

# ] mundo [

## crítico [

Revista de  
Desenvolvimento  
e Cooperação

n.3  
Jan 2019



Cooperação para o  
Desenvolvimento:  
interesses nacionais  
ou agenda do bem  
comum?

# **] mundo [ crítico [**

Revista de  
Desenvolvimento  
e Cooperação

# Editorial

Por esta 3ª edição da Mundo Crítico passam algumas das questões que hoje se colocam à cooperação para o desenvolvimento, a nível internacional e também nacional, procurando contribuir para um retrato, diverso e a várias vozes, sobre uma realidade que está a sofrer grandes mutações, tanto em termos conceptuais como de políticas e práticas, que podem mesmo pôr em causa a cooperação como valor nas relações entre espaços geográficos, políticos e culturais. As razões dos actuais tempos conturbados ultrapassam claramente a própria cooperação para o desenvolvimento, mas o falhanço de alguns modelos, ou a desaqueção de outros, aos desafios que hoje enfrentamos, têm como consequência o seu questionamento no cômputo da política externa de diferentes Estados. Pretende-se, desta forma, nesta edição, olhar para o futuro e contribuir não só para uma reflexão prospectiva, mas também para o debate sobre o momento presente da Cooperação para o Desenvolvimento, questionando modelos, estratégias e discursos, um debate conducente a opções políticas em que, colectivamente, como sociedade, nos possamos rever.

Este número inicia com uma *conversa imperfeita*, num tom crítico, sobre as actuais tendências da Cooperação para o Desenvolvimento e sobre a necessidade de criar capacidades locais que perdurem. O dossiê *saber e circunstâncias* inaugura com 6 questões sobre a Cooperação Portuguesa, uma reflexão realizada pelo Conselho Editorial, que procura assim contribuir para o debate necessário (e urgente) no sector. A editoria inclui textos sobre diferentes visões e abordagens de países como a China e a Noruega -, as recentes decisões da Cooperação Portuguesa em matéria de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, bem como uma reflexão sobre os profissionais da “indústria” do Desenvolvimento, o sector não governamental nos PALOP ou a actuação e as mudanças nas ONG em Angola. Por fim, surge um texto sobre banda desenhada no feminino e a abertura de caminhos de cooperação e solidariedade.

Os *modos de ver* a migração para a Europa, pelo olhar do fotógrafo italiano Mario Badagliacca, a partir de objectos de migrantes que desembarcam em Lampedusa são a proposta para esta edição. Já as *narrativas* apresentam dois trabalhos jornalísticos sobre o bairro do Jamaica, em Portugal, e um reencontro na Etiópia, após a assinatura do acordo de paz com a Eritreia.

Recuperamos a editoria *inovações* (iniciada no primeiro número), com dois exemplos de processos de promoção dos direitos humanos na Guiné-Bissau e ao nível da CPLP e outro de cooperação no ensino entre Portugal e Moçambique. A edição termina com *ecos gráficos* de banda desenhada e algumas sugestões de leituras no *escaparate* sobre a Cooperação para o Desenvolvimento na actualidade.

# Índice

6 / Autores

## Conversas imperfeitas

14 / Focar a Cooperação para o Desenvolvimento na criação de capacidades locais que perdurem  
*Clare Short e Nathalie Beghin*

## Saber e circunstâncias

30 / Cooperação portuguesa: 6 propostas (entre outras) para debate  
*Conselho Editorial*

43 / O interesse nacional na Ajuda ao Desenvolvimento: Quando é que a Cooperação para o Desenvolvimento é “win-win”?  
*Owen Barder*

50 / Porque é que os países investem em ajuda ao desenvolvimento internacional? Pergunte à Noruega. E à China.  
*Dan Banik e Nikolai Hegertun*

57 / Um olhar sobre os profissionais da indústria do desenvolvimento  
*Katia Taela*

66 / Cooperação Portuguesa: o desinvestimento na APD bilateral como alteração do compromisso com o financiamento do Desenvolvimento?  
*Ana Filipa Oliveira e Luís Mah*

80 / Da solidariedade à estruturação de mercados geoestratégicos e propagação do neoliberalismo em África – a cooperação para o desenvolvimento nos PALOP  
*Miguel de Barros*

91 / O percurso da Cooperação para o Desenvolvimento e a actuação das ONG – Reflexões, desafios e oportunidades numa Angola em mudança  
*Belarmino Jelembi*  
Sororidade: Ou, como caminhar

