1913 -), em sucessivas obras sobre os processos de transformação das sociedades tradicionais em modernas/desenvolvidas, defenderam que a evolução da sociedade ocidental (Europa e

América do Norte) era o modelo que os restantes países iriam seguir, com o conjunto de relações sociais a funcionar como um organismo vivo, formado por componentes interdependentes e com variáveis padrão cuja tipologia de evolução permitia determinar o caminho de todos os Estados ainda não desenvolvidos<sup>2</sup>.

Assim a função da CID era proporcionar aos países menos desenvolvidos recursos para atingirem num período muito mais curto do que os países desenvolvidos o tinham feito, o padrão ocidental.

Para a escola de tendências dualistas<sup>3</sup>, que pensavam o desenvolvimento como um processo em que dois sectores evoluíam a ritmos e com funções diferentes de fornecimento de capital, poupanças e mão de obra, o que era solicitado à CID era, por um lado, que permitisse colmatar o baixo nível de capital para o investimento através do aumento da poupança interna e, por outro, fornecer ao país as divisas necessárias para equilibrar as contas correntes com o exterior.

Procurando “uma alternativa à teoria da história moderna de Karl Marx”<sup>4</sup>, Rostow, W.W. publicou em 1960 “As etapas do crescimento económico, um manifesto não comunista”, cujo resumo (que consta do próprio livro), se tornou um dos textos mais divulgados em todo o mundo sobre crescimento/desenvolvimento, pela sua potencial compreensão, independentemente do nível de instrução do ouvinte.

Esse autor, procurando, aliás, antever desde logo o que se passaria quando se atingisse a saturação de bens de consumo duradouro, sistematizava as sucessivas etapas de crescimento em: sociedade tradicional; condições prévias para o impulso inicial (take-off); o impulso inicial (take-off); o caminho para a maturidade; a era do consumo em massa.

A divulgação destas teses coincide temporalmente com os processos de independência de uma maioria dos países africanos, anteriores colónias belgas, inglesas e francesas, e influencia o pensamento sobre as estratégias a seguir para o desenvolvimento nesses países e a função da CID. Nurske (1952), ao raciocinar sobre o conceito que apelidou de “círculo vicioso de pobreza”, defendeu que a ausência de poupança, e portanto de investimento, nos países menos desenvolvidos implicava a necessária intervenção externa, pois não era possível percorrer nas

---

<sup>2</sup> Podemos encontrar uma boa síntese das teorias da modernização, por exemplo, em So, A.Y., Parte I.

<sup>3</sup> Lewis, W.A., (1954), Fei, J.C.H. e Ranis, G (1964), Mynt, H. (1964), Jorgenson, D.W. (1966), Higgins, B. (1968) e Harris, J.R. e Todaro, M.P. (1970),

<sup>4</sup> ROSTOW, W.W., (1958), Les étapes de la croissance économique, Le Seuil, 1963, Paris, França. Para além da expressão clara dessa intenção o capítulo X do livro é dedicado à comparação entre “as sete propostas marxistas” e as etapas de crescimento.

etapas de desenvolvimento só com os recursos internos.

Hirschman, A.O. (1958) critica a estas teorias pela necessidade de capital, implícita no investimento simultâneo em vários sectores, de que não dispõem os países menos desenvolvidos, embora defenda que não deve haver demasiadas diferenças na proporção de crescimento entre sectores.

A teoria económica vai concluindo que o crescimento não é sinónimo de desenvolvimento equitativo, com autores, como Chenery, H. et al. (1974) a tentarem salientar as preocupações dos aspectos sociais do desenvolvimento. As estratégias preconizadas incidiam sobretudo no crescimento económico com industrialização de empresas de diferentes dimensões, com criação de emprego, melhor qualificação da mão-de-obra, medidas destinadas a facilitar o acesso a bens materiais, direitos humanos e participação das mulheres, para combater a pobreza e promover o bem estar em geral.

As concepções de um desenvolvimento equilibrado entre diferentes sectores e os níveis de endividamento dos países em desenvolvimento resultantes dos empréstimos de capital deram origem à lógica dos projectos sectoriais da ajuda que se diversificou e passou a incluir áreas tão diferentes como o controle de nascimentos, a introdução de tecnologias de alta intensidade de mão de obra, a atenção às actividades informais e à agricultura tradicional, programas de desenvolvimento de bairros de acolhimento de migrantes rurais, energia, transportes, infra estruturas, telecomunicações e projectos de desenvolvimento rural integrados, bem como projectos de melhoria habitacional, saneamento, educação e saúde, etc.

Os projectos de desenvolvimento rural integrados tiveram um sucesso acrescido pelas descobertas na área da genética das plantas – a chamada revolução verde - aumentando a produção de cereais e reduzindo a insegurança alimentar.

A ajuda externa direccionada através de projectos em diferentes sectores tornou-se a metodologia consensual até ao advento da crise da dívida externa.

A crise da dívida externa alterou completamente esta evolução e as subidas do preço do petróleo tornaram as teses neo liberais, que privilegiam a economia como motor e condição necessária e suficiente para o desenvolvimento, como as mais credíveis. A primeira prioridade da CID tornou-se o equilíbrio macroeconómico e financeiro com medidas de estabilização, de

ajustamento estrutural e a partir de 1990 da boa governação, para permitir pelo menos que os países em desenvolvimento não se endividassem mais e que o sistema bancário ocidental absorvesse o impacto dos créditos não cobrados.

A teoria e a metodologia da ajuda passam a ser completamente dominadas pela lógica económica e financeira com execução através de programas feitos pelos técnicos das instituições internacionais e o condicionalismo ex-post passou a determinar a evolução de toda a ajuda, tendo os pareceres anuais do FMI e do Banco Mundial sobre a situação económica dos países, passado a funcionar como atestados de bom ou mau comportamento perante financiadores de todo o mundo públicos ou privados. O chamado “Washington Consensus” passa a determinar o conteúdo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

As teorias neo-liberais ( Balassa, B. 1971, Kruger, A., 1974, Bauer, P., 1981, Little, I.M.D., 1982, Lal, D., 1986), bem como, no período de 1960 até hoje, da chamada Escola de Chicago, dominada pelo pensamento de Stigler, G.J. e de Friedman, M., acentuam as teses de que o excesso de intervenção estatal é a causa central do fraco crescimento dos países menos desenvolvidos e do agravamento das consequências económicas, fruto das falhas do sistema de mercado, pela distorção dos preços, por práticas de “rent seeking” (Kruger, A. 1974, Colander, D.C. 1984 e Bhagwati, J.N. 1988 ), ou de outras formas de apropriação de recursos por parte dos grupos sociais dirigentes do Estado.

A evolução que as medidas de operacionalização destes conceitos registaram, desde os anos 80, pode ver-se pelas três gerações de programas de ajustamento que, em 1990, instituições internacionais como o BAD, PNUD e BM, consideravam:

A primeira geração, entre 1981-84<sup>5</sup>, em países como a Costa do Marfim, Senegal e o Quênia, centravam a concepção de medidas de política monetária e fiscal, com o objectivo de reduzir a procura agregada, incidindo na diminuição de despesas governamentais, aumento de impostos e restrições salariais, como forma de combater práticas expansionistas financiadas por empréstimos do resto do mundo, acima da capacidade de pagamento dos países.

A segunda geração, entre 1984-1986, corresponde à concepção dos programas com inclusão de medidas de alívio dos efeitos sociais perversos do ajustamento na Guiné-Bissau, no Gana e na continuação do já existente no Senegal. O foco dos programas deslocou-se para o

---

<sup>5</sup> Países como o Togo e Madagáscar tiveram programas anteriores. Mas, nos finais dos anos 70, a sistematização das políticas económicas e sociais não tinha uma definição que se possa comparar com as das datas aqui referidas.

crescimento global e para a necessidade de melhorar a atribuição de recursos, procurando uma estrutura com maior peso dos bens passíveis de serem transaccionados internacionalmente. Cresceram as medidas de alteração das políticas comerciais e cambiais e de reformas institucionais, visando o aumento da eficácia do sector público.

A terceira geração, de 1986 até 1989/90, é associada ao programa dos Camarões e de Madagáscar, com os objectivos de combate à pobreza e melhoria do bem-estar de grupos sociais definidos, a par do aumento da eficácia e do crescimento económico duradouro.

Acrescentaríamos uma quarta geração, a partir de 1990/91, que faz a evolução do condicionalismo para fora do domínio específico da economia do desenvolvimento ao associar aos critérios económicos os critérios políticos de “boa governação” e democracia parlamentar, e, sobretudo a partir de 1997, explicitamente ao combate à corrupção. Em simultâneo, esta última geração de programas faz a evolução para o critério “melhoria do bem-estar através da luta pela redução da pobreza” tornar-se o objectivo de síntese mais referido no discurso das chefias das instituições.

Esta classificação é indicativa da evolução registada na concepção dos programas, no sentido de uma maior atenção às variáveis sociais numa alteração das opiniões do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), que, até 1987, consideravam as questões sociais como resolúveis pela evolução das variáveis económicas. Note-se que esta evolução não é assumida em bloco pelos programas aprovados por qualquer das instituições. Williamson, J. (1999) que tinha, em 1990, utilizado pela primeira vez a expressão *Washington Consensus* para as políticas seguidas pelo FMI/BM para a América Latina, defendia que esse consenso tinha sido concretizado ao longo do tempo, com base em temas que pouco tinham de social. No entanto, de entre as dez medidas que o seu artigo original considerava como síntese do pensamento oficial dessas instituições, a segunda<sup>6</sup> consistia na “re-orientação das prioridades das despesas públicas para áreas com mais rentabilidade económica, e com potencial para melhorar a distribuição de rendimento, tais como cuidados de saúde primária, educação básica e infra estruturas”.

A crise financeira na Ásia e os relatórios do próprio Banco Mundial, da UNICEF<sup>7</sup> ou de outras organizações governamentais ou não, levam à conclusão de que o papel da ajuda

---

<sup>6</sup> Sendo as restantes: disciplina fiscal, reforma fiscal, liberalização financeira, criar competitividade com a taxa de cambio, liberalização comercial, liberalização do investimento directo estrangeiro, privatizações, abolição de barreiras ao comércio externo e garantia dos direitos de propriedade individual.

<sup>7</sup> Sendo o mais simbólico UNICEF (1987), Ajustamento com rosto humano, Siglo Veintiuno, Madrid..

executada sob a forma dos programas de ajustamento estrutural, concebidos a partir das organizações internacionais, tinha ficado abaixo das expectativas e mantido ou aumentado níveis de pobreza nos países receptores, como na Indonésia, Tailândia ou Coreia do Sul. Mesmo as avaliações mais positivas como por exemplo a CNUCED (2002), a partir de uma classificação da execução dos Programas de Ajustamento Estrutural dos países receptores feita pelo Banco Mundial em 1997, para o período com programas de ajustamento quando comparada com o período anterior, tirava as seguintes conclusões :

- nos países classificados de “insuficiente” a pobreza aumentou claramente
- nos países classificados como “fracos” a pobreza aumentou mais de 2 %
- nos países classificados como “bons” a pobreza baixou mais de 0,5 %
- no período posterior aos programas a pobreza continuou a subir nos primeiros, estacionou nos segundos e nos terceiros.

O Banco Mundial e o FMI assumiram as mudanças de concepção da ajuda, seja com a iniciativa de perdão da dívida HIPC aos países que claramente não tinham capacidades para se desenvolverem se continuassem a ter mesmo que fosse só o peso do serviço da dívida, e a luta contra a pobreza pela melhoria do bem estar humano tornou-se o meta objectivo da cooperação internacional.

É essa estratégia – que alguns autores passaram a designar como “*Monterrey Consensus*” - que se expressa em Documentos Nacionais de Redução da Pobreza (PRSP), elaborados na segunda metade da década de 90 e início do século XXI, e na resolução de Monterrey sobre o financiamento da CID em 2002, bem como pela primeira vez na definição aprovada em Assembleia Geral da ONU, de metas globais designadas por Objectivos do Milénio (ODM), para as áreas da pobreza extrema e absoluta, educação primária, igualdade de géneros, mortalidade infantil antes dos 5 anos, saúde materna, doenças generalizadas (SIDA, malária e tuberculose), recursos ambientais, água potável e condições de vida suburbana. O último ODM não respeita a uma área mas sim à metodologia de execução da CID por uma parceria global para o desenvolvimento.

A síntese que se segue, feita a partir de relatórios de organizações internacionais como o CAD da OCDE, o Banco Mundial, o PNUD, o FIDA, a OIT, a CNUCED, etc., e de textos com origem em organizações estatais em países com forte presença na cooperação internacional como a Noruega, a Holanda ou o Reino Unido, define o conteúdo comum das estratégias

nacionais de redução da pobreza, que a CID passou a ter como orientador dos programas que executa: a) aumento das oportunidades dos pobres através do crescimento económico direccionado para os mais vulneráveis; b) melhoria das capacidades dos pobres para aproveitarem essas oportunidades através de um maior acesso a activos humanos, físicos e financeiros; c) aumento da “voz dos pobres”, ou seja, que o imperativo ético do empoderamento dos pobres seja claramente assumido; d) redução da vulnerabilidade dos mais pobres pela construção de redes de segurança social; e) ligação forte entre a boa governação e as políticas de desenvolvimento concebidas pelos países receptores com os MDG adaptados aos países como referencia; f) condicionamento ex-post ou seja o financiamento da CID fica dependente da execução das medidas que os próprios países aprovaram nos PRSP.

Essa mudança implicou uma retoma do papel do Estado receptor da ajuda agora como autor das prioridades e de responsabilidades que assume face à comunidade internacional, que deve subordinar os programas de cooperação internacional a essa definição. O nível de intervenção do Estado deve ser o de principal agente de planeamento, apenas “market friendly”, ou de garante indispensável da existência de condições para os pobres aumentarem as suas possibilidades de escolhas e capacidades (Sen, A. 1983 ou 2003 por exemplo), através de correcções normativas da distribuição de rendimento que o mercado realiza.

Note-se que continuaram ao longo de todos estes anos a existir autores que defendem que a conclusão a tirar da pouca resposta às expectativas verificada é de que a CID só deve ser feita com países que tenham regimes políticos a funcionar segundo as regras ocidentais do modelo democrático: direitos de propriedade, legislação e aparelho judiciário transparente e honesto, governo eleito em eleições pluri partidárias livres e justas, respeito pelos direitos humanos, liberdade dos órgãos de comunicação social.

A teoria do desenvolvimento procurou acompanhar essa evolução; como afirma Estevão, 2002 *“Três propostas teóricas foram tomadas como ponto de partida ,..., introduzir novas dimensões no estudo do desenvolvimento económico: a análise do desenvolvimento como um processo de mudança institucional, de Douglass North; a teoria do Estado desenvolvimentista proposta por Chalmers Johnson e prolongada por autores como Alice Amsden, Robert Wade, ou Peters Evans; e a perspectiva da informação imperfeita desenvolvida por Joseph Stiglitz. A análise em termos de Estado desenvolvimentista constitui*

*uma proposta muito consistente, na medida em que ajuda a compreender o papel decisivo que o Estado tem nos processos de industrialização tardia, bem como a importância da sua autonomia e da sua incrustação no conjunto das relações da sociedade, indispensáveis para a criação de uma visão do desenvolvimento e para o estabelecimento de relações intensas com os grupos económicos e sociais.”*

A formulação da CID recuperou os temas da participação dos países receptores incluindo a sociedade civil, de harmonização entre as práticas da ajuda dos países financiadores, do alinhamento com as políticas locais para a concepção dos programas e do condicionalismo definido pelas próprias autoridades locais.

A dimensão da globalização veio incentivar o debate sobre os bens públicos globais, no seio da comunidade científica, levantando questões sobre a transnacionalização de bens como a água, a segurança, a poluição, a saúde face às epidemias, mas sem abdicar da responsabilidade dos Estados. Cook et J.Sachs (2001) propõem mesmo uma lista de bens de apropriação colectiva que podem ser produzidos à escala regional: -O ambiente; - A saúde pública no que respeita a doenças infecto contagiosas; - A dimensão regional da regulamentação e estabilização dos mercados financeiros; - A harmonização das políticas; - A coordenação do controle de fronteiras; - As telecomunicações; - A energia eléctrica ; - A investigação agrícola e a biotecnologia; - Legislação sobre extradição.

Note-se que a noção de bens públicos incluindo a paz tem vindo a assumir um carácter dominante, desenvolvendo o que pode vir a ser um dos eixos centrais do actual paradigma : a segurança. O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan afirma: “Uma paz mais sólida, uma prosperidade melhor repartida com um ambiente saudável: nada disto é impossível de atingir se a vontade política existir. Mas nem os mercados, nem os governos por si próprios podem conseguir produzi-los. É por isso que os nossos esforços devem virar-se para o elemento em falta: os bens públicos à escala mundial. “

## 2. O estado da arte na CID visto pelas relações internacionais

Para as relações internacionais a definição da cooperação internacional faz – se num pressuposto base de que a acção dos Estados , como actores unitários racionais, está subordinada antes de mais a uma ética de sobrevivência política, embora a diferentes níveis entre aqueles que detêm mais poder militar e económico-financeiro e os que detêm menos, num sistema internacional atomístico (ou anárquico) caracterizado por um lado pela ausência

de uma autoridade global, e por outro pela aceitação, desde o início do século XX e em especial pós guerra de 1945, pelos Estados soberanos de instâncias de concertação multinacionais de carácter mais geral como a Liga das Nações ou mais sectoriais como o GATT.

A lógica das alianças de curto prazo com objectivos definidos – em geral militares - foi-se transformando pela emergência dos acordos internacionais sobre o comércio e sobre o sistema financeiro internacional depois da guerra de 1939-45. A teoria realista<sup>8</sup> e neo realista cujos autores de referência são Morgenthau e Waltz, explica esta evolução pela emergência de potências mais poderosas que outras – os EUA e a URSS.

Dentro do domínio das relações internacionais a cooperação internacional passou a ser justificada pela necessidade dos Estados de maximizarem os seus interesses absolutos e não só os relativos, sem alteração das teses que consideravam os Estados como os principais actores.

Para esses autores cada Estado nas acções de cooperação procura antes de mais maximizar os seus próprios interesses e segurança em relação a todos os outros Estados. (Powell, 1991)

De acordo com Keohane, a cooperação internacional é definida pelo cálculo de custos e benefícios pelos Estados: *“A state do not typically cooperate out of altruism or empathy with the plight of others nor for the sake off pursuing what they conceive as international interest. They seek wealth and security for their own people, as search for power as a means to these ends.”*

As escolas funcionalista e neo funcionalista, essencialmente com Mitrany e Haas, vão permitir teorizar uma CID apoiada em organizações internacionais vocacionadas para as áreas técnicas e não políticas<sup>9</sup>, com poderes transnacionais e um conjunto de pressupostos éticos normativos como a possível transferência da lealdade dos cidadãos do Estado para as organizações internacionais, o objectivo de missão da paz e da promoção do bem – estar, etc. Com Haas o funcionalismo foi-se transformando sobretudo pelo acompanhamento da criação e desenvolvimento da actual União Europeia, e voltou a defender que só a articulação das áreas técnicas e políticas permitia sucesso nas acções empreendidas.

---

<sup>8</sup> Há autores que consideram a teoria idealista como fazendo parte desta evolução do tratamento da cooperação internacional pelo domínio das relações internacionais. Pensamos que essa teoria é um antepassado demasiado longínquo para o âmbito deste projecto.

<sup>9</sup> Distinção ainda hoje presente nas tipologias de acções de cooperação onde se inclui a categoria de “cooperação técnica”.

Os autores que escreveram sobre os regimes internacionais<sup>10</sup> como Krasner, consideram a CID como um fenómeno permanente integrado na política externa, a exemplo daquilo que ainda hoje os documentos de programa dos vários governos portugueses consideram.

Para Keohane, para promover uma cooperação internacional que beneficie toda a população, os Estados criam regimes internacionais, que ele definia como um conjunto de regras, procedimentos e de decisões com o objectivo de reduzir os custos de transacção da cooperação.

Os autores desta escola e os seus críticos foram colocando na agenda da investigação e da política as questões sobre as causas da formação e evolução dos regimes, sobre o papel das normas e das ideias nas Relações Internacionais, utilizando esses conceitos também como “um instrumento para explicar o funcionamento e evolução de processos de cooperação” (Cravinho, 2002).

Os institucionalistas, como Keohane (1989), são os herdeiros directos da literatura sobre regimes e cooperação internacional da década de 80. Segundo eles, as instituições podem estimular a cooperação entre actores racionais egoístas na medida em que reduzem incertezas, diminuem o custo das transacções, fornecem informações e estabilizam expectativas, modificando assim a relação custo/benefício.

Os autores institucionalistas afastam-se da premissa, básica para os neo-realistas, de que os actores buscam sempre ganhos relativos. Assim, em situações que se distanciam de jogos soma zero a possibilidade de cooperação aumenta. As instituições que puderem ser construídas a partir dessa concepção de cooperação serão o pilar da ordem internacional.

O principal foco de debate com os neo-realistas refere-se, justamente, à natureza do sistema internacional (Waltz, 1979). Os neo-realistas enfatizam que a motivação dos actores é a da soma final zero entre custos e benefícios, ou seja, buscam ganhos relativos. Nesse contexto, as possibilidades de cooperação são limitadas e o aliado de hoje deve ser visto como o inimigo de amanhã. Por outro lado, a formação de uma rede de instituições internacionais não mudaria a estrutura do sistema, e o problema da insegurança no sentido militar mantém-se relevante.

Os sinais da emergência de uma nova teoria da cooperação são os autores que vêem as questões actualmente de forma não linear, interdisciplinar, descentralizada e evoluindo num

---

<sup>10</sup> “regimes são princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos actores....., Regimes defendem direitos básicos de propriedade. Estabelecem padrões aceitáveis de comportamento. Coordenam tomadas de decisão.” Krasner, 1985, citado por Cravinho, J.G.,2002.

processo aberto de participação de múltiplos actores seja dos países financiadores seja dos receptores da ajuda, que pode ter um impacto local e no sistema internacional.

### O normativo (ideias e normas)

O debate sobre os conceitos de ideias e normas que existem no “campo” da CID ainda é suficientemente pouco definido para se poder afirmar quais são aqueles que prevalecem como dominantes, havendo mesmo autores que consideram que estão ainda muito confusos e misturados para se poder fazer uma distinção operacional (Kate O’ Neil, 2005).

A noção de “ideias” desenvolve-se por haver autores que acreditam que os intervenientes no “campo” não têm motivações apenas racionais de procura de interesses próprios mas também que, a esses interesses, se somam outros motivos de origem mais transcendente: “o que os actores acreditam é tão importante como aquilo que fazem” (Campbell, 2002). A tipologia de motivações apresentada por Sagasti (1999) é o espelho dessa afirmação: - geo-estratégicas e de segurança – políticas em geral - económicas e comerciais - resolução de problemas como tráfico de drogas, crime internacional, ambiente, SIDA, terrorismo - altruísmo, ética, humanitarismo, crenças religiosas.

Para alguns autores a tipologia das ideias inclui paradigmas de conhecimento, ideias normativas, *frames*, ideias feitas ou mitos e ideias programáticas, (Campbell, 2002).

O conceito de normas parece estar mais estabilizado encontrando-se poucas diferenças na definição de vários autores que parecem estar de acordo implícita ou explicitamente que as normas configuram as preferências dos intervenientes no “campo” seja dos individuais seja daqueles que têm uma identidade colectiva.

Não necessitam de ter uma realidade correspondente. Por exemplo não é necessário existir um Estado cujo ordenamento constitucional seja a divisão racial para que exista uma norma transnacional contra o apartheid (Klotz ,2002, citado por Kate O’ Neil, 2005).

Entre a definição de normas de Finnemore, M.. & Sikkink, K (1998): “padrões de comportamento adequado para actores com uma dada identidade” e a de Risse, T et al. (1999) “expectativas colectivas acerca do comportamento adequado para uma determinada identidade” não nos parece haver diferenças significativas. Os primeiros autores consideram que as normas institucionalizadas são aquelas que são consideradas pela comunidade de interessados como sendo as que promovem o progresso racional e a cidadania mundial com as qualidades de universalismo, individualismo e aceitação voluntária.

Quanto aos princípios, estes autores consideram uma definição enquanto “crenças individuais” sobre o que está certo ou errado (Risse, T. et al, 1999) que se vão socializando, tornando-se normas com o filtro das instituições e das comunidades epistémicas de

académicos e práticos que vão construindo conhecimento ou adaptando a sua prática a essas normas. Note-se que se tomarmos autores que não se referem à Cooperação teremos uma definição que no essencial não contradiz ao que foi dito: "*Les principes désignent, dans les sciences comme dans la morale, des propositions premières considérées comme des points de départ nécessaires en toute recherche, par exemple les axiomes en géométrie, le principe du déterminisme universel en physique, l'absolu du devoir en morale.*"<sup>11</sup>. Os princípios são hipóteses não demonstráveis a partir da qual se constrói um « "campo" » de conhecimento. A confirmação ou infirmação dos princípios em si não existe mas apenas sobre os resultados da escolha feita.

Os temas de debate actual que nos parecem centrais são sobre os processos pelos quais as ideias e as normas se afirmam no "campo", como se processa o debate contemplando as opiniões dos intervenientes receptores da ajuda e dos financiadores, e qual a relação entre ideias, normas e a política prática. Um bom exemplo de como estes temas surgem no debate sobre uma questão específica no "campo" pode ser visto em Piron, J-L (2002), num trabalho para o DFID sobre o "direito ao desenvolvimento", onde a autora inclui um quadro muito interessante sobre as diferentes posições dos intervenientes dos países financiadores e receptores da CID.

O normativo (ideias e normas) que constituem o actual consenso, é constituído pela *Declaração Universal dos Direitos do Homem* aprovado pela ONU em Dezembro de 1948, como um conjunto de princípios que se foram tornando normas. Esse documento, seja nos "considerandos" iniciais seja nos 30 artigos que o compõem, apenas deixa de fora directamente as questões que poderiam constituir normas na área do ambiente, se considerarmos todo o conjunto de debates sobre a CID em curso que produzem conhecimento sobre o "campo", inspirando outros como a "Carta africana dos direitos humanos e dos povos".

Esse normativo tem como concretização mais actual (e perspectivado de acordo com o vocabulário e o modo como 60 anos depois se colocam as questões<sup>12</sup>), a parte de afirmação de normas da resolução da Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento – o início do "Monterrey Consensus" – de Março de 2002 no México e a Declaração do Milénio de 2000, retomado ou inspirado em Conferências como a do Rio, Cairo, Copenhaga, Paris, Cimeira Europa – África, etc..

Os intervenientes presentes, ministros de Estados, organizações financeiras multilaterais, da

---

<sup>11</sup> Emile Brehier (1964), *Les themes actuels de la philosophie*, P. U. F., Paris.

<sup>12</sup> Por exemplo a Declaração refere nos considerandos "o terror" no contexto pós – guerra 39-45, enquanto a mesma palavra da Declaração de Monterrey tem por contexto expresso os ataques terroristas de 11 de Setembro.

OMC, do CAD/OCDE, dirigentes de empresas e de organizações da sociedade civil de países mais e menos desenvolvidos elaboraram um consenso em medidas e regras práticas em contexto de globalização e de interdependência crescente.

Esse texto contém o enunciado de princípios e normas<sup>13</sup> e constitui, nas palavras do Relatório da situação económica e social do mundo em 2002, saído em 2005, “um pacto sólido entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e em transição para aumentar as hipóteses de todos os países atingirem os Objectivos do Milénio aprovados em 2000”.

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

Essa conferência corresponde a um esforço sem precedentes de um número de intervenientes internacionais do “campo” da CID.

### O conhecimento “estabilizado” ou paradigmas

Os paradigmas são matrizes disciplinares que determinam o conhecimento perfilado maioritariamente pelos intervenientes num “campo”. Chamamos “paradigmas práticos” a esse conhecimento na CID porque nos parece que sempre foram constituídos por conjuntos de soluções de modos de fazer Cooperação mais do que uma construção coerente que englobasse a reflexão teórica e a análise empírica.

Os primeiros consensos sobre o conhecimento em CID foram o “Paradigma dos projectos sectoriais” e o “Paradigma do ajustamento estrutural (ou *Washington Consensus*)”. O actual “Paradigma da eficácia da ajuda” (ou *Monterrey Consensus*) parece ter estabilizado a partir da crítica ao anterior. Vamos neste ponto analisar esse conhecimento a partir do conceito de “campo”.

#### O paradigma dos projectos sectoriais

O primeiro paradigma prático correspondia a teorias, políticas e modelos já referidos da economia do desenvolvimento articulado com a convicção de que o Estado era a única entidade interveniente dominante no “campo” da Cooperação nos países receptores da ajuda.

---

<sup>13</sup> De acordo com o que dissemos atrás sobre o conceito de norma e de princípios; o documento usa o termo “princípios”.

Acreditava-se que os Ministérios receptores tinham capital humano suficiente para tornar eficaz a planificação nacional e regional, a prioridade à modernização das estruturas físicas, da agricultura e da indústria, da educação e da saúde.

Ou seja, a partir da análise do capital simbólico de reconhecimento que esses intervenientes detinham por terem conseguido ser independentes, como era exemplo nos anos setenta em Moçambique a FRELIMO, na Guiné – Bissau e Cabo Verde pela acção do PAIGC como intervenientes institucionais e de Samora Machel ou da obra de Amílcar Cabral<sup>14</sup> como intervenientes individuais e, nos anos 90 em Timor Leste, sobretudo pela acção da FRETILIM e da Igreja Católica, corporizando, pelo menos para o exterior do país, a resistência da população à ocupação Indonésia, acreditava-se que os intervenientes iriam absorver a ajuda internacional em capital financeiro e humano e aproximar-se dos modelos ocidentais afastando-se dos intervenientes tradicionais detentores de um capital considerado como socialmente desapropriado. Neste paradigma a influência do “campo” político fazia-se sobretudo a partir da lógica da repartição geopolítica com origem nas relações internacionais. Até aos finais dos anos setenta, os intervenientes, procuraram apoiar projectos de médio/longo prazo com doações e empréstimos. A insuficiência deste modo de canalizar os fundos da ajuda ao desenvolvimento, face aos problemas com a dívida externa dos países, sobretudo na África Subsaariana, levaram, a partir de 1979 – 1980, a que os intervenientes adoptassem as teses neoclássicas concretizadas em empréstimos para ajustamento sectorial e estrutural, com a definição do relatório de 1981 do Banco Mundial.

Tais empréstimos estiveram desde logo condicionados ao acordo sobre um programa de estabilização; o ajustamento estrutural surgia como apoio a essas mudanças e o ajustamento sectorial como a sua pormenorização a nível dos sectores estratégicos de actividade, tornando operacionais experiências com empréstimos condicionados a sectores de actividade, como as da Índia (anos sessenta), ou da Zâmbia, Quênia e Tanzânia, nos anos setenta.

O “condicionamento” é o conceito chave no modo de relação entre os intervenientes dominantes - o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM)- por um lado, e os dominados – os Estados Africanos, por outro. Aprovado em 1952, por essas organizações - por imposição dos EUA, contra a opinião dos restantes membros<sup>15</sup> -, consiste genericamente

---

<sup>14</sup> Não conheço obras que se tenham debruçado sobre o capital simbólico de um interveniente individual já falecido, mas parece-me evidente, no caso de Amílcar Cabral, que esse capital existia em simultâneo com aquele decorrente da sua apropriação por membros do PAIGC. Também me parece que o sucesso geral de Cabo Verde tem contribuído para mantê-lo, enquanto o insucesso da Guiné – Bissau o vai degradando. Já para Samora Machel não me parece tão evidente a sobrevivência desse capital individual, tendo a convicção que se foi dissolvendo no capital simbólico da FRELIMO.

<sup>15</sup> Em Bretton Woods, New Hampshire, o plano Keynes que se opunha ao plano White dos EUA referia expressamente no prefácio sobre o FMI e BM: “deveria existir a menor interferência possível nas políticas nacionais internas (...) nos domínios da política interna a autoridade do Conselho Directivo da Instituição teria de se limitar a recomendações ou quanto muito a impor condições para uso por prazos mais alargados das facilidades que oferece a Instituição”. ( citado por Vries, M.,1985)

na prática de condicionar o acesso aos empréstimos a medidas de política económica aprovadas e postas em prática pelo país requerente.

Este conceito só foi incluído nos estatutos do FMI em 1969 e as directivas que permitiam uma aplicação real e normalizada são-no só em 1979<sup>16</sup>

### O paradigma do “Washington Consensus”

Os conceitos de estabilização e ajustamento estrutural<sup>17</sup> foram, nos anos 80 e 90, objecto de inúmeros textos oriundos de áreas de conhecimento muito diversas que procuraram precisar os seus contornos conceptuais, seja no sentido mais genérico como sinónimo de desenvolvimento<sup>18</sup>, seja num sentido mais restrito de políticas económicas e sociais.

A partir da desagregação da URSS, o critério da “boa governação” foi acrescentado<sup>19</sup> fazendo o “campo” da CID” assumir como critério normativo de conhecimento um conceito até aí do domínio do “campo” político” acrescentando-o aos critérios sociais e económicos. Essa absorção de um critério de um “campo” por outro tem também como efeito acentuar o processo de autonomização do CID.

As críticas já referidas fizeram acender a competição entre intervenientes tendo por um lado o Banco Mundial e o FMI e por outro as ONG, e vários intervenientes multilaterais como a UNICEF e a UNESCO. Essa competição permitiu aos segundos verem o FMI e o Banco Mundial perder capital social e permitiu-lhes ganhar poder para maior acesso a fundos e a posições mais perto do centro. E se o Banco Mundial procurou acompanhar essa evolução tentando manter a posição de interveniente dominante, o FMI claramente não foi capaz de o fazer, perdendo ao longo da degradação do paradigma a sua posição central.

### Quadro 1

---

<sup>16</sup> Desde os finais do século XIX pelo menos que a exigência de garantias por parte do país que pedia um empréstimo a outro ou a outros é prática corrente. Em geral a exploração de minas, dos correios, de linhas de transportes foram o penhor mais utilizado. O não pagamento levou a ameaças de invasão, chegando no caso das dívidas da Alemanha à França, à tomada por esta das minas do Ruhr, e, no caso da Grécia, a uma administração internacional, etc.. Em Portugal discutiu-se a venda das colónias como forma de pagamento da dívida.

<sup>17</sup> Note-se que esses conceitos têm uma história que remonta à reconstrução europeia do pós-guerra 1939-45, e à necessidade de evitar o proteccionismo exacerbado dos anos vinte e trinta, como afirma Toye, J. (1995)

<sup>18</sup> “A essência do desenvolvimento é o ajustamento estrutural, ...” (Streeten, P., 1987).

<sup>19</sup> Ver Moore, M. (1993) para uma lista de discursos, só no ano de 1990, de políticos europeus como M.Tatcher, D.Hurd, Mitterand, dos EUA ( McNamara ) e de organizações internacionais como o Banco Mundial, a OUA, a ONU, a OCDE e o Parlamento Europeu sobre o que é e a necessidade de inclusão do critério da Good Governance.

<b>Consensus de Washington original</b>	<b>Consensus de Washington “completado”</b>
Disciplina orçamental	Boa governação nas empresas
Reorientação das despesas públicas	Luta contra a corrupção
Reforma fiscal	Mercado de trabalho flexível
Liberalização das taxas de juros	Adesão às normas da OMC
Formação concorrencial da taxa de câmbio	Adesão aos códigos e standards financeiros interenacionais
Liberalização do comércio	Abertura “prudente” da conta capital
Abertura ao Investimento Directo Estrangeiro	Taxa de câmbio livres
Privatizações	Banco central independente/objectivo inflação
Fim do máximo de regulamentações administrativas	Redes de protecção social
Garantia do direito de propriedade	Redução da pobreza em grupos alvo

Fonte: Dani Rodrik, in *Science Humaines*, 206, Julho 2009 (tradução Carlos Sangreman)

#### O actual “*Monterrey consensus*”

A crítica ao *Washington Consensus* originou um conjunto de propostas de alteração da necessidade financeira da ajuda, bem como do conhecimento sobre a metodologia a adoptar para que a CID fosse mais eficaz, já referidas anteriormente. Os autores que têm vindo a debater a eficácia da ajuda ao longo da segunda metade do século XX proporcionaram o conhecimento base para a construção deste paradigma<sup>20</sup>.

A proposta inclui que os intervenientes dominantes, seja a nível mundial, seja a nível nacional, aceitem abdicar de parte da sua posição para atribuírem a outros intervenientes posições com mais poder.