107 / ao lado de alguém  
*Pedro Moura*

## Modos de ver

Fragmentos  
122 / *Mario Badagliacca*

## Narrativas

Jamaika: podia ser um final feliz  
138 / *Texto de Rita Colaço e fotos de Ana Filipa Oliveira e Rita Colaço*

O Reencontro  
144 / *Texto e fotos de Susana André*

## Inovações

Vozes de Nós  
152 / Ressonâncias de inovação social num (in)certo modelo de cooperação  
*Orlando Garcia*

157 / Inovação social, direitos humanos e desenvolvimento: a “Casa dos Direitos” na Guiné-Bissau  
*Rosana Albuquerque*  
Inovação no ensino assistido por compu-

162 / tador – o PMATE e o PENSAS@MOZ  
*António Batel Anjo*

## Ecos gráficos

Nódoa Negra  
168 / *Dileydi Florez*

## Escaparate

*International Aid and the Making of a Better World – Reflexive practice*  
172 / *Carmeliza Rosário*

*Notre Maison Brûle au Sud: que peut faire l'aide au développement? e Africanistan: L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues?*  
175 / *Maria Hermínia Cabral*

*Concord AidWatch 2018: EU Aid: a Broken Ladder? e The Reality of Aid 2018: The Changing Faces of Development Aid and Cooperation*  
179 / *Ana Filipa Oliveira*

Conselho Editorial  
182 /  
Conselho Consultivo  
183 /

# Autores

## Conversas imperfeitas



CLARE SHORT

É formada em Ciência Política pela Universidade de Leeds, no Reino Unido. Foi membro do Parlamento britânico entre 1983 e 2010. Em 1997 foi nomeada Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional (DFID). Entre 2011 e 2016 presidiu a Iniciativa de Transparência na Indústria Extrativa. Atualmente, é presidente dos Conselhos de Administração das organizações “Cities Alliance” e “Welfare Association”.



NATHALIE BEGHIN

Licenciada em Economia pela *Université Libre de Bruxelles*, com mestrado e doutoramento em Políticas Sociais pela Universidade de Brasília. Foi assessora do representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil e fez parte da Oxfam no Brasil. Em 2011, participou na elaboração e implementação do Plano Nacional para Superação da Pobreza Extrema no Brasil. Desde 2012 é coordenadora de assessoria do Instituto de Estudos Socioeconómicos (INESC).

## Saber e circunstâncias



CARLOS SANGREMAN

Licenciado em Economia no ISEG e doutorado em Estudos Africanos no ISCTE. Professor aposentado na Universidade de Aveiro e investigador e dirigente do CEsA – Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina. Tem desenvolvido consultoria internacional nos PALOP e Timor-Leste. Foi assessor para a cooperação do MTSSS (1998/03). É autor de artigos e livros sobre as temáticas do desenvolvimento.

*Membro do Conselho Editorial da revista*



FÁTIMA PROENÇA

Directora da ACEP, intervém desde a década de 80 na cooperação não governamental, nomeadamente com instituições guineenses, tendo coordenado a Rede de Solidariedade com a Guiné-Bissau durante o conflito de 1998/99. Tem dinamizado processos de investigação/acção em África e de advocacia na sociedade portuguesa, em colaboração com pessoas e organizações da sociedade civil europeias e africanas.

*Membro do Conselho Editorial da revista*



ANA FILIPA OLIVEIRA

Trabalha na ACEP, desde 2009, onde desenvolve projectos na área da comunicação, advocacia e direitos humanos. É responsável pela elaboração dos recentes relatórios *AidWatch*, em Portugal. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa, é licenciada em Jornalismo pela Universidade de Coimbra.

*Membro do Conselho Editorial da revista*



LUÍS MAH

Professor e investigador no ISEG/ULisboa. Foi diretor da Campanha do Milénio da ONU e da Chamada Global para a Acção Contra a Pobreza em Portugal. Doutorado em Estudos de Desenvolvimento pela *London School of Economics* e mestre pela Universidade de Yonsei. As suas áreas de especialização são Economia Política Internacional da APD, Comércio e Finança, Desenvolvimento da Ásia Oriental e Política Externa da UE.