O grande grupo destes outros intervenientes são os Non State Actors<sup>21</sup>, marginais ao “campo” seja quanto a acesso a fundos seja quanto a reconhecimento pelos outros intervenientes nos países receptores ou nos financiadores. Note-se que a participação destes intervenientes no “campo” da CID nos países receptores levanta questões relacionadas com a construção das instituições públicas, do Estado e do tipo de intervenientes que constituem a sociedade civil que fazem parte do debate passado e actual em curso.

O outro grupo são os países destinatários da ajuda. Contraditoriamente à própria concepção da CID, o seu papel no “campo” sempre foi o de intervenientes secundários, no que respeita ao funcionamento do mesmo. O critério de “quem tem acesso a fundos” determinava a posição afastada do centro, em detrimento do critério de “serem os destinatários”, excepto

<sup>20</sup> Veja-se a bibliografia referida em Hansen, H. and F. Tarp (1999)

<sup>21</sup> Hoje constituídos por diversos actores – englobando tendencialmente toda a sociedade civil não empresarial – embora inicialmente o termo fosse utilizado apenas para as ONGD.

para alguns “sub-”campos” formados por países ex - colónias e ex - colonizadores como Portugal e os PALOP ou a Espanha e os países Hispânicos da América Latina.

O conhecimento actual prático da CID cria um maior equilíbrio entre intervenientes no “campo” mas está longe de estar estabilizado.

## Quadro 2

### **Síntese das ideias-chave do “novo consenso”**

---

i) Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio constituem o quadro de orientação da intervenção dos agentes da cooperação internacional para o desenvolvimento.

ii) A segurança constitui um aspecto importante na cooperação para o desenvolvimento, essencialmente, no que concerne aos chamados Estados frágeis ou falhados.

iii) O objectivo principal a atingir até 2015 é o da redução da pobreza para metade (sendo a pobreza definida de acordo com o conceito do Banco Mundial, em que é pobre quem vive com menos de 1 dólar por dia).

iv) O crescimento económico é o instrumento chave na redução da pobreza.

v) A melhoria dos níveis de educação e de saúde das populações contribui para a redução da pobreza e simultaneamente para o crescimento económico.

i) O comércio é um motor fundamental de crescimento e as economias necessitam por isso, de ser abertas.

vii) As economias de mercado permitem atingir níveis de crescimento maiores e mais rapidamente.

viii) As infra-estruturas dos sectores produtivos, na água, educação, saúde devem constituir prioridades em termos de despesas públicas.

ix) Os recursos públicos serão geridos de modo mais eficaz e eficiente por instituições transparentes, descentralizadas, responsáveis e orientada para resultados.

x) Os PRSP permitem a focalização na pobreza e participação social.

xi) A boa governação e boas políticas são fundamentais para crescimento económico e a boa utilização da ajuda ao desenvolvimento.

xii) Para os países com piores desempenhos a ajuda internacional deve basear-se na ajuda humanitária e o apoio ao nível da segurança.

xiii) É necessário reforçar os níveis de ajuda ao desenvolvimento.

xiv) Parte dos recursos da APD devem ser destinados ao perdão da dívida dos PED.

xv) Devem ser promovidos outros instrumentos, como os Fundos Globais, para aumentar

os níveis de ajuda.

xvi) A ajuda ao desenvolvimento deve ser focalizada nos problemas mais graves, a fome, o Hiv-Sida e a educação para todos.

xvii) A ajuda deve ser gerida preferencialmente pelas organizações multilaterais.

xviii) A ajuda ao desenvolvimento deve ser prestada preferencialmente através dos orçamentos nacionais, em vez de projectos individuais, no pressuposto de que os recursos são usados adequadamente.

xix Os países mais ricos devem reduzir os subsídios e promover acesso aos seus mercados por parte dos PED.

-----  
Fonte: Maxwell 2005 (Tradução de Tânia Santos)

## **A ARQUITECTURA DA METODOLOGIA DE ANÁLISE QUE PROPOMOS**

### O “campo”, o “capital” e o “habitus”

Estes são os conceitos que Pierre Bourdieu utilizou como instrumentos centrais de leitura da realidade social.

O “campo” para Pierre Bourdieu é “um microcosmo autónomo no interior do macrocosmo social” constituído pelo conjunto de equilíbrios e de interesses específicos do conhecimento e da acção a que se referem.

Todos os intervenientes num “campo” têm em comum interesses e motivações que originam uma cumplicidade implícita entre eles, bem como a definição tácita das condições de entrada de novos intervenientes.

A estrutura do “campo” é um conjunto de posições interrelacionadas e interdependentes pelas quais os vários intervenientes não homogéneos, individuais ou instituições, competem entre si, com uma configuração que articula o subjectivo (individual) com o objectivo (social). Os critérios que definem essa estrutura são específicos de cada “campo”.

A ocupação dessas posições sociais depende do volume e estrutura do capital económico, cultural e social, que cada um dos intervenientes possui.

Os intervenientes no “campo” utilizam estratégias de reprodução e de reconversão procurando ocupar as posições que tenham características dominantes sobre outras que surgem como dominadas. As posições dominantes são aquelas que, quer tenham ou não esse

objectivo, as suas acções influenciam toda a estrutura e são influenciados por ela.

O conhecimento dentro do “campo” forma – se e desenvolve-se em rede, a partir do senso comum, do conhecimento prático e do conhecimento científico, podendo variar aquele que predomina nos intervenientes com posições dominantes. É a conjugação destes tipos de conhecimento que permite ter padrões de actuação, de avaliação, de laboratório e de ciclos de aprendizagem e correcção da prática. O que nós designamos por “funções de comportamento esperado”.

A cada “campo”» corresponde um "habitus" próprio. O "habitus" é constituído pelo conjunto de comportamentos, gestos, pensamentos, individuais ou sociais que se tornaram inconscientes pela sua incorporação na nossa personalidade individual, social ou na cultura de instituições. São elementos da identidade individual e colectiva de cada interveniente no “campo” que se podem alterar lentamente ao longo da vida e que podem influenciar e ser influenciados por outros “campo”s”. Um “cunho social” na expressão de Élias, N., 1991, ou “um sistema de disposições duráveis transponíveis” na definição de Bourdieu, P. ou “a maneira como as estruturas sociais se exprimem na nossa mente e no nosso corpo” (Corcuff, P., 2001).

No caso português a constituição desse “habitus” deriva da história contemporânea da colonização, da guerra colonial, descolonização, integração de retornados, tedno mesmo uma dimensão individual de solidariedade com os novos países.

E pensamos assim a partir de uma pormenorização da especificidade identitária do nosso país : a identidade nacional portuguesa passa por elementos não só do passado histórico com os PALOP, o Brasil e Timor mas também por elementos actuais resultantes das notícias permanentes na rádio, jornais e televisão sobre África e Brasil, da actividade de africanos e brasileiros em Portugal e de portugueses nesses países<sup>22</sup>;

- a atitude portuguesa de desconfiança em relação ao Estado
- a tentação de utilização das instituições para benefício pessoal económico ou simbólico
- a minimização da necessidade de organização a médio e longo prazo
- a organização do exercício do poder, em diversos níveis, de forma “leve leve”
- uma enorme tolerância aos erros de vários tipos desde a dimensão pessoal à responsabilidade institucional;

---

<sup>22</sup> O que contrasta note-se com o “desaparecimento” de Macau dos média e do imaginário. Não houve nas últimas eleições uma única referência nos programas dos principais partidos a esse território.

o facto de, em média, em cada 2-3 famílias existir ainda alguém vivo que ou esteve na guerra colonial ou viveu em África (32 % no inquérito feito pela Universidade de Aveiro e Plataforma das ONG em 2006, referido mais adiante neste documento)

presença de valores de solidariedade na relação com outros países como se viu com Timor e com as sucessivas iniciativas de recolha de bens ou apoio a projectos nos PALOP por parte de entidades desde escolas primárias e juntas de freguesia, AMI, e até empresas e universidades.

Esta identidade portuguesa dar-se-á bem com uma Cooperação que procura equilibrar os actores descentralizados com o Estado e com as empresas privadas, procurando chegar directamente às pessoas sem passar, se necessário, por instituições com responsáveis catalogados de forma genérica como menos sérios.

A constituição da nossa identidade individual, familiar e colectiva têm como efeito que a CID é uma actividade que se incorpora positivamente nessa matriz social, com características individuais muito acentuadas. Ou seja a geração que ocupa hoje posições de poder sobre recursos aceita facilmente orientar parte desses recursos para a Cooperação se essa actividade tiver elementos pessoais de memória familiar, conhecimento no terreno do país de destino e das pessoas nacionais desses países. O reverso da medalha é que esse tipo de identidade origina facilmente um modelo de Cooperação descentralizado, anarquista ou caótico, onde a acção individual se faz em detrimento da colectiva com muita facilidade.

### O “campo” da CID em Portugal

Para uma análise do “campo” da CID consideramos que temos de a estruturar em dois níveis um macro com indicadores gerais, e outro específico dos actores que intervêm no “campo”.

Para o nível mais geral (ou macro) vamos tomar como indicadores para os países financiadores a APD/RNB, a taxa de execução dos actores públicos e o esforço global na Cooperação - Commitment Development Index. Para os países com quem temos Cooperação vamos considerar um indicador de boa governação e a avaliação dos ODM.

### O Nível Macro APD / RNB<sup>23</sup>

Quadro 1  
A realidade e os compromissos da APD portuguesa 1995-2008

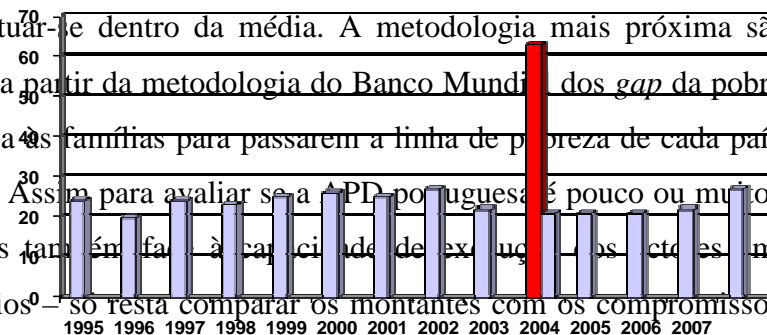
---

<sup>23</sup> Em 2004 o valor inclui o reescalonamento da dívida de Angola. Tal valor irá contar como negativo a partir do ano de 2009. Assim o valor do índice descontando esses valores é na realidade 0,21. Em 2008 a APD inclui uma linha de crédito concessional de 66 M€ a Marrocos, com carácter sobretudo empresarial. Se não considerarmos esse valor teremos 0,23 em vez de 0,27. Ou seja um crescimento menos acentuado de 2007 para 2008.

Ano	APD	APD/RNB	Compromisso 0.33 em 2006	Saldo em falta
1995	192.593	0.24	0,24	0
1996	167.631	0.20	0,25	40.231
1997	219.034	0.24	0,26	14.602
1998	232.320	0.23	0,26	34.343
1999	259.033	0.25	0,27	22.795
2000	293.647	0.26	0,28	22.588
2001	299.747	0.25	0,29	45.562
2002	342.295	0.27	0,30	32.962
2003	282.873	0.22	0,30	108.006
2004	829.891	0.63	0,31	-418.897
2005	303.426	0.21	0,32	158.937
2006	315.774	0.21	0,33	177.435
2007	343.727	0.22	0,34	181.238
2008	429.956	0.27	0,34	117.840

Fonte: site do IPAD e cálculos do autor

Não conheço estudos com fundamento científico aceites pela comunidade académica que estimem qual a ajuda necessária para criar condições que permitam aos países menos desenvolvidos situar-se dentro da média. A metodologia mais próxima são as estimativas feitas, sobretudo a partir da metodologia do Banco Mundial dos *gap* da pobreza (ou seja qual a verba necessária às famílias para passarem a linha de pobreza de cada país) para atingir as metas dos ODM. Assim para avaliar se a APD portuguesa é pouco ou muito – não só face às necessidades mas também em fa – à capacidade de execução – os países beneficiários – só resta comparar os montantes com os compromissos assumidos e as taxas de execução. Segundo o último relatório de execução do PO5, disponível no site do IPAD, Portugal terá que disponibilizar cerca de 800 milhões de euros para a APD em 2010, muito longe dos 343 milhões de 2007, se não quiser faltar ao compromisso europeu de dedicar 0,51% do RNB à APD nesse ano. No quadro apresentado projecta-se uma evolução que corresponderia a cumprir o compromisso de 0,33 % em 2006 e os saldos respectivos calculados para os valores que se verificaram da APD. No Relatório OE 2009/Orçamentação por Programas, Portugal aprovou um novo calendário para aumentar gradualmente a sua APD com vista a cumprir com o rácio APD/RNB de 0,70% em 2015, tendo identificado como nova meta intermédia o rácio APD/RNB de 0,34% para 2010. É uma evolução que teria os valores absolutos do quadro seguinte a partir de um crescimento do RNB nulo. Propõe-se assumir um compromisso seguindo um aumento anual médio superior ao do período que apesar de ser inferior a 1 % ao ano, não foi cumprido.



#### Quadro 2

Estimativa de APD portuguesa de acordo com o novo compromisso

ANO	APD (M €)	APD/RNB
2008	429.956	0,27
2009	493.653	0,31
2010	541.426	0,34

Fonte: Site do IPAD e cálculos do autor

A determinação correcta destes e doutros indicadores é fundamental para que os vários intervenientes tenham informação de como vai evoluindo a Cooperação.

E neste caso da relação entre APD e RNB a sua metodologia enferma de uma limitação que poderia ser corrigida: o PIB a partir do qual é calculado o RNB<sup>24</sup> é determinado a partir da

<sup>24</sup> RNB = PIB - Rendimento Líquido com o Resto do Mundo

metodologia de Contabilidade Nacional que determina ou estima a produção de todos os sectores formais e informais a partir de uma matriz ou quadro de dupla entrada de coeficientes técnicos; em contraste a APD é calculada e partir dos dados determinados pelo IPAD, seguindo a norma europeia respectiva, e enviados por outros intervenientes públicos eventualmente com estimativas simples de projecção de valores de anos anteriores para alguns dos intervenientes.

Temos portanto duas séries: uma calculada em pormenor que dá resultados perto ou superiores à realidade e outra que faz o contrário, calculada pelos dados disponíveis dará sempre resultados abaixo da realidade. O resultado do indicador relacionando as duas (APD/RNB) será sempre inferior ao real.

Neste tipo de indicadores ainda temos a taxa de execução. Durante anos sempre ouvi afirmar no “campo” da Cooperação que os actores públicos tinham uma taxa muito baixa, embora nunca tenha visto números de fonte fidedigna.

Consultando os memorandos on line no site do IPAD, podemos encontrar

Ano	Taxa de execução (%)
2004	72
2005	77
2006	81
2007	80
2008	80

Fonte: Site do IPAD e Relatório do GPEARI Ministério das Finanças e da Administração Pública

Estes números apontam para uma evolução positiva na adequação da estrutura da Cooperação às verbas de que dispõe. Ou seja, se em 2004 havia claramente verbas em excesso para a capacidade da estrutura de execução em 2007 e 2008, embora não deixe de ser baixa - pois significa que 20 % da verba não foi executada - deve estar dentro da média dos melhores organismos da Administração.

Com referência a um documento da Plataforma das ONG<sup>25</sup> pode – se afirmar para o ano de 2007 que *“Os passos positivos dados nos anos recentes pelo MNE em direcção a um nível óptimo de execução financeira dos fundos que lhe foram atribuídos, não foram*

---

<sup>25</sup> Não deixa de ser curioso como a Plataforma das ONG foi o único actor do “campo” da CID a produzir uma análise sobre o Orçamento da Cooperação.

*acompanhados, no caso do último ano de execução, pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social, pela Presidência do Conselho de Ministros, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e também pelo Ministério das Finanças.*

*Aliás, se verificarmos que um dos níveis de execução mais baixos (67%) se situa no ministério que deteve a maior dotação (115 milhões, num total de 237 milhões) - o Ministério das Finanças - consideramos estar perante uma situação preocupante. Mas se acrescentarmos o facto de se centrar naquele Ministério a maior fatia das verbas para a medida “Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza” (38 milhões num total de 75 milhões) e o Ministério das Finanças ter executado unicamente 46,7% da verba que lhe cabia para esta medida, então estamos confrontados com uma situação politicamente anómala e que carece de explicação – explicação que não se encontra naquele Relatório de execução.”*

Para 2008, é o Ministério das Finanças que informa que a taxa global de execução do Orçamento da Cooperação, de 80 %, podia ser mais alta se o seu próprio Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas – PICATFin, tivesse tido uma execução mais alta do que 60,4 %.<sup>26</sup>

### **O Commitment to Development Index e o Esforço Financeiro Global da Cooperação Portuguesa**

O índice CDI é construído pela atribuição de pontos em sete áreas políticas: ajuda (quantitativo como uma % do rendimento e qualidade), comércio, investimento, migração, ambiente, segurança e tecnologia.

O Esforço Financeiro Global da Cooperação Portuguesa é calculado pelo IPAD e, como se pode ver não houve nenhuma evolução de Portugal entre 2003 (17<sup>a</sup>) e 2007 (18<sup>a</sup>) mas para 2008 o índice português subiu 0,4 , chegando à posição 14<sup>a</sup> juntamente com a Bélgica, com os pontos fortes a serem a *grande quota de ajuda a destinatários pobres com governos relativamente democráticos*, e os pontos fracos o *baixo volume líquido de ajuda como uma quota da economia e o número pequeno de doações de beneficência*

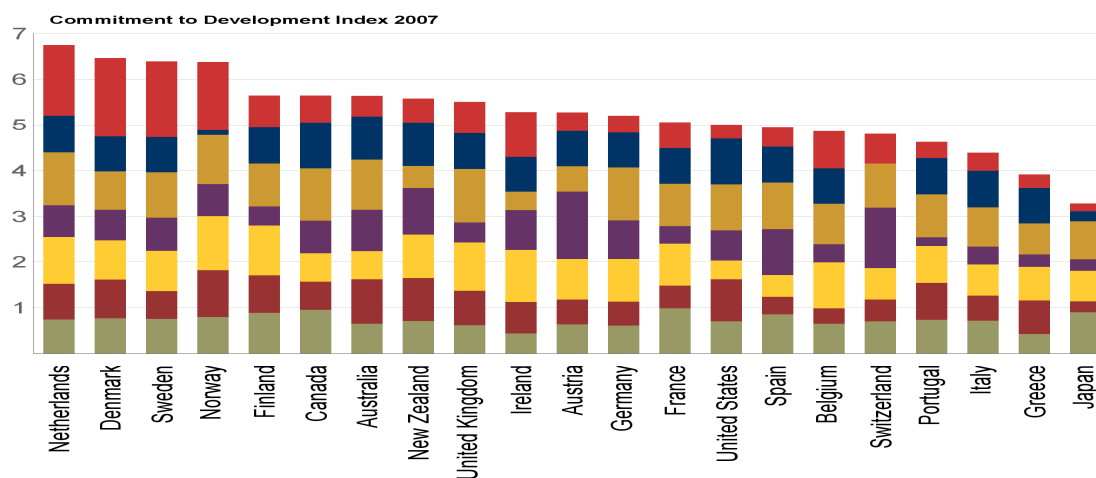
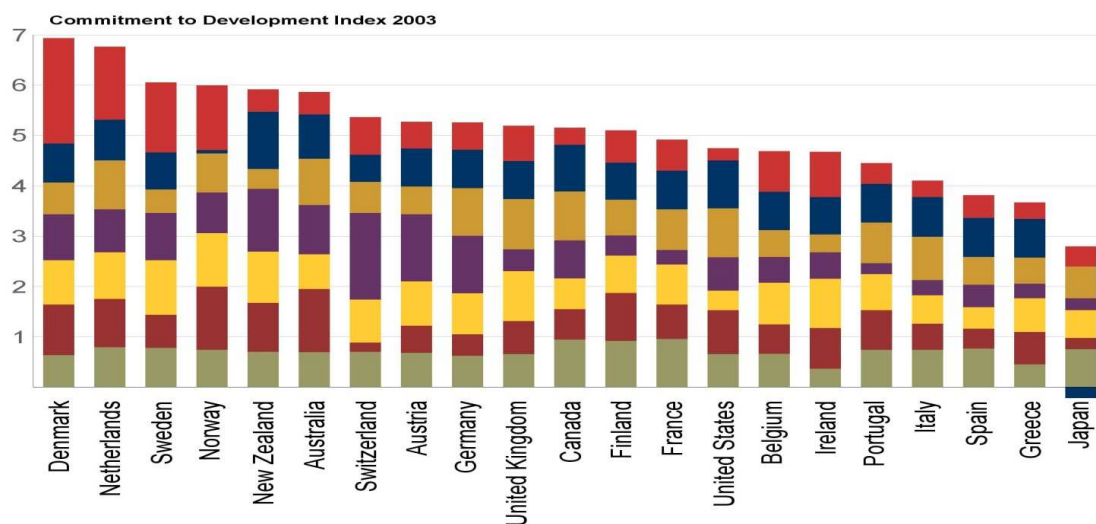
---

<sup>26</sup> Este programa sectorial e o do MTSS são os únicos que são definidos pelos Ministérios respectivos com um grau de autonomia correspondente ao facto de terem verbas para os executar. Ignoramos a coordenação real ex-ante que é feita entre estes ministérios e o MNE/IPAD, embora o balanço da legislatura (IPAD, 2009) se refira à coordenação entre MF e MNE, mas com pouco detalhe.

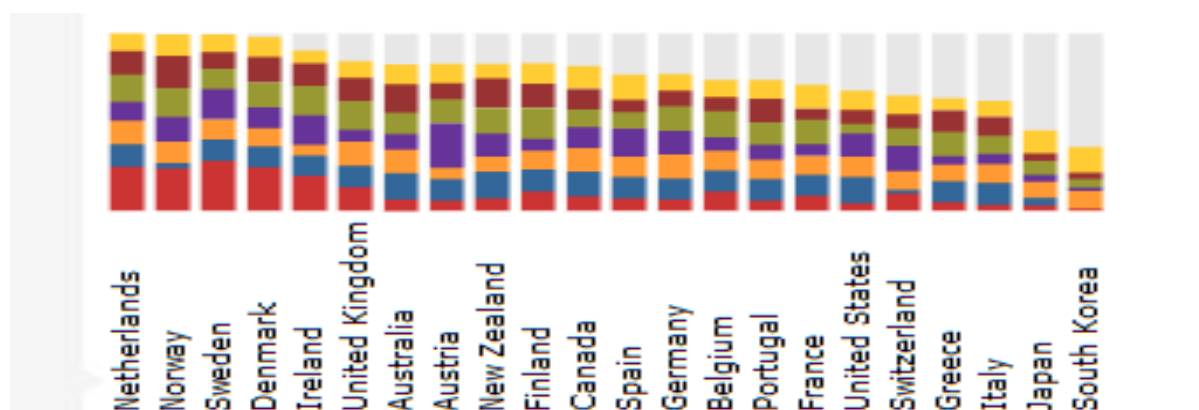
*privadas tributáveis à política fiscal permite a proliferação de projectos em média de pequeno porte.*<sup>27</sup>

Os pontos são atribuídos a cada país pelas políticas e acções que apoiam nações mais pobres no seu esforço de construir prosperidade, boa governação e segurança.

Os sete componentes são juntos numa média para o índice final. É feito um ajustamento final em função da dimensão do país.



<sup>27</sup> Relatório Portugal do CDI, 2009 on line em [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/)



### A eficácia da Ajuda

Podemos também referir o índice de eficácia da ajuda do novo relatório da OCDE - “2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans” e “2009 DAC Report on Aid Predictability Survey on Donors’ Forward Spending Plans 2009-2011” . O relatório parte da tese da fragmentação da ajuda diminuir a capacidade de apropriação por parte dos países receptores da mesma e a sua eficácia. Apela portanto a uma maior coordenação entre todos os actores implicados, bem como a níveis de programação da ajuda mais altos. Para avaliar este último item o relatório introduz uma nova medida de eficácia da CID: A % da ajuda programada sobre o total da ajuda, deduzindo a ajuda humanitária, os custos de estudantes nos países doadores, custos administrativos, de refugiados nos países de destino e financiamento ao funcionamento das ONG. Procura chegar a um número de Volume da CID que possa ser programada por ambos os parceiros numa relação de cooperação.

Portugal passa de um valor médio de 65 % de % de ODA programada para o primeiro lugar com 93 % da mesma. Ou seja a APD portuguesa transformou-se de forma muito acentuada entre 2005 e 2007 no sentido de ajustar os financiamentos aos programas estabelecidos.

Quadro : CPA - Country Programmable Aid and Bilateral ODA (2005/07, USD million)

Doador	Total ODA		OCDE CPA		% de CPA/ODA	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
Áustria	1,246	1,348	158	106	13%	8%
Itália	2,443	1,590	519	761	21%	48%
Alemanha	8,960	9,346	2,723	2,490	30%	27%
França	8,524	7,693	2,740	3,595	32%	47%
Canadá	2,853	3,192	974	2,590	34%	81%
Espanha	2,362	3,641	831	1,874	35%	51%
Suíça	1,407	1,280	501	588	36%	46%
Bélgica	1,360	1,319	498	407	37%	31%
UK	8,509	7,379	3,177	4,762	37%	65%

Finlândia	602	584	241	337	40%	58%
Holanda	3,769	5,039	1,601	1,999	42%	40%
Suécia	2,256	2,932	1,080	1,874	48%	51%
Noruega	2,033	2,883	1,003	1,660	49%	58%
United States	26,085	19,795	12,967	12,362	50%	62%
Japão	15,900	11,665	8,416	8,301	53%	71%
New Zealand	224	247	122	168	55%	68%
Grécia	207	249	119	132	58%	53%
Dinamarca	1,423	1,754	905	1,221	64%	70%
<b>Portugal</b>	<b>224</b>	<b>277</b>	<b>146</b>	<b>256</b>	<b>65%</b>	<b>93%</b>
Austrália	1,449	2,268	955	1,469	66%	65%
Luxemburgo	187	253	128	175	69%	69%
EC	9,022	11,435	6,219	8,489	69%	74%
Irlanda	482	824	347	338	72%	41%

Fonte: OECD

### O índice da Fundação Mo Ibrahim de Boa Governação em África

Os critérios estão divididos em cinco categorias abrangentes que, em conjunto, são consideradas como sendo a pedra angular das obrigações de um Governo para com os seus cidadãos<sup>28</sup>:

- Protecção Pessoal e Segurança
- Estado de Direito, Transparência e Corrupção
- Participação e Direitos Humanos
- Desenvolvimento Económico Sustentável
- Desenvolvimento Humano

Quadro 3 – Índice de Boa Governação em África

País	2000	Posição	2006	Posição
Angola	<b>31,9</b>	46	<b>43,3</b>	44
Cabo Verde	71,0	5	74,7	3
Guiné Bissau	<b>53,8</b>	19	<b>51,9</b>	30
Moçambique	54,9	16	57,1	22
STP	66,1	8	68,3	9
Somália	22,5	48	18,9	48
Maurícia	82,7	1	85,1	1

Fonte: Site da Mo Ibrahim Foundation, Setembro 2009

<sup>28</sup> Fonte: Site da Mo Ibrahim Foundation, Setembro 2009

No conjunto de países a Somália é o que tem pior governação e as Maurícias a melhor. Dos nossos parceiros principais de cooperação, Angola foi o que evoluiu mais positivamente e a Guiné Bissau o único que piorou caindo da 19<sup>a</sup> para a 30<sup>a</sup> posição.

#### Nível dos actores ou intervenientes no “campo”

A ligação afectiva da população portuguesa às sociedades da Africa subSahariana e de Timor Leste já referida, origina um modelo descentralizado de Cooperação que permite a afirmação das vontades e potencialidades de muitos intervenientes na vida pública portuguesa.

O conjunto dos actores à luz desta realidade funciona com funções de comportamento esperado e real que determinam a evolução do “campo”.

Essas “funções de comportamento esperado” permitem estabelecer as regras de funcionamento, aquilo que os diferentes actores podem esperar e exigir dos restantes, fornecendo uma grelha de análise de instituições e de projectos que vão desde o decisor político até ao técnico que tem de elaborar um parecer. Isto seja para os actores que financiam a Cooperação como para aqueles que só estão no “campo” se obtiverem financiamentos dos anteriores ou doutros fora do país.

A base teórica para esta escolha recai sobre o método MACTOR, inspirado na teoria dos jogos e na análise sociológica das organizações, desenvolvido por Michel Godet em 1990<sup>29</sup>.

Os objectivos desta metodologia são :

- Identificar e caracterizar os diferentes actores do sistema estudado;
- Perceber como surgem os conflitos ou alianças possíveis entre os vários actores, e como estes podem influenciar a evolução do sistema;
- Contribuir para uma maior participação/implicação e reflexão estratégica por parte dos diferentes actores;
- Confrontar os projectos em presença e avaliar as relações de força existentes;

Para tal haverá que :

- Construir uma tipologia de actores da Cooperação;
- Construir um quadro de funções de comportamento estratégico de actores;
- Ter presente os desafios considerados estratégicos e dos objectivos que lhe estão associados;
- Construir Matrizes Actores x Actores;
- Compreender a Relação de forças e posição relativa dos actores;

---

<sup>29</sup> Em Portugal veja-se o trabalho da equipa da Dinâmia/ISCTE liderada por Castro Caldas.

- Construção de grupos de actores (através da análise de “clusters”);
- Elaboração de conclusões com vista à formulação de recomendações estratégicas, tendo em conta os objectivos definidos e os meios de actuação dos diferentes actores.

Esta metodologia permite-nos não só a identificação das funções de comportamento dos diferentes actores, e não apenas "recolhas de opinião", para alcançar os objectivos propostos, como abre a possibilidade de identificação das divergências e convergências quanto aos modos de gerir, implementar e difundir as relações entre os actores. Permite ainda formar grupos de actores, tendo em conta os seus objectivos estratégicos e construir uma tipologia de objectivos, tendo em conta não só o grau de mobilização como o grau de conflitualidade.

Podemos identificar os actores no “campo” da Cooperação portuguesa como as seguintes entidades, que numa caracterização mais fina se classificam em dois grandes grupos de quem tem como actividade principal a Cooperação e quem não tem. Ou ainda quem depende e quem não depende dos financiamentos públicos para se manter com actividade no “campo”.

- Assembleia da República;
- Associações de imigrantes, que podem assumir formas mais ou menos formais, incluindo grupos de originais de uma mesma terra ou região.
- Câmaras Municipais quando têm actividade de Cooperação;
- Empresas na vertente responsabilidade social quando têm actividade de Cooperação;
- Estabelecimentos de ensino de outros graus que não o superior;
- Fundações que não se apresentem às candidaturas de ONGD;
- Governo como um todo; a nível do Programa de Governo e das Grandes Opções do Plano
- Governos Regionais;
- IPAD e ICA como actores com uma função de comportamento técnico;
- Juntas de Freguesia, Bombeiros, Grupos Desportivos e Recreativos e Grupos de Amigos;
- Ministério das Finanças;
- Ministério do Trabalho e Solidariedade por ter um orçamento que não depende em parte do OE, mas sim do Orçamento da Segurança Social;
- Ministérios em geral excepto os considerados noutra local;
- Ministério dos Negócios Estrangeiros/SENEC como actor com uma função de comportamento esperado de direcção política;

- ONGD quer tenham o estatuto oficial de fundação, cooperativa ou associação, se procuram financiamento nos concursos das ONG devem ser classificadas aqui;
- Organizações Confessionais sejam de que religião forem e quer se apresentem ou não aos concursos para ONG;
- Sindicatos;
- Universidades e Institutos e Escolas de Ensino Superior;

Fora do “campo” português:

- Ministérios de países beneficiários;
- ONG de outros países financiadores;
- ONG e outras organizações de países beneficiários
- Organizações Internacionais
- União Europeia

O primeiro aspecto a salientar das variáveis que compõem estas funções de comportamento é aquela que exprime a influência ou dominância do actor ou grupo de actores no “campo”, caracterizando a relação entre actores.

A dominância, vai ser determinada pelos dois critérios centrais de existência no “campo”:

a) o reconhecimento inter pares e dos países beneficiários; b) o acesso a fundos.

A competição existente entre os intervenientes do “campo” assume os contornos de competição e não de co-evolução<sup>30</sup> em função do acesso a fundos limitados.

A tipologia obedece aos seguintes critérios: São dominantes aqueles intervenientes com fundos próprios (no caso das entidades públicas com funções de Cooperação incluídas na sua Lei Orgânica), com capacidade para

- definirem de forma alargada as suas opções de interpretação da política de Cooperação governamental;
- definirem políticas próprias de forma alargada;
- têm o reconhecimento unânime desse papel pelos restantes intervenientes.

---

<sup>30</sup> Competição é um conceito com origem fundamentalmente na economia e que pressupõe uma luta pelo domínio do “campo” sem rejeição da hipótese de desaparecimento dos concorrentes; co-evolução é um conceito com origem na biologia e que pressupõe que todos os intervenientes têm como objectivo evoluir mantendo-se todos os intervenientes no “campo” numa dialéctica de dominantes e dominados.

São dominados de primeiro nível aqueles intervenientes com recursos/fundos próprios insuficientes para os programas/projectos que querem desenvolver, e que:

- têm capacidade para definirem de forma condicionada as suas opções de interpretação da política de Cooperação governamental;
- têm autonomia e capacidade limitadas para definirem políticas próprias por diversificarem os fundos a que têm acesso
- têm reconhecimento não unânime desse papel pelos restantes intervenientes.

São dominados de segundo nível aqueles intervenientes que

- não têm capacidade financeira de executar projectos com fundos próprios;
- têm pouca capacidade de definir as suas políticas de Cooperação dada a dependência de um numero restrito de financiadores;
- têm reconhecimento com graus muito diferentes pelos restantes intervenientes.

Os dominantes fazem a definição nacional do paradigma. Ou seja decidem onde actuam, seja geográfica, seja sectorialmente. Como dominam uma parte significativa dos fundos determinam também especificamente as acções a desenvolver que constituem a aplicação em Portugal do paradigma internacional existente.

Dentro do conjunto de actores públicos a Assembleia da República tem um estatuto especial, pois não depende de nenhum organismo para executar Cooperação parlamentar, sensibilizar a opinião pública ou estabelecer alianças partidárias sobre o “campo”. Mantém-se tendencialmente nesse domínio não procurando executar nenhum projecto fora do seu sub “campo”.

Os Municípios podem estar nos dois níveis de dominados: Oeiras, Palmela, Loures e Seixal são exemplos que podem oscilar entre esses dois níveis conforme as prioridades do executivo no poder.

Julgamos que todos os ministérios (com excepção do Ministério do Trabalho e Solidariedade e do Ministério das Finanças), os municípios, a esmagadora maioria das ONGD, muitas das acções da Igreja Católica e de diversas Fundações dependem do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) em mais de 50% para levar por diante os projectos que se propõem nos países onde intervêm. Mesmo os financiamentos da União Europeia são, em boa parte, dependentes das organizações candidatas conseguirem no país de origem uma percentagem dos fundos e são cada vez mais concentrados em poucos actores.

Ou seja, todo o sistema depende do bom ou mau funcionamento do organismo central, da transparência das suas decisões, da informação sobre as verbas disponíveis, de processos com regras e prazos anunciados e cumpridos atempadamente.

Ninguém tem uma gestão coerente sem saber de que fundos pode dispor, seja por um mecanismo de mercado (com o risco respectivo) seja pela definição plurianual de compromissos com os actores públicos. E mesmo em relação aos anos fiscais, o Orçamento de Estado apenas conseguiu nos últimos anos aproximar-se da situação de ter claramente identificados os fundos para a Cooperação com criação do PO5 (ver os documentos de Execução Orçamental do PO5).

O rigor na gestão financeira passa também por poder-se avaliar se as verbas afectas cumpriram ou não o seu objectivo e difundir essa avaliação. E para tal é preciso saber quais os fundos e quais os objectivos. E é, curiosamente, bastante difícil consegui-lo, dada a forma de gestão “conforme o que aparece”, “conforme as prioridades de momento” ou “conforme os saldos livres” que muitos organismos fazem no que respeita à Cooperação.