*Membro do Conselho Editorial da revista*



TÂNIA SANTOS

Doutorada em Sociologia Política na Universidade Federal de Santa Catarina. Trabalha no sector da cooperação internacional desde 2004. É membro da Direcção da ACEP. Tem colaborado em projectos nas áreas do associativismo, migrações e economia criativa. Tem realizado investigação sobre activismo, redes e movimentos sociais transnacionais.

*Membro do Conselho Editorial da revista*



OWEN BARDER

É vice-presidente do Centro para o Desenvolvimento Global no Reino Unido (CGD), professor visitante na *London School of Economics* (LSE) e assessor do Comité para o Desenvolvimento Internacional do Parlamento Britânico. Entre 1998 e 2010 foi funcionário público, tendo desempenhado vários cargos, como o de Diretor de Finança Internacional e Eficácia do Desenvolvimento Internacional do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

*Membro do Conselho Editorial da revista*



DAN BANIK

Professor no Centro para a Democracia, o Desenvolvimento e o Estado de Direito (CDDRL) da Universidade de Stanford e no Centro para o Desenvolvimento e o Ambiente (SUM) da Universidade de Oslo. As suas áreas de interesse incluem a pobreza, a desigualdade, a democracia, os direitos humanos e a segurança alimentar. Foi presidente do Fundo Fiduciário para o Desenvolvimento Ambiental e Socialmente Sustentável (TFESSD) do Banco Mundial.



NIKOLAI HEGERTUN

Licenciado em Cultura e Comunicação e mestre em Estudos para a Paz e Conflito pela Universidade de Oslo. Foi gestor de projectos no *think thank Civita* e coordenador e consultor de projectos no *The Oslo Center*. Actualmente, pertence ao conselho directivo da empresa *Kolibri Kapital*. Interessa-se pelas temáticas das migrações internacionais, relações internacionais, políticas públicas para o desenvolvimento e ajuda externa.



KÁTIA TAEA

É antropóloga feminista, investigadora e consultora, tendo trabalhado com diversas organizações nacionais e internacionais em Moçambique. Doutorada em Estudos de Desenvolvimento, pelo *Institute of Development Studies* da Universidade de Sussex, na Inglaterra. As suas áreas de investigação incluem histórias de vida de profissionais de desenvolvimento, relações Sul-Sul, práxis feminista e relações sociedade-Estado.



MIGUEL DE BARROS

Sociólogo, editor e investigador guineense. É co-fundador do Centro de Estudos Sociais Amílcar Cabral (CESAC) e membro do Conselho de Pesquisa para as Ciências Sociais em África (CODESRIA). Desde 2012, é director executivo da ONG guineense Tiniguenta – Esta Terra é Nossa!, uma das mais antigas e importantes do país. Recentemente foi distinguido com o prémio pan-africano humanitário em “Leadership in Research & social impact”.



BELARMINO JELEMBI

Angolano, director geral da ONG angolana ADRA. Iniciou o seu percurso académico em agricultura, virando-se mais tarde para o Direito e desenvolvimento local. Com mestrado em Ciências Jurídico-Económicas e Desenvolvimento e pós-graduações em várias áreas, mantém dedicação à investigação nas áreas do pluralismo legal, segurança alimentar e poder local, além da ligação ao mundo académico e científico, e à publicação de artigos em jornais e revistas.



PEDRO MOURA

É crítico e investigador de banda desenhada, escrevendo sobretudo nos blogues [www.lerbd.blogspot.com](http://www.lerbd.blogspot.com) e [www.yellowfastandcrumble.wordpress.com](http://www.yellowfastandcrumble.wordpress.com). O seu primeiro livro de banda desenhada, *Os Regressos*, em co-autoria e desenhos de Marta Teives, foi publicado recentemente pela Polvo.



MARIO BADAGLIACCA

É um fotógrafo siciliano *freelancer*. Estudou Política e Relações Internacionais na Universidade Oriental de Nápoles e foto-reportagem e fotojornalismo em Roma. A par da sua actividade como fotógrafo, colabora com diversas ONG. O seu trabalho documenta as migrações, o quotidiano nas fronteiras, a violação dos Direitos Humanos e outros temas sociais.

## Modos de ver

## Narrativas



RITA COLAÇO

Nasceu em Mação em 1979. Cresceu no meio de rádios-piratas, mas licenciou-se em Geografia e Planeamento Regional, na Universidade Nova em Lisboa. Em 2001, fez o Curso de Especialização em Jornalismo, no CENJOR. Na Antena 1 desde 2003, actualmente é coordenadora do programa Grande Reportagem. Já recebeu duas vezes o Prémio Gazeta de Rádio e esteve nomeada para o Prix Europa, com a grande reportagem “Jamaika também é Portugal”.



SUSANA ANDRÉ

Jornalista da SIC há 23 anos. Foi pivot na SIC Notícias e esteve 10 anos na Grande Reportagem até integrar a editoria de internacional. Na última década fez grandes reportagens em Gaza, Angola, Venezuela, Turquia e Etiópia. Venceu vários prémios de jornalismo, sobretudo na área dos Direitos Humanos. Em 2017 recebeu o prémio “Cáceres Monteiro” por uma trilogia de grandes reportagens sobre Angola.

## Inovações



ORLANDO GARCIA

Sociólogo, investigador e “engenheiro social”. Trabalha regularmente em planeamento social e na operacionalização de programas em rede e em parceria. Cofundador, Presidente da Mesa da AG e activista do Chápitô. Docente do Ensino Superior nas áreas da Intervenção Social. 40 anos de experiência em Cooperação para o Desenvolvimento com 37 missões realizadas (em todos os países da CPLP). Diversos livros, artigos e relatórios editados.



ROSANA  
ALBUQUERQUE

Professora na Universidade Aberta e investigadora do Centro de Estudos das Migrações e Relações Interculturais. Tem licenciatura em Política Social, mestrado em Relações Interculturais e doutoramento em Sociologia. Lecciona nestas áreas e tem trabalhado sobre associativismo e participação cívica; intersecções entre sexismo e racismo e outras discriminações; políticas sociais e desenvolvimento sustentável. Integra o SOS Racismo e a direcção da ACEP.

## Ecos gráficos



ANTÓNIO BATEL ANJO

António Batel Anjo, doutorado em Matemática, co-fundador do PmatE e do Pensas na Universidade de Aveiro. Assessor do Ministro da Educação de Moçambique. Fundador e director executivo do ONG Moçambicana Osuwela e director de investigação e extensão do ISCTEM (Instituto Superior de Tecnologia e Engenharia de Moçambique).



DILEYDI FLOREZ

Nasceu em Bogotá, em 1990. É uma artista visual especializada em Ilustração e Banda Desenhada. Define-se na fusão singular entre o sangue tropical e o espírito lusitano. Curiosa por natureza, o quotidiano e as culturas são o corpo e o coração do seu trabalho. Actualmente vive e trabalha na Islândia.

## Escaparate



CARMELIZA ROSÁRIO

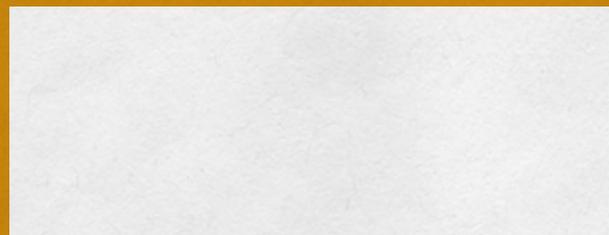
É doutoranda em Antropologia Social pela Universidade de Bergen, Noruega, onde desenvolve pesquisa sobre a memória de mulheres de poder e autoridade na Zambézia. Tem também desenvolvido pesquisa sobre pobreza, género e desenvolvimento. Actualmente, em associação com a Kaleidoscópio, integra o grupo de trabalho que explora a intersecção entre tecnologia, inovação e produção de conhecimento.



MARIA HERMÍNIA  
CABRAL

Licenciada em Economia e mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, com experiência em políticas, programas e projetos de desenvolvimento. Desde 2005, é colaboradora da Fundação Calouste Gulbenkian. Foi diretora adjunta do Serviço de Saúde e Desenvolvimento Humano, coordenadora do Programa Gulbenkian Ambiente e do Programa de Formação Médica Avançada. Actualmente é directora do Programa Gulbenkian Parcerias para o Desenvolvimento.