Um segundo aspecto tem a ver com a reforma da Administração Pública em curso em Portugal e na Europa. Este processo introduziu nas instituições públicas a obrigatoriedade de comportamentos organizacionais que não existiam de forma explícita: a modernização administrativa, a avaliação do desempenho, a transparência, a informação/comunicação, o rigor na prestação de contas, a diminuição das decisões baseadas no poder discricionário, a maior racionalidade do trabalho dos funcionários, a exigência de uma liderança que cumpra objectivos, etc. Essas variáveis, à medida que vão tendo sucesso no comportamento das instituições públicas, vão deixando isoladas aquelas que ainda não conseguiram desenvolver esses processos e vão transmitindo para as instituições privadas as mesmas exigências. A última Lei Orgânica do IPAD afirma no preâmbulo que essa reestruturação decorre do PRACE e da necessária adaptação à lei quadro dos institutos públicos. Se virmos o site do MNE verificamos que os instrumentos centrais das reformas já foram calculados para o organismo e constam da informação on line. O Quadro de Avaliação e Responsabilização – QUAR define como objectivos estratégicos:

**OE Eficácia (OEA):** reorganização do sistema da cooperação portuguesa por forma a existir uma maior coordenação política e institucional que permita um melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros.

**OE 1 Eficiência (OEA 1):** promoção de parcerias público-privadas

**OE 2 Eficiência (OEA 2):** aumentar a produtividade dos recursos atribuídos.

**OE 1 Qualidade (OEQ 1):** desenvolvimento de um quadro de financiamento apropriado de apoio às organizações da sociedade civil

**OE 2 Qualidade (OEQ 2):** tornar o SIADAP um instrumento familiar, abrangente e participado de gestão.<sup>31</sup>

No balanço da Visão, feito em Agosto de 2009, as referências à evolução do comportamento e da cultura institucional do organismo central da Cooperação não tocam neste aspecto. É pena pois seria um dos meios de ir melhorando a confiança dos diversos actores no funcionamento do IPAD.

## **A SITUAÇÃO DE LONGO PRAZO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA**

### O modelo descentralizado

O longo prazo na história da Cooperação Portuguesa mostra que desde as primeiras decisões depois da revolução de 25 de Abril 1974 até 1999 a versão, assumida pelo próprio DAC/OCDE, de que o modelo da CID era descentralizado em Portugal<sup>32</sup>, originou uma situação permanente de falta de definição de objectivos e prioridades (com excepção das geográficas direccionadas para os PALOP) num caos na organização dos actores, com um conjunto muito grande de entidades públicas e privadas a quererem ter intervenção na Cooperação, com uma filosofia de independência uns em relação aos outros e um voluntarismo enorme. Até 1983 apenas o fugaz governo de Nobre da Costa tinha expressado no programa de Governo aquilo que hoje se poderia chamar de início de um programa de cooperação. Com o Governo Constitucional de 1983-85 afirma-se “...a manutenção de contactos permanentes com os governos africanos para análise da cooperação realizada e estudo, em comum, de prioridades” e só com o Governo de 1985-1987 surge o termo “política de Cooperação”.

Se tal motivação dispersa para a Cooperação continha muitos aspectos vistos como positivos também continha um grau de individualismo cultural das organizações que no

---

<sup>31</sup> <http://www.mne.gov.pt/NR/rdonlyres/A387C6DF-54AF-48B8-95DD-BD7F9CA15B70/0/IPAD.pdf> consultado em Setembro 2009.

<sup>32</sup> OCDE (2001), pág. 114, juntamente com a Áustria, França, Grécia, Japão e Espanha.

longo prazo era fatal para um país com poucos recursos financeiros e humanos, no sentido de enfraquecer a sua “competitividade” no “campo” internacional junto dos nossos parceiros privilegiados. Para mim esse modelo prevaleceu durante muito tempo e ainda influencia decisivamente o actual momento pois o número de pessoas com essa cultura é ainda significativo sobretudo nos lugares de direcção dos vários actores.<sup>33</sup>

Saliente-se também que nos documentos produzidos ao longo dos anos a política de Cooperação sempre foi enquadrada oficialmente como uma das componentes fundamentais da política externa portuguesa e um instrumento importante na definição da identidade político diplomática do país, centrando-se em valores como a procura da paz, a solidariedade, a promoção e consolidação da democracia e do Estado de Direito, o respeito pelos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, a defesa da língua portuguesa e a conservação do ambiente.

No longo prazo, são de destacar desde já duas características que atravessaram todos os modelos institucionais da política de Cooperação portuguesa, desde o seu início, em 1974, até aos nossos dias.

A primeira prende-se com o facto de a política de Cooperação ter, desde o início, concentrado os seus esforços na ajuda aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa aos quais se juntou Timor Leste, o que naturalmente se explica pelo enorme peso da História e das afinidades linguísticas e culturais que Portugal mantém com esses países, realidade que foi, aliás, muito reforçada com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996.

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

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

---

<sup>33</sup> Há uma conclusão que se pode retirar das tendências dos governos de por um lado António Guterres e José Sócrates e por outro aqueles liderados por Cavaco Silva, Durão Barroso e Santana Lopes que é a de que os primeiros tenderam a centralizar a política de cooperação no MNE enquanto os segundos tenderam a dispersar a sua definição pelos Ministérios das áreas respectivas. Mas é uma correlação que precisaria de uma análise mais aprofundada.

- Por outro lado, a sua readmissão, em 1991, como membro doador do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), impôs à política de Cooperação, que até aí tinha um pendor predominantemente bilateral, um esforço – sobretudo financeiro - no sentido de colocar a sua ajuda pública ao desenvolvimento ao “serviço” dos instrumentos multilaterais, nomeadamente no que respeita às agências especializadas das Nações Unidas. De acordo com Cravinho, J.T.G. (2009) este último factor alterou profundamente a estrutura da Cooperação portuguesa deixando de “fazer sentido a tradicional divisão entre o bilateral e o multilateral”, caminhando-se para uma predominância do financiamento conjunto de programas por entidades nacionais e internacionais.

O segundo traço comum a todos os modelos institucionais da política de Cooperação portuguesa prende-se com o já referido sistema de Cooperação descentralizada, que se caracteriza pela sua natureza transversal, não só ao nível das áreas de intervenção (que vão desde a saúde, à educação, passando pela justiça, desporto, etc.), como dos próprios actores intervenientes nas actividades da Cooperação para o desenvolvimento. De acordo com este sistema intervêm, de modo próprio (ou seja com orçamentos próprios e acções, projectos e programas específicos), os diversos agentes empenhados na política de Cooperação, nomeadamente os vários Ministérios, segundo as respectivas áreas de competência, a Assembleia da República, os Tribunais, os órgãos da Administração Local e regional, as entidades públicas autónomas (Universidades e Politécnicos), as fundações, representantes das Igrejas, as associações representativas do sector empresarial e as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD).

A grande vantagem que se reconhece a este sistema reside na capacidade de promover um maior aproveitamento das sinergias resultantes da conjugação de acções desenvolvidas pelos vários agentes. A grande desvantagem, decorrente da sua própria natureza, assenta numa assinalável tendência para resultados mais caóticos, menos coerentes e eficazes, sendo por isso importante apetrechá-lo com rigorosos mecanismos de controlo e coordenação.

A dificuldade de coordenação, bem como a falta de uma estratégia global (que tivesse na sua base o desenvolvimento de programas destinados a alcançar objectivos previamente

definidos) foram sempre as críticas que mais veementemente se apontaram ao modelo da Cooperação portuguesa.

Quanto a nós, apenas em 2008, com a dinamização do Fórum da Cooperação, já previsto na Visão, se deram os primeiros passos para um caminho de maior eficácia e coordenação dos diversos actores com uma metodologia diferente daquela que é possível seguir pelas decisões de financiamento de projectos. O balanço feito é muito positivo, seja em Plenário do Fórum de 8 de Setembro de 2009, seja nos documentos já referidos de prestação de contas da legislatura, mas o processo ainda é frágil, necessitando de continuidade para poder participar no processo configurador do conjunto de actores do “campo”.

### A definição de estratégias

Foi nesse contexto que, em 1999, se aprovou a Resolução de Conselho de Ministros n.º 43/99, com o documento de orientação estratégica denominado “A Cooperação portuguesa no limiar do século XXI”. Este documento teve uma tripla missão. Em primeiro lugar, pretendeu fazer um levantamento dos pontos fracos e fortes da Cooperação portuguesa. Em segundo, enunciar os objectivos internacionais da ajuda pública ao desenvolvimento, nomeadamente as orientações e recomendações que Portugal recebeu do CAD. Por último, e tendo em atenção as críticas e os desafios lançados, cumpria a tarefa de apresentar os novos instrumentos encontrados com vista a alcançar um maior rigor e coerência estratégica, um comando político mais eficaz, uma organização racional e um sistema de financiamento adequado.

O principal desafio estratégico mais geral colocado nesse documento e que ainda hoje prevalece era o de *“saber articular nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões.”*

Esta reforma do sistema de Cooperação portuguesa foi ditada pelo propósito de transformar gradualmente o modelo descentralizado de Cooperação, no qual os diversos Ministérios e serviços estavam dotados de verbas aplicáveis à Cooperação, apenas quantificáveis *à posteriori* e gozavam de uma ampla autonomia na execução daquela política, num modelo assente num orçamento integrado de Cooperação, no qual as dotações dos diversos

Ministérios, destinadas à Cooperação para o desenvolvimento, além de conhecidas *à priori*, passam a ficar vinculadas à obtenção dos resultados programados.

Com efeito, o novo desafio da Cooperação portuguesa deu lugar ao aparecimento de cinco novos instrumentos: o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, o Programa Integrado da Cooperação (PIC), o Programa Indicativo de Cooperação, as Delegações Técnicas de Cooperação e a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

O Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto representou mais um esforço no sentido de reforçar o controlo e a coordenação da Cooperação, procurando um quadro de intervenção mais ordenado para o actor Governo como um todo.

Deste modo, este Conselho ficou incumbido de assegurar o acompanhamento sistemático da Cooperação no plano político, assim como de proceder à aprovação anual do orçamento integrado da Cooperação (em simultâneo com a aprovação da proposta de Orçamento do Estado) e do respectivo programa integrado, o qual consubstanciará as orientações estratégicas e as prioridades políticas traçadas para cada ano.

O Secretariado Permanente, já aqui referido a propósito da evolução operada no seio da CIC, também foi concebido como forma de imprimir maior dinamismo ao trabalho de acompanhamento, planeamento e execução descentralizada da política de Cooperação.

Depois, ao nível da programação, e note-se que só agora se começa a falar de programação com propriedade, passam a existir dois instrumentos que congregam, em face dos objectivos delineados para a Cooperação, as acções, projectos e programas que vão ser implementados.

O primeiro Programa Integrado da Cooperação foi aprovado em 1999 e desde então todos os anos tem sido elaborado e aprovado. Nesse documento são incluídas as actividades a desenvolver, quer pela administração central quer por outros agentes, públicos e privados, que promovam projectos de ajuda ao desenvolvimento, assim como as correspondentes fontes de financiamento. A sua programação é coincidente com o período de execução do Orçamento do Estado.

Com a implementação do PIC a Cooperação portuguesa introduziu um novo instrumento, o Programa Indicativo de Cooperação, onde são definidos, para cada um dos PALOP e por um período de três anos, os objectivos e os programas a desenvolver entre os dois parceiros, nas áreas social, cultural, económica, financeira e empresarial. Com esta nova programação é possível perceber qual a estratégia e as modalidades de Cooperação que Portugal propõe realizar em consonância com os objectivos que o país receptor pretende prosseguir.

Em 1999, entrou também em vigor o Decreto-Lei n.º 296/99, de 4 de Agosto, diploma que introduziu a possibilidade de se criarem Delegações Locais do ICP nos países em desenvolvimento, que funcionariam junto das missões diplomáticas.

Às Delegações Locais competiria coordenar e acompanhar localmente a execução dos Programas Indicativos de Cooperação reciprocamente acordados, receber, tratar e analisar toda a informação relativa à Cooperação para o desenvolvimento e promover contactos regulares com as autoridades dos países beneficiários.

Ainda no ano de 1999, entra em vigor o diploma que cria o que na altura era o mais recente e inovador instrumento da nossa política de Cooperação, a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto, é extinto o FCE.

Com a criação da APAD tentou responder-se à “acusação” muitas vezes atribuída a Portugal, nomeadamente pela OCDE, de que o nosso país dava uma grande importância à promoção das relações comerciais com os países em desenvolvimento e que o apoio às empresas portuguesas era um dos principais elementos da sua política de Cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, também o FCE foi acusado de ter sido criado com o mero intuito de promover os investimentos e os interesses comerciais portuguesas nos países em desenvolvimento.

Assim, a APAD nasceu no meio dessa atmosfera de suspeição, em que a Cooperação portuguesa era muitas vezes vista, não como algo que se destinasse a apoiar os países em mais dificuldades, mas como um instrumento que servia para alimentar interesses próprios. E,

nessa medida, tinha como importante propósito deixar bem claro que o apoio à internacionalização das empresas portuguesas cabe ao Ministério da Economia e não aos organismos que visam projectar a política externa de Portugal através da Cooperação para o desenvolvimento.

Nestes termos, a criação da APAD resultou da necessidade de dotar o sistema português de Cooperação para o desenvolvimento de uma entidade executora com a capacidade de concentrar em si o maior volume de recursos financeiros possível e de assegurar uma maior coerência à acção do Estado nesse domínio. A tónica da sua constituição assenta, por um lado, no facto de ser um organismo executor da política de Cooperação e, por outro, no facto de ter sido apetrechado de grande autonomia e capacidade de gestão, bem como de meios financeiros com possibilidade de aplicação plurianual e de instrumentos de actuação mais diversificados.

Mas tal modelo organizativo não funcionou e o MNE nunca produziu uma análise desse período que esclareça os motivos.

### **“Uma visão estratégica para a Cooperação portuguesa”**

Em Dezembro de 2005 foi aprovado em Conselho de Ministros o novo documento de política “Uma visão estratégica para a Cooperação portuguesa”, que actualiza e aprofunda as orientações estratégicas de 1999, tendo em conta os documentos e compromissos internacionais mais recentes, como os Objectivos e a Declaração da Cimeira do Milénio, a Declaração de Monterrey sobre o Financiamento do Desenvolvimento ou a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda.

A Cooperação para o desenvolvimento mantém-se como um dos pilares da sua política externa, referindo o Ministro expressamente “Portugal deve pensar e escrever a Cooperação como uma política pública, parte integrante da política externa.” Assim como um elemento crucial na sua ligação com o mundo e os recursos disponíveis são reconhecidos como escassos, afirmando se que se mantém a intenção de cumprir os compromissos assumidos, de 0,7 % do RNB até 2015, 0,56 % em 2010 e 0,33% até 2006, o que não aconteceu, tendo esses objectivos sido reformulados em 2009 para 0,34 % em 2010 e 0,70% em 2015.

A responsabilidade política pela Cooperação está articulada com o estabelecimento de uma relação perfeita entre as decisões e responsabilização política com as suas imposições de racionalidade, eficiência e eficácia, mas “Evitando qualquer tipo de centralização asfixador(a)”. Desta forma, verificam-se três objectivos fundamentais para alcançar esta conciliação: o primeiro consiste na elaboração de mecanismos mais adequados para a orçamentação e execução da APD portuguesa; o segundo reside no desenvolvimento de mecanismos de coordenação internacional a nível político; e o terceiro consiste na valorização e coordenação das iniciativas da sociedade civil, nas suas diferentes revelações, em proveito de uma abordagem comum.

No contexto Internacional da CID os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio estão no cerne das parcerias internacionais; pretendendo o documento que os desafios sejam abordados numa perspectiva integrada, que envolva esforços de desenvolvimento, segurança e promoção dos direitos humanos, salvaguardando o bem-estar básico e físico do indivíduo. Isto conduz também a um esforço multilateral com base na acção global e que assente na construção e criação de parcerias.

Considera que o consenso internacional inclui os seguintes princípios:

- Promover uma globalização inclusiva e participada;
- Uma mais intensa coordenação multilateral;
- Redobrados esforços de harmonização e coerência de políticas entre os doadores;
- Apoio a integração económica internacional dos países em desenvolvimento, através de estratégias destinadas a fomentar a competitividade económica.

A declaração do Milénio aprovada durante a Cimeira do Milénio em 2000, é assumida como um marco essencial na historia internacional da Cooperação para o desenvolvimento, afirmando – se que Portugal terá de encontrar a forma mais eficaz de contribuir para os objectivos, de acordo com as suas possibilidades, para que as ajudas sejam atribuídas e coordenadas de forma eficaz, considerando que os ODM permitem uma afirmação das condições mínimas para a estabilidade e para a paz internacional no sentido da globalização.

Conclui-se no documento que o movimento internacional de Cooperação se traduz em dois sentidos: a eficácia na utilização dos recursos, assim como a necessidade de aumentar os

mesmos recursos, visto que, aumentar a eficácia na utilização dos recursos só não chega, é necessário redobrar os esforços para aumentar os mesmos através da criação de instituições financeiras, instrumentos e mecanismos financeiros com vocação específica para o desenvolvimento.

Os princípios orientadores da Cooperação portuguesa são enumerados como:

#### Empenho na prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Portugal tem vindo a desenvolver a sua política de Cooperação para o desenvolvimento no respeito pelo cumprimento dos ODM, definidos pelas Nações Unidas, dando prioridade a área da educação, da saúde, da capacitação institucional. Aos quais se junta uma actuação transversal na formação e no apoio a capacidade administrativa do país beneficiário, de forma a diminuir a pobreza, que tem sido alvo central da preocupação portuguesa, determinando a concentração das nossas intervenções, tanto do ponto de vista geográfico como sectorial. O que transforma as prioridades numa área confusa, pois a luta contra a pobreza como área transversal permite a justificação de muitas acções em áreas sectoriais diferentes. Basta ver os quadros de subsídios publicados no DR. O curioso é que na “Visão” está muito claro na página 13 o raciocínio que leva às prioridades: “Essas vantagens comparativas relacionam-se sobretudo com a língua – o que aponta para as áreas da educação e formação – e com a história – sugerindo-se por esta via uma atenção especial às áreas jurídica e de administração pública.” Mas o próprio documento no Capítulo das prioridades não estabelece uma definição coerente com esta, deixando-se cair na confusão.

As campanhas Pobreza Zero e Objectivo 2015, que são projectos de educação para o desenvolvimento, e contribuem para o cumprimento da orientação da política de Cooperação para as metas dos ODM. Mas de resto não vejo que a consideração dos ODM como está feito na “Visão” tenha alterado aquilo que o ICP/IPAD já faziam. A evolução que se pode detectar na educação, por exemplo, já vem perspectivada pelo menos desde os finais da década de 90 naqueles países beneficiários que começaram a ter estruturas e sistema de ensino a funcionar. Aquilo que nos parece de salientar é que a consideração dos ODM como “cerne das parcerias internacionais” da Cooperação Portuguesa e a sua introdução como critério transversal a todas as acções desenvolvidas, iniciaram um processo de integração internacional do “campo” sem precedentes por um lado, e, por outro, permitiram elevar o nível de compreensão da população portuguesa sobre a CID, criando espaço social para um conjunto de acções (que se

designam genericamente por Educação para o Desenvolvimento) de sensibilização, advocacy e campanhas como nunca se fizeram.

Reforço da Segurança Humana: A Cooperação para o desenvolvimento constitui uma ferramenta de reforço de Segurança Humana. Neste sentido é importante salientar a Cooperação Técnico-Militar e a Cooperação Técnico – Policial que contribuem para a reforma do sector de Segurança, apoiando o desenvolvimento de organizações capazes de garantir o controlo político e concretizar as tarefas operacionais atribuídas pelas autoridades civis. Desta forma, a Cooperação Portuguesa pondera duas dimensões: por um lado a protecção das vítimas de conflito violento, incluindo abordagens políticas, militares, humanitárias e desenvolvimento; e por outro lado a automatização, que consiste em criar condições de assentamento e de emprego em situações pós-conflito, assim como de criação de mecanismos de segurança humana em “Estados frágeis”. É claramente uma das áreas com balanço mais positivo no documento IPAD (2009) de prestação de contas da legislatura.

Apoio a Lusofonia: Hoje em dia a língua portuguesa constitui um património mundial, sendo um instrumento crucial para a Cooperação e para o desenvolvimento. No plano interno, constitui uma plataforma de comunicação necessária para a integração e participação plena na vida internacional. No plano interno, trata-se de um elemento fundamental de identidade, de património, o que constitui o ponto de partida para o cumprimento do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio que refere a universalidade da escolaridade primária como um dos objectivos. O instrumento financeiro que constitui o Fundo da Língua, (que referiremos mais adiante) ainda está no início e tem uma arquitectura organizacional difícil de se entender como operacional, com uma comissão decisória de seis Ministérios.

Apoio ao Desenvolvimento Económico Sustentável: é imprescindível fomentar o desenvolvimento tendo em conta a sustentabilidade económica, social e ambiental. A Cooperação Portuguesa está empenhada em orientar iniciativas que estimulem o crescimento sustentável, harmonizando o crescimento económico com mecanismos de protecção social e ambiental. Desta forma, é necessário apoiar os sectores sociais menos capazes de encontrar outras alternativas de sustento económico.

As prioridades da Cooperação Portuguesa

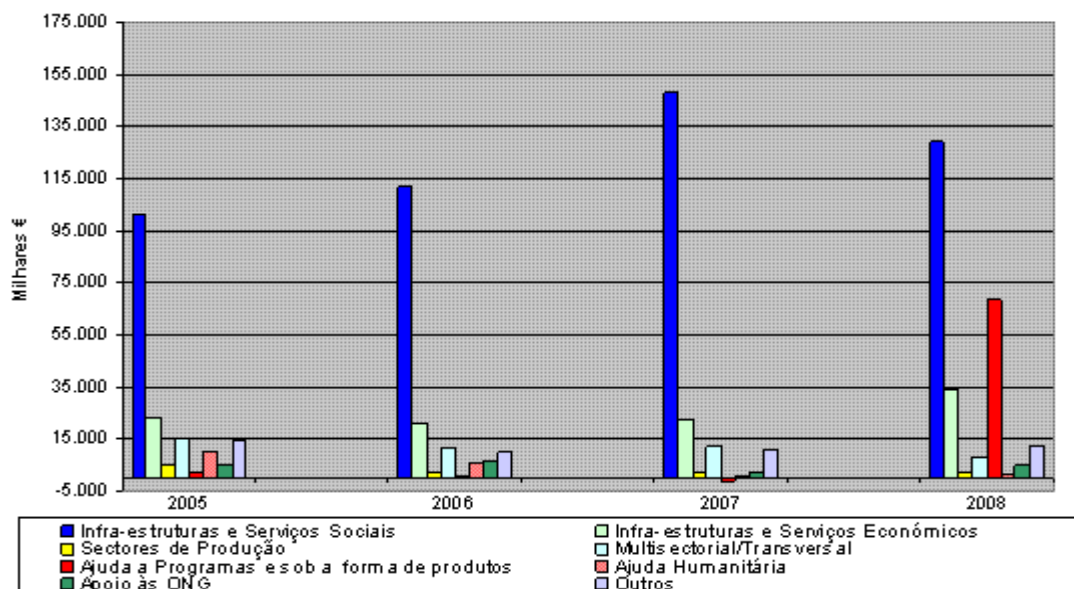
O ponto de partida para a Cooperação portuguesa consiste em aplicar os princípios de respeito pelos direitos humanos, pela boa governação, pela sustentabilidade ambiental, pela diversidade cultural, pela igualdade do género e pela luta contra a pobreza nas acções de Cooperação.

A partir destes princípios define prioridades geográficas: os países de língua portuguesa, nomeadamente o Brasil, os PALOP países africanos e Timor-Leste, são espaços de intervenção prioritária da Cooperação Portuguesa. E prioridades sectoriais: tendo em conta as realidades específicas de cada região, e esquecendo as vantagens comparativas de Portugal enunciadas na pág 13, são estabelecidas as seguintes prioridades sectoriais da Cooperação Portuguesa:

- Boa governação, participação e Democracia;
- Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza, em particular nos sectores da educação, saúde, desenvolvimento rural, ambiente;
- Crescimento económico, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente através da apropriação e capacitação dos países parceiros.

Na realidade nestas prioridades cabe um leque muito variado de programas e projectos. A falta de estratégias sectoriais que definam em pormenor de que se fala quando se usam termos como “boa governação” ou “luta contra a pobreza” leva a que se tenha de usar a definição das mesmas constantes na Visão (pág. 26-28) e que seja fácil enquadrar a maioria das propostas de projectos dentro das prioridades, anulando-se a utilidade da definição das mesmas. Se tentarmos perceber pelos dados disponíveis no site do IPAD qual a orientação dos financiamentos concedidos verificamos que não se consegue isolar nem um nem outro das prioridades pretendidas:

### Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa 2005-2008



Fonte: IPAD/DSP/DPP

### Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa 2003-2008

Sectores	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>I – Infraestruturas e serviços sociais</b>	121.099	91.415	100.752	112.187	148.091	128.905
Educação	55.864	43.758	51.536	52.211	52.161	50.396
Saúde	7.120	7.716	8.013	8.269	7.871	5.433
Políticas em matéria de população /saúde reprodutiva		227	87	6	278	261
Fornecimento de água e saneamento básico	126	1.743	2.001	499	1.148	224
Governo e sociedade civil	41.778	20.963	19.946	35.453	71.217	56.125
Outras infra – estruturas e serviços sociais	16.210	17.009	19.169	15.749	15.416	16.466
<b>II – Infra – estruturas e serviços económicos</b>	3.536	6.248	23.203	20.489	22.536	34.004
Transporte e armazenamento	1.255	1.150	20.411	16.951	18.817	32.607
Comunicações	770	2.595	1.099	2.810	2.808	775
Energia: produção e aproveitamento	342	961	926			8
Bancos e serviços financeiros	653	454	523	378	515	614
Negócios e outros serviços	515	1.088	244	350	396	
<b>III – Sectores de produção</b>	3.501	3.498	4.894	2.604	1.940	2.402
Agricultura	2.452	1.969	2.167	1.165	1.451	1.949
Silvicultura	125	141	113	38	60	61
Pescas	15	8	9	26	4	3
Industria	32	188	161	138		108

Indústrias extractivas	350	181	804	94	30	92
Construção	314	787	1.429	937		26
Comércio	13	150	162	43	151	33
Turismo	201	74	50	163	244	130
IV – Multisectorial/Transversal	13.758	7.741	15.083	11.519	11.996	7.638
<b>TOTAL SECTORIAL</b>	<b>141.895</b>	<b>108.902</b>	<b>143.933</b>	<b>146.799</b>	<b>184.563</b>	<b>172.949</b>
V- Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos	2.655	2.539	1.851	483	- 1.128	68.344
VI – Acções relacionadas com a dívida	4.672	564.536	781	- 1.555	- 1.360	- 1.315
VII – Ajuda Humanitária	1.072	14.827	10.249	5.592	502	828
VIII – Custos administrativos dos doadores	8.829	8.273	12.721	10.203	10.173	11.006
XIX – Apoio a organizações não governamentais	1.358	3.082	4.947	5.946	2.421	4.903
Ajuda aos refugiados (no país doador)				194	306	244
X – Não afectado/não especificado	1.013	287	1.163	671	1.883	1.903
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>161.494</b>	<b>702.446</b>	<b>175.644</b>	<b>168.333</b>	<b>197.360</b>	<b>258.862</b>

O enquadramento Multilateral representa um importante desafio para a Cooperação portuguesa, em específico para a sua capacidade de funcionar no ambiente multilateral que é hoje tão importante. Igualmente, constitui uma oportunidade que a Cooperação portuguesa procurara aproveitar para expandir e projectar num “campo” mais amplo os valores e os princípios que a animam. É uma área onde o balanço feito em IPAD (2009) considera que houve um maior investimento organizacional com sucesso referindo as responsabilidades já assumidas ou a assumir por Portugal no contexto internacional a partir sobretudo da Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia em 2007 (págs. 11-13).

No apoio ao sector privado a Cooperação constitui um elemento indispensável, especialmente por permitir o bom funcionamento de uma economia de mercado que é o objectivo mais importante para a dinamização e modernização de economias com maiores dificuldades de integração económica internacional.

É importante criar uma instituição financeira capaz de promover a articulação entre a Cooperação e a dinamização das economias dos países parceiros, tendo em vista apoiar o desenvolvimento sustentável. O bom funcionamento dessas instituições para economias de mercado dependem em grande parte do Estado, portanto, é preciso a conciliação entre o Estado e o mercado. Em suma, é necessário promover uma coordenação nacional estratégica

entre o sector público e o sector privado. Tal instituição, constituída em 2007, esteve até ao presente muito pouco visível, tendo só em 2009 sede e um site na net.

Em 2009 foi criado um Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa de apoio a empresas de direito moçambicano enquadrado no *cluster* de Moçambique, que pode não só ter efeito positivo na área, como constituir um modelo a reproduzir.

O Dispositivo da Cooperação Portuguesa tem por intenção diminuir a forte dispersão institucional, a nível da formulação, execução e financiamento das actividades, de forma a combater este atraso, o dispositivo central da Cooperação será dotado de responsabilidades claras relativamente a coordenação de liderança dos esforços conjuntos nesta área, assim como, promover a coerência das políticas.

Referindo as avaliações do CAD da OCDE aponta-se a necessidade que “se procurem novos métodos de trabalho, mais adequados à realidade contemporânea” (pág. 13).

Esse dispositivo passa a ser constituído pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), que tem como principais objectivos a supervisão, direcção e coordenação da ajuda pública ao desenvolvimento, o planeamento, programação, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos de Cooperação e o enquadramento adequado dos programas de Cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento ao desenvolvimento financiados e realizados por outros organismos do Estado e demais entidades públicas. A promoção da articulação das componentes bilateral e multilateral da Cooperação portuguesa, estabelecendo metas transversais e promovendo a sustentabilidade e apropriação das iniciativas pelos parceiros é uma variável importante nestes objectivos.

Ministérios sectoriais: a acção de coordenação de IPAD relativamente ao trabalho dos ministérios: a definição de estratégias; a importância das metas transversais; e a sustentabilidade e apropriação das iniciativas pelos parceiros, é pouco clara e não impede que os Ministérios que tenham financiamento próprio façam a sua própria política de Cooperação sectorial, como o MTSS e mais recentemente o MF, como já se referiu. A função de Coordenação Interministerial sempre foi exercida na realidade de forma muito precária e o balanço da legislatura refere-se ao tema em dois parágrafos (IPAD, 2009, págs. 17 e 18).

A Cooperação descentralizada: é expressamente referida como implicando a participação e responsabilização dos agentes durante o processo; a concertação e complementaridade entre

os actores, potenciando o desenvolvimento de parcerias público - privadas; uma gestão descentralizada de recursos; promover a apropriação local, encarando o processo como meio importante para avaliação de resultados; uma nova focagem da Cooperação caracterizada pela descentralização de iniciativas.

No ponto sobre a Cooperação portuguesa e a sociedade civil entende-se por sociedade civil um “conjunto de associações, empresas e impulsos de natureza não governamental, independente e autónoma, que representam um espaço favorecido para a prática de uma cidadania activa e responsável” (pág. 43). Isto implica uma maior exigência a nível de coordenação, coerência e coesão de políticas, assim como uma maior definição de mecanismos e de instrumentos que identifiquem de forma clara os planos e prioridades das políticas públicas da Cooperação portuguesa, sem que isso limite “a liberdade de iniciativa, a criatividade e a energia própria da sociedade civil.” (pág.43). Refira-se que há neste ponto do documento vários aspectos que se tivessem sido executados ao longo do período desde 2005 até hoje, teriam criado uma coesão no “campo” muito superior à que me parece existir, com conhecimento, confiança mútua, projectos comuns de qualidade, sinergias entre actores, etc., que não existem. Os dois principais, quanto a nós, são a criação do Fórum da Cooperação e do programa InovMundus. O primeiro lançado em 2008, tem vindo a permitir uma dinâmica entre as organizações da sociedade civil e, secundariamente entre estas e o SENEK e IPAD, que levou a uma participação e organização de diferentes actores como nunca existiu em Portugal. O balanço apresentado ao Plenário do Fórum de 8 de Setembro de 2009 incluiu grupos temáticos de educação, saúde e desenvolvimento rural para reverem as estratégias sectoriais da Cooperação, trazendo a público documentos dos quais só existiam versões provisórias. Outros grupos são o da Advocacy e do Financiamento. Se o objectivo do primeiro é produzir um documento de orientação/reflexão e do segundo já pretende responder a um dos objectivos estratégicos que constam do QUAR do IPAD que é de contribuir para a criação de um quadro de mais qualidade de financiamento de projectos. Saliente-se que pela primeira vez fundações privadas resolveram financiar um estudo cuja mais valia diz respeito a todo o “campo”, sem solicitar subsídios ao Estado.

Dentro deste espírito a construção de parcerias para desenvolver projectos de qualidade afirma-se como forma de facilitar a partilha de conhecimento entre as instituições, o estabelecimento de uma relação de confiança entre os actores e permite que se obtenham

melhores resultados através da aplicação de projectos mais sofisticados e da contribuição para uma aprendizagem mútua que possibilita otimizar e avaliar resultados. Ou seja, a criação de parceiras traduz-se na criação de sinergias em dois aspectos fundamentais: ao nível do capital humano e em termos da maximização dos recursos financeiros disponíveis.

Quanto às ONGD afirma-se que é preciso rever o seu estatuto e criar mecanismos de financiamento e procedimentos claros, com o objectivo de aumentar a percentagem da APD para projectos ONGD, e desta forma a aproxima-la a media europeia.

Por outro lado, é preciso incentivar a introdução a educação para o desenvolvimento nos curricula escolares, para que assim a educação formal reflecta e contribua para a criação de cidadãos atentos, exigentes e participativos na vida e na solidariedade globais, tendo sido escrito e aprovado um documento de Estratégia de Educação para o Desenvolvimento que teve alguma discussão alargada no seio do Fórum e em grupo temático durante 2009.

Apontam-se no diploma vários mecanismos da Cooperação portuguesa para resolver questões como a programação plurianual com um Orçamento plurianual e promoção da eficiência e da racionalidade da Cooperação portuguesa, determinando metas de desempenho quantificáveis. A Gestão por resultados e a normalização de procedimentos, o Apoio a projectos, apoio a programas, apoio ao orçamento e o ambiente legal do Voluntariado para a Cooperação.

Como elemento inovador criam-se os Clusters de Cooperação, para além da inclusão como actor do “campo” dos estabelecimentos de ensino superior que estranhamente não foram referidos no diploma de 1999. O objectivo dos clusters consiste em tirar partido da proximidade geografia de empresas interligas que fornecem diferentes bens e serviços, aumentando a produtividade dos mesmos. Desta forma, um cluster de Cooperação constitui um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições, na mesma área geográfica e com um enquadramento comum, permitindo também o reforço da coordenação nos países terceiros.

Retoma-se uma das principais criticas à Cooperação portuguesa feita pelo CAD propondo – se promover o acompanhamento, avaliação e aprendizagem com processos credíveis e independentes de aprendizagem participada, procurando assim aumentar a eficácia da ajuda.

O balanço desses *clusters* (Moçambique, Timor e Cabo Verde até final de 2009) feito pelo IPAD é muito positivo, e corresponde a um grande esforço humano e financeiro do IPAD, mas ainda é cedo para uma avaliação mais rigorosa.

#### Programa Orçamental para a Cooperação (PO5)

Do ponto de vista do comportamento esperado do actor “Governo como um todo”, foi elaborado no quadro do OE, um Programa Orçamental para a Cooperação (PO5), com um Relatório de Execução Anual feito pelo IPAD. Este instrumento é da parte do Governo, um contributo importante para a ordenação do “campo” e para uma maior consolidação das contas e da transparência do orçamento da Cooperação.

Desde então, que os vários ministérios que financiam e executam projectos de Cooperação para o desenvolvimento dispõem de um programa orçamental próprio para afectar as suas verbas. É um programa transversal, ou seja, executado por diferentes entidades/ministérios.

Em 2004, o Programa apresentava uma estrutura composta por apenas duas medidas. Em 2005, as medidas 1 e 2 mantiveram a sua estrutura e foi introduzida uma nova medida. Em 2006, o Programa manteve a mesma estrutura sendo que a Medida 2 passou a designar-se Cooperação Técnico-Científica, e não versava especificamente a área do Desenvolvimento. Em 2007, o PO5 sofreu uma mudança assinalável na definição das suas medidas, que passaram a ser sete. A sua designação passou para Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento. As 3 medidas dão lugar a 7 Medidas. Para 2008 o PO5 mantém as 7 medidas.

Uma das principais mais-valias da nova estrutura do PO05 é permitir identificar o montante que vais ser gasto nas diversas áreas de intervenção, distribuindo as verbas de cada executor pelas diversas medidas, consoante o tipo de actividades que irão desenvolver.

Já depois deste documento estar aprovado em 2006 o exame do CAD a Portugal identificou “desafios significativos de implementação, para reorientar o seu programa em conformidade com a estratégia” (CAD, 2006). De entre as recomendações do Exame do CAD, destacam-se:

- a necessidade de um plano de acção plurianual para aumentar a previsibilidade da ajuda nos países e que reflecta a prioridade à redução da pobreza;
- a necessidade de desenvolver estratégias sectoriais;
- a elaboração de uma política global sobre estados frágeis, apoiada num trabalho de prevenção de conflitos e construção da paz;
- o aumento da APD, com um calendário definido e revendo a distribuição sectorial, diminuindo o peso do alívio da dívida e da Cooperação técnica e promovendo o desligamento da ajuda;
- promover a coerência das políticas para o desenvolvimento e clarificar o papel do Conselho de Ministros para a Cooperação;
- atribuir ao IPAD o controlo geral do orçamento da ajuda bilateral e a autoridade para gerir os saldos transitados;
- mudar a cultura do IPAD, de administrativa para uma cultura estratégica, orientada para o desenvolvimento, melhorando as competências e reforçando a formação;
- fortalecer a cultura de avaliação;
- facilitar um diálogo construtivo com as OSC que vá para além do financiamento;
- ter em atenção que o ensino da língua não é condição suficiente para o fortalecimento das capacidades humanas e institucionais, o que implicará uma visão mais estratégica na criação e reforço das capacidades e instituições.;

### A criação e a estrutura do IPAD

O Dec. Lei n.º 170/2002, cria o IPAD extinguindo o ICP e a APAD, mas não responde à maioria das questões que aqui são levantadas. A nova Lei Orgânica de 2007, a portaria n.º 510/2007 e o Despacho n.º 20328/2007 definem a estrutura do actor técnico central na organização e funcionamento do “campo” mas também pouco adianta como se verá adiante.

Quanto às expectativas geradas com a resolução do Conselho de Ministros de 1999 “*O papel da Cooperação para o desenvolvimento no limiar do século XXI*”, e reforçadas em 2005 pela “*Uma visão estratégica para a Cooperação portuguesa*”, depois de um período de estagnação em 2003 e 2004, esta legislação apenas procura responder ao nível da reestruturação e organização do dispositivo de execução, concentrando num único organismo

as funções de que eram responsáveis a APAD e o ICP, e retirando do “campo” da Cooperação funções relacionadas com iniciativas empresariais, que passam para a sociedade financeira a SOFID.

Nada se diz em 2002 quanto a estratégias, princípios e prioridades, nem sequer que continuam em vigor os anteriores. Em 2007, como já existia o documento da “Visão” este é referido expressamente.

O diploma em 2002 foi um passo muito pequeno para que o país ficasse a dispor de uma definição de recursos institucionais, humanos e financeiros, para desenvolver com eficácia e taxas de execução desejáveis a política de Cooperação.

Em 2002 a dispersão de estratégias por diversos agentes institucionais, um agente substituiu dois (IPAD = APAD + ICP) melhorou mas de resto não houve nenhuma alteração ao status anterior. Não se percebe aliás porque o diploma de 2002 afirma no preâmbulo “*Criam – se agora condições (...) para que a APD passe a ser desenvolvida de forma mais consentânea com as prementes e concretas necessidades dos países receptores.*” pois não há nenhuma novidade na forma como se procura que o novo organismo assegure a supervisão e a direcção da política de Cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento. Tal como aliás em 2007.

Quanto à eficácia na capacidade de execução dos compromissos assumidos bilateral ou multilateralmente pelo Estado, há duas questões que estes diplomas deviam dar resposta:

- a capacidade dos recursos humanos dos organismos centrais do subsistema
- os instrumentos de que dispõe
- o orçamento do subsistema

A capacidade dos recursos humanos é baixa se avaliarmos pela execução das funções que lhes eram atribuídas tanto para o ICP como para a APAD. Basta ler os relatórios de actividades respectivos. Este diploma, mantendo as funções do instituto como “*planeia, programa, acompanha, a execução e avalia os resultados dos programas e projectos de Cooperação e de APD realizados pelos organismos do Estado*” (art.º 2º), está a atribuir funções a uma estrutura que não tem capacidade para as executar. Por essa carência de capacidade técnica e organizacional, mesmo o parecer vinculativo que o IPAD tem de dar por força do artigo 3º e), dificilmente passará de um pro-forma.

Este diploma opta mais uma vez por manter a situação da estrutura deixando cair a possibilidade de ir transformando o quadro de pessoal da função pública num quadro com contratos individuais de trabalho (já ensaiado na área com a APAD). Opção essa que não foi retomada nem em 2007, pois o legislador opta pela cultura administrativa não ligando a uma das críticas do CAD: - *mudar a cultura do IPAD, de administrativa para uma cultura estratégica, orientada para o desenvolvimento, melhorando as competências e reforçando a formação;*

O artigo 14.º e 15.º em 2002 sobre os serviços não define qualquer função. Ficamos pois a saber apenas aquilo que os títulos dizem. Em 2007 as DS de Assuntos Bilaterais I e II passam a DS Cooperação Geográfica I e II mas só o nome muda, como se pode ver se compararmos a definição de funções feita do “estatuto”.

Não se coloca em parte alguma o problema das confusões existentes entre a orientação/acção geográfica e sectorial. Ou seja, no ICP existiam responsáveis geográficos e responsáveis sectoriais cuja articulação (e até a simples circulação de papeis) sempre levantou problemas, mas essa questão não se resolve.

O serviço das ONG desaparece, incluído na DPP no meio de mais 12 alíneas e na DSC Geográfica II. Neste caso ainda por cima em contradição com os capítulos sobre sociedade civil e cooperação descentralizada da “Visão” como se verá adiante.

Impressionante como se continua em diplomas recentes a atribuir a dois serviços do mesmo organismo funções que no papel se sobrepõem.

Não se entende assim que modernização se procura atingir. Pelo contrário quando nem sequer se estima o total de funcionários necessários, apenas se está a abrir caminho a uma repetição de comportamentos anteriores em que cada presidente acrescenta uns quantos funcionários sem que os anteriores saiam (é com esse processo que o organismo tem tido nestes anos entre 160 e 170 funcionários) e com uma substituição muito limitada de chefias intermédias, funcionando como se a ineficácia do subsistema tivesse a ver com causas exteriores. Aliás o diploma de 2002 justifica essa opção de forma simplista e populista pela salvaguarda dos direitos dos funcionários. Em 2007 o art.º9º põe a contratação ao abrigo de contrato individual de trabalho como uma excepção e não como uma forma de substituição dos actuais vínculos.

Os instrumentos – base que continuam os mesmos – os PIC e os PAC- deixando-se cair em 2002 aquele que permite o exercício de poder para uma real coordenação e respeito pelas prioridades que é o quadro do Orçamento do Estado onde se registam por área e por projecto

as fontes de financiamento seja em montantes seja em origem. Ou seja, só com um instrumento desse tipo é possível a uma entidade coordenadora analisar se as entidades periféricas, que compõem o subsistema, estão ou não a cumprir as prioridades estabelecidas, e continuar a financiar a partir do centro apenas aquelas que o fazem, num processo de correcção da descoordenação/anarquia do subsistema, sem que se percam os aspectos positivos actuais. O desaparecimento desse quadro do OE para 2003, é aliás um indicio muito preocupante da alguma incapacidade do SENEK utilizar este instrumento, piorando objectivamente a situação de coordenação neste subsistema de Cooperação. Tal quadro foi retomado em 2004 e é hoje um instrumento chave para a compreensão do “campo”, embora ainda pouco usado pelos diversos actores.

O instrumento de concertação entre os Ministérios o IPAD, o Secretariado Permanente da CIC permanece exactamente igual.

A arquitectura institucional do subsistema de Cooperação, é muito pouco alterada com estes diplomas e não nos pareça que consiga responder às expectativas que foram geradas pelos dois diplomas que referimos atrás.

Em lugar de procurar a transformação que se refere nos preâmbulos, os diplomas que comentamos continuam a insistir numa definição de funções de “concertação” ou de “coordenação” do IPAD exactamente na mesma linha que os anteriores ICP e APAD.

Aliás essa concertação deveria passar pelo processo de construção do próprio diploma mas a única entidade referida que foi ouvida em 2002 é a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, uma das entidades que é financiada pelo ICP/APAD.

Quanto ao financiamento global do subsistema nada é dito sobre a intenção de cumprimento das metas a que Portugal se tem comprometido de APD/RNB. As dificuldades de gerir o seu próprio orçamento vão manter-se no IPAD sem autonomia financeira nem possibilidade de transição de saldos de um ano para o seguinte, e portanto sem possibilidade jurídica de assumir compromissos multi anuais. A possibilidade de um fundo de maneiio (artigo 19º em 2002 e 11º em 2007) parece-nos uma solução de recurso sem nenhuma perspectiva de médio longo prazo.

O artigo 5º em 2002 e 1º em 2007 sobre a “Superintendência do MNE” continua a deixar margem ao comportamento ao sabor das circunstâncias dos membros do Governo que tutelam o IPAD tal como foi feito anteriormente com o orçamento do ICP e da APAD, ao permitir que as prioridades sejam alteradas conforme as conveniências e as promessas feitas em geral em visitas aos países. Isto apesar dos planos de actividade.

A insuficiência de mecanismos de avaliação pode ter alguma evolução positiva com a colocação de um Gabinete de Avaliação junto do Presidente (2002), e como uma divisão em 2007.

A alínea f) do diploma de 2002 onde se ficou a saber que o IPAD também ia elaborar projectos desapareceu em 2007, como seria de esperar. Mas nas funções do mesmo IPAD mantém-se a possibilidade de “g) *Assegurar o financiamento dos projectos directamente elaborados pelo IPAD, I. P., de acordo com a programação efectuada;*”

A Comissão de Análise (art.4º e 6º) prescrita na legislação de 2007 é completamente incompreensível com a composição apresentada de toda a direcção. Não se entende a criação de tal figura a não ser numa cultura organizativa onde a autoridade precise de um estatuto simbólico mais alto que o de ser Direcção para exercer certas funções. Na prática é uma forma de mostrar a fraqueza da liderança.

Internamente é de salientar as auditorias internas (art.º17º) mas à parte a referencia ao SIADAP (art.º 16) era de esperar a atribuição clara de funções relacionadas com a Reforma Administrativa e os instrumentos tipo CAF e QUAR, que aliás o IPAD já começou a desenvolver incluindo um Inquérito à Satisfação dos funcionários que é pena não se conhecer uma análise dos resultados.

Saliente-se para finalizar que as questões levantadas nos números 16 e 17 em 2002 sobre as funções da CIC continuam por responder em 2007. E seria um avanço positivo se os instrumentos de coordenação fossem repensados desde já de forma a procurar minimizar a estagnação que as mudanças de ciclo político sempre provocam.

## **A CONSTRUÇÃO E UTILIZAÇÃO DE FUNÇÕES DE COMPORTAMENTO**

Vamos exemplificar com alguns aspectos de funções de comportamento esperado das Universidades e do IPAD, enquanto actor técnico dominante.

## A função de comportamento das universidades públicas

As variáveis para o actor Universidades são:

- São actores dominados de primeiro grau (ou seja dependem de fundos externos mas têm recursos que usam para a Cooperação)
- São medianamente transparentes, fornecendo dados que pensam que não tenham possível aproveitamento ameaçador por outros actores
- A Cooperação não é a actividade principal (ou seja não depende para sobrevivência da instituição da Cooperação, podendo parar por um período de tempo sem perda de recursos se não tiver financiamentos)
- A Cooperação deve estar incluída formalmente na sua missão e na sua orgânica
- Prossegue a internacionalização da instituição a nível de licenciatura, mestrado e programas doutorais
- A Cooperação pode ser um meio de obtenção de receitas para a instituição aumentando a produtividade dos docentes ou um meio de aumentar o salário dos docentes
- Corpo de alunos em geral de fora
- Corpo de funcionários em geral de fora
- A actividade central na Cooperação pode ser:
  - formação superior especializada (licenciaturas, mestrados, pós-graduações, doutoramentos, pós-doutoramentos e cursos especializados)
  - criação de saber em matérias de cooperação para o desenvolvimento pela investigação desenvolvida
  - criação e capacitação das universidades ou estruturas similares de formação em países terceiros
  - criar condições para o debate sobre a metodologia e os princípios da CID
  - conceber e desenvolver os seus próprios projectos
  - assessorar tecnicamente outros actores.
- Tendem a candidatar – se a projectos sem alianças nem consórcios.
- Procuram financiamentos privilegiando os contactos de confiança pessoal e não no mercado.

	<b>A – ACESSO ALARGADO</b>	<b>B – QUALIFICAÇÃO DE QUADROS</b>	<b>E – EXPANSÃO DAS TIC</b>
<b>A. QUALIDADE</b>	Alargar o acesso à frequência do Ensino Básico; Apoiar a expansão do Ensino Secundário e em	Formar docentes e funcionários das instituições escolares desenvolvendo actividades de formação	Melhorar a qualidade dos sistemas educativos passa também pela expansão das TIC nas regiões onde

	especial da via técnico-profissional. Contribuir para o reforço das Escolas de Ensino Superior e em particular das Universidades. Melhorar as condições de trabalho nas Escolas dos diversos níveis de ensino. Dinamizar parcerias entre os sectores público e privado para desenvolvimento do sistema educativo	presencial e a distância. As actividades de formação deverão contemplar áreas pedagógicas, científicas, técnicas, de gestão e administrativas. Apoiar pós-graduações em escolas portuguesas	existam condições. O acesso a computadores com a internet é fundamental para a inserção das escolas nas redes mundiais de ensino e conhecimento
<b>C. INOVAÇÃO</b>	Adoptar em todos os níveis e sistemas de ensino métodos inovadores que motivem os alunos e que possam contrariar o abandono e a exclusão escolar. Alargar os cursos técnico-profissionais respondendo às necessidades da evolução económica e tecnológica	Capacitar os docentes com métodos pedagógicos inovadores privilegiando a mudança, a experimentação e estabelecendo redes de partilha de recursos.	Utilizar as TIC em todos os programas explorando o método de "Open Education Resources" e expandindo a experimentação científica a todos os níveis

A adequação à estratégia da Cooperação portuguesa na educação faz-se avaliando se a Universidade em análise se insere no quadro do respectivo documento.

Exemplifica – se em concreto para um projecto da Universidade de Aveiro se esta função é ou não assumida. Ou seja como se avalia numa análise de uma candidatura de um projecto se uma instituição está a ter o comportamento esperado.

Note-se que critérios como adequação às prioridades da Cooperação portuguesa ou moçambicana ou correspondência com os ODM não são elementos de uma análise deste tipo porque não configuram comportamentos desse actor mas fazem sim a análise da proposta de projecto, depois de ultrapassada a primeira fase de análise da função de comportamento esperado.

Projecto em Moçambique: Projecto Matemática Ensino ([pens@sMoz](mailto:pens@sMoz)), da Universidade de Aveiro

- A Universidade tem incluído na sua missão a Cooperação Internacional como se pode verificar no site respectivo. Tem também nesse site divulgação de projectos e da investigação que desenvolve na área, através de um relatório anual.
- Calcula a sua contribuição para a APD podendo ser classificada como dominada de primeiro grau.
- Não tem referências precisas a verbas recebidas nem a atribuição de verbas por financiador, não permitindo saber se tem ou não uma concentração ou uma diversidade de fontes. Tem portanto uma transparência média.

- O projecto está de acordo com a actividade principal da instituição de formação de professores alargando esse âmbito aos alunos praticando assim o acesso alargado.
- O projecto é muito inovador na ligação das TIC ao ensino, podendo inscrever-se como de acordo com o conceito de *cluster* temático da Cooperação.
- Os recursos humanos atribuídos têm as qualificações mais altas contribuindo para a qualidade da Cooperação.
- Não há informação pública no site sobre se a óptica utilizada é a de aumento de salários dos docentes ou se as verbas vão para a instituição. O técnico de análise pode verificar que se trata da última hipótese pelo documento de projecto.
- O projecto foi apresentado a dois Presidentes do IPAD (Almeida Sampaio e José Iglésias Soares) 2004 e 2005 e financiado a partir daí, sempre tendo como parceiro local o Ministério da Educação de Moçambique.

Conclusão : a Universidade de Aveiro cumpre neste projecto o seu comportamento esperado embora não a 100 % e portanto o Projecto em causa pode passar à análise específica.

#### A função de comportamento do IPAD

As agências de Cooperação tem sido objecto de estudos sobre a sua função na Cooperação<sup>34</sup> seja expressamente seja em capítulos de obras sobre a Cooperação. As conclusões , segundo uma síntese feita por Ridell (2007) apontam para que *“the ways that key staff are assessed and judged ... enhanced aid impact and long lasting and sustainable programmes and projects. “* . Afirmando também que os técnicos não têm motivação para aprender de experiências actuais e passadas. Eyben diz mesmo que os métodos de aprendizagem dentro das agências de como melhorar o impacto das suas intervenções não são adequados para a natureza complexa do trabalho que fazem. Outros autores (Conyers e Mellors) dizem que a prova deste tipo de conclusões é o aumento da contratação de consultores externos por clara insuficiência da qualidade dos quadros internos, criando-se um círculo vicioso em que se contratam fora serviços que não se conseguem assegurar internamente de forma satisfatória e essa prática acentua a falta de capacidade das próprias agências contratantes.

---

<sup>34</sup> Olstrom *et al.*, 2002, Eyben, 2005, Conyers and Mellors, 2005, Renzio *et al.*, 2005, ODI para a OCDE, 2005, Gibson *et al.*, 2005.

A função de comportamento do IPAD é complexa uma vez que é o actor técnico dominante em Portugal. Pode construir-se a partir da Lei Orgânica actual do IPAD:

- a) Propor à tutela a definição da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento;*
- b) Preparar os programas plurianuais de cooperação para o desenvolvimento, bem como a sua programação financeira;*
- c) Coordenar o Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento (PO5), instrumento de orçamentação plurianual;*
- d) Coordenar as acções de cooperação desempenhadas por outros departamentos, serviços e organismos da Administração Pública;*
- e) Emitir parecer prévio vinculativo sobre os programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento, financiados ou realizados pelo Estado, seus organismos e demais entidades públicas;*
- f) Assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários de cooperação para o desenvolvimento;*
- g) Assegurar o financiamento dos projectos directamente elaborados pelo IPAD, I. P., de acordo com a programação efectuada;*
- h) Proceder à identificação, análise, acompanhamento e avaliação dos resultados da execução, dos programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento, com vista a melhorar a racionalidade, eficácia e eficiência da ajuda;*
- i) Promover a execução de programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento;*
- j) Assegurar a coordenação e a articulação com instituições de âmbito internacional, nacional, regional e local, incluindo de natureza não governamental, com vista a otimizar a utilização dos recursos;*
- l) Assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência;*
- m) Apoiar as iniciativas da sociedade civil no âmbito da cooperação para o desenvolvimento;*
- n) Assegurar, no âmbito das suas atribuições, a participação portuguesa nas actividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) relacionadas com a cooperação;*

- o) Assegurar o apoio técnico e logístico à realização das reuniões do Fórum de Cooperação Para o Desenvolvimento;*
- p) Promover e ou apoiar a realização de estudos na área da cooperação;*
- q) Centralizar a informação relacionada com o esforço financeiro global da cooperação portuguesa;*
- r) Implementar uma estratégia de comunicação para fortalecer a compreensão sobre, e o apoio público à, cooperação para o desenvolvimento;*
- s) Promover acções de formação em matérias de desenvolvimento;*
- t) Assegurar a representação e a participação do Estado Português nas actividades das organizações internacionais relacionadas com a cooperação e a ajuda pública ao desenvolvimento, sem prejuízo das competências do Ministério das Finanças no referente às instituições financeiras internacionais, bem como das representações sectoriais especializadas havidas por convenientes;*
- u) Centralizar a informação sobre os projectos de cooperação promovidos por entidades privadas, com ou sem patrocínio público e assegurar a representação do Estado Português nos debates internacionais sobre cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento em apoio ao princípio da convergência internacional em torno de objectivos comuns.*

Vamos exemplificar a análise possível com uma das variáveis: a da informação/comunicação {alínea r) da Lei Orgânica de 2007, art.º3º pormenorizada pelo art.º18º dos Estatutos}: *r) Implementar uma estratégia de comunicação para fortalecer a compreensão sobre, e o apoio público à, cooperação para o desenvolvimento;*

Em teoria a função do IPAD para esta variável consiste em informar e comunicar aos restantes actores e à população em geral o que se passa no “campo” da Cooperação. Partilha com o Governo a variável de informar as directivas, estratégias e decisões políticas que possam ter efeitos no “campo”.

O acesso aos órgãos de comunicação social depende de situações conjunturais e penso que é sobretudo uma variável do Governo/MNE e não do IPAD.

O IPAD tem vários instrumentos de informação permanentes:

- o site com muita e variada informação a maior parte actualizada e alguma

“esquecida”. As opiniões sobre o mesmo que recolhemos variam entre o Bom e o mau, mas não há nenhum inquérito de opinião sobre o mesmo.

- a news letter

- a revista

- os quadros ou mapas de subsídios publicados em Diário da República (e que não são referidos no site) (ver anexo V para uma lista que – surpreendentemente - foi constituída com muito trabalho de pesquisa)

- a loja da Cooperação no IPAD

- as publicações e folhetos, alguns também em inglês.

E passou a ter desde 2008 na organização dos Dias do Desenvolvimento (ou Feira da Cooperação) um instrumento principal de divulgação da actividade de Cooperação de diferentes actores e do próprio IPAD.

Face a estes instrumentos, a tendência é para considerar que em teoria são suficientes para a variável em causa. Mas tal análise é superficial e pouco científica uma vez que é baseada em impressões subjectivas e não em indicadores.

Procurando dados mais objectivos verificamos que o IPAD:

- não conta quantos visitantes tem no seu site (apenas sabe quantos visitantes vêm até 1001 páginas por dia), e portanto não consegue fazer comunicação de acordo com as preferências de quem procura o site (com a metodologia do projecto Memória de África por exemplo), nem perceber se este tem partes que precisam de reformulação por nunca terem visitantes;

- que é possível a *news letter* prestar um bom serviço no sentido de resumir o que está mais actual no site mas não há resultados de inquéritos aos destinatários, que julgo são maioritariamente os restantes actores do “campo”;

- que a revista tem uma frequência no mínimo aleatória (tendo sido aliás substituída durante um ou dois anos – 2003 e 2004 salvo erro - por uma separata mensal do Jornal de Noticias !!!!cujos números se tornaram, como seria de esperar, objectos de colecção!!!), sendo os últimos quatro números de Dezembro de 2006, de Maio de 2008, Abril e Setembro de 2009, perdendo por falta de regularidade boa parte da sua utilidade (pode-se comparar com a política do DFID de edição e distribuição da sua revista mensal *Developments*, em papel mais barato mas privilegiando a qualidade gráfica e dos artigos incluídos, ou seja preferindo aumentar os custos em trabalho e distribuição grátis por correio).

-que os quadros publicados no DR têm uma percentagem de verbas atribuídas muito significativa com títulos que não permitem que um leitor consiga perceber o que são; têm também muitos erros (só para mapas que saíram este ano de 2008, os erros que consegui confirmar: o torneio de ténis em Bissau com valores enormes, duas vezes o mesmo nome de instituição e mesma verba); isto para não referir as instituições com projectos para os quais não têm a mínima competência na sua função de comportamento esperado e daquilo que os outros actores do “campo” conhecem, não havendo no site do IPAD informação que permita perceber a coerência de muitos financiamentos.<sup>35</sup>

O inquérito de amostra aleatória no Sul e Norte do país, feito pela Plataforma das ONG e pela Universidade de Aveiro, em 2006, apoiado pela Fundação Calouste Gulbenkian, Câmara Municipal de Lisboa, UCCLA e empresa REGIPOM<sup>36</sup> revelou que a maioria das pessoas inquiridas afirma não ter conhecimento da política de Cooperação.

Ou seja o IPAD e os restantes actores não sabem se essa variável da sua função de comportamento é ou não executada.

Pode portanto concluir-se que apesar de o IPAD dispor de instrumentos que se afiguram suficientes em teoria, não há evidência comprovada de que a informação está a ser comunicada aos restantes actores nem à população em geral. Pelo contrário a convicção expressa por duas das personalidades que comentaram o estudo referido é de que “é necessário desenvolver estratégias ... eficazes com a opinião pública sobre a Cooperação” (João Gomes Cravinho) ou que “há ainda um grande esforço a fazer no sentido da divulgação do trabalho que Portugal desenvolve” (Marçal Grilo).

No balanço que o IPAD e SENECA apresentam em 2009 salienta-se o efeito positivo dos Dias do Desenvolvimento, mas não se dá mais informação nenhuma se estas questões de comunicação (e não informação) estão ou não a ser trabalhadas.

---

<sup>35</sup> Veja-se em anexo um exercício de determinação de qual a organização que recebeu maiores financiamentos do ICP/IPAD no período de 2001-2008, feito exclusivamente a partir desses quadros, para se perceber até que ponto se podem tirar conclusões daquilo que é uma determinação legal e que no actual processo de Reforma Administrativa tem cada vez mais importância na transparência da informação.

<sup>36</sup> Note-se que o IPAD não está incluído na lista, quando a avaliação da opinião pública, deve, na minha opinião, ser uma das suas variáveis da sua “função de comportamento esperado”.

## CONCLUSÕES: OS DESAFIOS ACTUAIS

Se considerarmos como desafios da Cooperação Internacional aqueles que Ridell (2007) sintetiza no quadro que apresentamos, dificilmente podemos dizer que a actual estrutura de execução e (suspeitamos) da maioria dos actores do “campo” possam responder cumprindo o objectivo de *“saber articular nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões.”*(Governo, 1995)

<b>DA PARTE DOS FINANCIADORES</b>
1. Distorções na estratégia de cooperação devido aos interesses políticos e económicos (ajuda ligada, ajuda por alianças políticas, alinhamento).
2. Manutenção de actuações pouco articuladas com outros financiadores (harmonização)
3. Funcionamento das agencias (competência técnica, liderança, incentivos/produktividade a/de funcionários e processos organizativos internos)
4. Falta de ajustamento da estrutural nos sistemas de cooperação à evolução da globalização
5. Falta de conhecimento e fraqueza da sociedade civil
6. Dificuldade em responder a emergências complexas
<b>DA PARTE DOS RECEPTORES</b>
1. Dificuldade em identificar e gerir os problemas que precisam de CID
2. Dificuldade em lidar com a dimensão política dos regimes parlamentares (governança)
3. O efeito “The Samaritan’s Dilemma” ou a convergência de interesses nos dois lados em que a CID se prolongue indefinidamente (alinhamento).

Parece-nos que as conclusões afirmadas pela “Visão” em relação ao período anterior foram atenuadas mas a sua correcção se têm revelado mais lenta do que era esperado em 2005: “Os investimentos que ao longo de três décadas tiveram lugar em actividades de Cooperação obedeceram a lógicas muito variadas, foram de natureza extremamente diversa e tiveram resultados mistos, ambíguos e mesmo em muitos casos desconhecidos” e “torna-se necessário dotar a política de Cooperação de mais rigor e coerência estratégica, de um

comando político mais eficaz, de uma organização mais racional e de um sistema de financiamento adequado” (pág.11).

Estes objectivos gerais foram cumpridos nalgum grau no período de 2005 - 2009. A questão coloca-se numa análise feita considerando como padrão de avaliação as expectativas geradas pela Resolução do Conselho de Ministros de 2005. Com essa metodologia, pensamos que o cumprimento dos objectivos foram correspondidos de forma satisfatória na definição de estratégia, de princípios e prioridades, mas de forma tímida na pormenorização das prioridades sectoriais e ainda mais tímida na reestruturação organizativa do dispositivo de execução, ou na assunção de um nível de financiamento da Cooperação para o desenvolvimento (APD) de acordo com os compromissos externos de Portugal e em acções expressas para aumento da coesão entre actores.

Não encontramos dados para avaliar “a eficácia na coordenação orientada para resultados” e a “*integração das actividades da Cooperação Portuguesa de forma a tornar visível uma lógica de conjunto coerente...mobilizando a opinião pública e envolvendo mais activamente a sociedade civil*” não nos parece ter existido tanto como se solicitava na “Visão” (pág. 38), expressando-se em momentos como os Dias do Desenvolvimento, o Fórum da Cooperação ou o programa InovMundus, realizados em 2008 e 2009, e nalgumas entrevistas em jornais e televisão, ou artigos do SENEK em revistas, mas não de uma forma continuada.

Também das múltiplas reuniões e conversas com vários actores da Cooperação Descentralizada Portuguesa, no presente projecto de investigação, não encontramos uma disposição firme para estabelecer parcerias sólidas. Por um lado não foi aprovado um enquadramento do mecenato que se aplique às ONGD, o Estatuto de Cooperante ainda não foi revisto, o Voluntariado para a Cooperação também não. E se é verdade que se realizaram um número de avaliações muito superior a períodos anteriores, a visibilidade e a transmissão de forma positiva dos resultados de tal evolução não foi feito, com excepção da sua colocação no site do IPAD, confundindo também aqui política de informação com política de comunicação. O país parece não dispor ainda de recursos institucionais, humanos e financeiros, para desenvolver com eficácia e taxas de execução desejáveis a uma política de Cooperação que esteja integrada nos objectivos da Política Externa Portuguesa, da União Europeia e no

consenso internacional nestas questões. Mas parece-me que nesta legislatura as tendências foram positivas embora abaixo das expectativas de início de período.

O debate actual centra-se nos critérios definidores do normativo no “campo”. Os MDG não incluem explicitamente os direitos humanos, a questão do aborto, a luta contra a desigualdade social, a produção e venda de armas, ou os critérios políticos ligados à “boa governação”. Se essa omissão lhes permite ser assumida por todos os PRSP e, em Portugal, por todos os programas e projectos de cooperação oficial, por não implicar juízos de valor sobre as opções políticas de cada interveniente, é contraditória com a evolução que fizeram os critérios da boa governação e dos direitos humanos desde 1989, assumindo um papel cada vez maior na CID. Mas a Declaração de Monterrey bem como o último dos MDG – a parceria global para o desenvolvimento - inclui as questões da “harmonização” e “alinhamento” , ou seja, os intervenientes devem fazer crescer a coerência das suas políticas nacionais, sejam os financiadores sejam os receptores e a CID devem ser definida em consonância com as opções dos intervenientes que pelo critério do acesso a fundos estão afastados do centro do “campo”. Depois da falha do *Washington Consensus* ser atribuída também à imposição de conhecimentos por parte dos intervenientes centrais do “campo” com pouca ou nenhuma atenção aos intervenientes locais, o debate actual estabelece uma inversão na metodologia, incluindo uma maior percentagem a ser executada através do apoio ao orçamento dos países receptores. Mas essa inversão tem o preço da avaliação e do condicionamento ex - post. Ou seja os intervenientes receptores da ajuda pagam o preço de se poderem aproximar de posições mais centrais do “campo” com um compromisso de rigor face a metas (com os MDG a servirem de referência mínima) que permitem uma avaliação feita por outros intervenientes.

Como as penalizações por não cumprimento não foram debatidas abertamente só podemos pensar que possivelmente serão em termos gerais o afastamento dessas novas posições se os compromissos definidos pelos próprios países não forem conseguidos.

Pode concluir – se que a evolução foi positiva neste período, não se detectando sinais de retrocesso de nenhuma das variáveis que podem ser parte de um modelo da cooperação portuguesa, mas as expectativas em 2005 estavam muito altas e esse caminho ainda está muito no início. Cabe à sociedade civil assegurar que a evolução não seja negativa, partindo da realidade do “campo” mas procurando que evolua tal como era esperado à cinco anos que fizesse.

## BIBLIOGRAFIA<sup>37</sup>

- Bebbington, A.J., Hickey, S. e Mitlin, D. (2008), Can NGO make a Difference? The Challenge of Developmente Alternatives, Zed Books Ltd, London e New York
- Bourdieu, P.,
  - (1987), « Espace social et pouvoir symbolique », in Choses dites, Éditions Minit.
  - (1982), Ce que parler veut dire, Fayard, Poitiers.
  - (1980), « Quelques propriétés des champs », in Questions de sociologie, Éditions Minit, Paris.
  - (1976), « Le champ scientifique », in Actes de la recherche en sciences sociales, 2-3, Paris.
- Cravinho, J.T.G. (2009), Contributos para uma prestação de contas, in Revista Cooperação, Número 4, Série II, IPAD, Setembro, Lisboa
- Cravinho, J.T.G. (2002), Visões do mundo, as Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo, ICS, Lisboa.
- Élias, N. (1991), La société des individus, Fayard, Paris.
- Finnemore, M. and Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', in International Organization 52(4)
- Gabas, J-J, et Philippe Hugon (2001), Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale, GEMDEV, HCCI, Université Paris X.
- GODET, Michel (1997): Manuel de Prospective Stratégique. 2. L'Art et la méthode, Paris, Dunod
- Governo (1999), A Cooperação portuguesa no limiar do século XXI, MNE e IPAD, Lisboa.
- Governo (2006), Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa, MNE e IPAD, Lisboa.
- Hansen, H., and F. Tarp (1999), "The Effectiveness of Foreign Aid". Mimeo, Development Economics, Research Group, University of Copenhagen.
- IPAD (2009a), Revista Cooperação, Número 4, Série II, Setembro, Lisboa.
- IPAD (2009b), Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, Agosto, Lisboa.
- Kate O' Neil, Jörg Balsiger and Stacy D. VanDeveer (2005), Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate, Department of Environmental Science, Policy and Management, Division of Society and Environment, University of California.
- Kaul I., Grunberg I., Stern M. Les biens publics à l'échelle mondiale-la coopération internationale au XXI ème siècle, Oxford University Press.
- Keohane RO (1984), After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy, Princeton, Princeton Univ. Press, New Jersey.
- Maxwell, Simon, (2005), The Washington Consensus is dead: Long live the metanarrative!, Working paper 243, ODI, Londres, Reino Unido

---

<sup>37</sup> Esta bibliografia não inclui os relatórios de organizações internacionais que se supõe serem obrigatoriamente consultados para uma pesquisa deste tipo. Os que foram expressamente citados surgem no texto.

- Moore, M. (1993), "Introduction, The emergence of the "Good governance" Agenda: some milestones", in IDS Bulletin, Vol.24, Nº 1, Sussex.
- Perestrelo, M., Caldas, J.M.C. (1996): "Estratégia de Actores. Prospectiva e Avaliação." in Sociologia - Problemas e Práticas, nº 22, CIES, Lisboa
- Perestrelo, M., Caldas, J.M.C.(2000).: Instrumentos de análise para utilização no método dos cenários. II - Estratégia de actores, Working Paper, Dinâmia, Lisboa.
- Piron, L-H. (2002), The Right to Development, A Review of the Current State of the Debate, Department for International Development, London.
- Renard, R. (2006), The cracks in the New Aid Paradigm, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Antuérpia.
- Riddell, R. (2007), Does Foreign Aid Really Work ?, Cap. 20, Oxford University Press
- Risse, T., Ropp, S.C. e Sikkink, K. (1999), The power of human rights, international norms and domestic change, Cambridge University Press, Reino Unido.
- Rogerson, A. e Menocal, A.R. (2006), Which way the future of aid ? Southern civil society perspectives on current debates on reform to the International Aid System, Working Paper 259, ODI, London.
- Rogerson, A., Hewitt, A. e Waldenberg, D. (2004), The International Aid System 2005-2010, forces for and against change, Working Paper 235, ODI, London.
- Sagasti, F. (1999), Development Cooperation in a fractured global, IDRC, Canadá
- Sangreman, C. (2007), O instrumento de transformação da cooperação portuguesa: os clusters, o que são e como se podem operacionalizar de acordo com a política de reforma administrativa, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do ISEG, Nº 73, Lisboa.
- Sangreman, C. (2007), "*Os paradigmas do conhecimento sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a evolução do papel da Sociedade Civil em Portugal*" em co-autoria com Tânia Santos in Conhecimento e Cooperação Internacional: a Agenda de Lisboa e o diálogo Norte Sul, INA, Lisboa.
- Seers, D., (1979), "The birth, life and death of developments economics", in Development and Change, Vol. 10, Sage Publications, California
- Stiglitz, J.E., (1998), Towards a new paradigma for development: strategies, policies and processes, in Prebish Lecture, UNCTAD, Genebra.
- Thorbecke, E. (2000), "The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000", in Tarp, F.(ed) Foreign Aid and Development, Routledge, London and New York.
- Williamson, J.G., (1993), "Democracy and the Washington consensus", in World Development, Vol.21, N.º 8, Pergamon Press, London et al.

## **O CEsA**

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

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

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

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

## **O autor**

CARLOS SANGREMAN

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

***Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento***  
Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")  
da Universidade Técnica de Lisboa

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