Conversas  
Imperfeitas



## Focar a Cooperação para o Desenvolvimento na criação de capacidades locais que perdurem



CLARE SHORT



NATHALIE BEGHIN

Defensoras de uma Cooperação para o Desenvolvimento de parceiros iguais e objectivos comuns, Clare Short e Nathalie Beghin conversam sobre as actuais tendências do sector, demonstrando relutância em relação à APD muito centrada em projectos e na gestão orientada para os resultados. Ambas concordam que um dos focos centrais da Cooperação para o Desenvolvimento tem que ser a criação de capacidades locais que perdurem. A solução não passa por trazer de fora pessoas, financiadas pelos doadores, que deixam eventualmente o país sem gerar capacidades locais.

NATHALIE  
BEGHIN  
(N.B.)

— A ideia de nos convidarem para esta conversa imperfeita relaciona-se com a experiência que a Clare tem no setor da Cooperação para o Desenvolvimento no Reino Unido, quando realizou alterações profundas no DFID, alterações que hoje constituem uma referência a nível internacional. No meu caso, pertenço a uma ONG brasileira que monitoriza o debate na arena da cooperação internacional. Talvez pudesse começar, Clare, por falar das modificações que conduziu no Reino Unido, no final dos anos 90, relacionadas com os princípios, a estrutura e as linhas orientadoras da Cooperação para o Desenvolvimento.

CLARE  
SHORT  
(C.S.)

— A primeira medida que tomámos foi a de integrar as metas internacionais de desenvolvimento no nosso programa. Estas emergiram das grandes conferências das Nações Unidas, como a IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, em Pequim, a Conferência Mundial sobre Educação, em Jomtien e a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo. Todas elas sumariavam o que tinha sido alcançado e quais os desafios a enfrentar. Desta forma, tínhamos informação de qualidade sobre o que poderia ser alcançado a nível global. Na sequência do ciclo de conferências das Nações Unidas, o comité de desenvolvimento da OCDE produziu um relatório, “Shaping the 21st Century”, no qual salientava a importância destas metas para a redução da pobreza, da mortalidade infantil e da mortalidade materna e para o reforço da escolaridade feminina. A minha primeira decisão foi definir que as nossas políticas se centrassem em torno destes objetivos. A segunda foi estabelecer que não iríamos implementar muitos projetos em simultâneo. Iriamos trabalhar

com governos que defendessem estas metas e colocar as nossas verbas nos seus orçamentos, de forma a permitir reforçar os seus sistemas e gerar capacidades de forma sustentada. Esses eram os dois pontos centrais. E claro, a questão importantíssima do alívio da dívida. O nosso departamento defendeu esta medida. Muitos países não tinham capacidade para escapar à dívida. Acordámos, com o Banco Mundial, que o perdão da dívida teria como condição que os países investissem esses recursos na redução quantificável e sistemática da pobreza. Mais tarde, estas metas foram incorporadas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, que vieram reforçar de forma significativa o esforço global de redução da pobreza.

N.B.

— Agora, mais de dez anos depois do início deste processo, quais considera serem os maiores desafios e oportunidades para a cooperação internacional?

C.S.

— Eu já não trabalho dentro do sistema. Como é óbvio, o orçamento do Reino Unido aumentou exponencialmente desde que foi adotada a meta de dedicar 0,7% do PBI à APD. Atualmente, não se defende a alocação de recursos nos orçamentos dos governos de países dedicados a reformas radicais orientadas para a redução da pobreza. A APD é muito orientada para projetos e para a gestão orientada para resultados, algo que para mim foi longe demais. O Estado dá dinheiro a ONG e a empresas privadas britânicas para que estas forneçam bens e serviços como vacinas, livros infantis para crianças ou medicamentos. E, claro, é melhor que as pessoas tenham acesso a estes bens e serviços do que o contrário. No entanto, este tipo de assistência não permite gerar capacidades de forma sustentada no país, levando ao desenvolvimento de negócios normalmente geridos por britânicos ou por pessoas de fora do país recipiente. Não gosto deste sistema. Retira a liderança do país e coloca-a nas mãos de peritos internacionais. Isto representa

uma grande mudança e, na minha opinião, uma deterioração. Eu sou uma forte defensora de ajuda orçamental e de trabalhar, em colaboração com os países, para a prossecução de objetivos internacionais aceites pelos dois parceiros. Atualmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável poderiam servir este propósito. Todos os governos do mundo estão de acordo com estes objetivos. Isto dá-nos uma base na qual trabalhar de forma igualitária sem o doador dizer aos países o que fazer.

N.B.

— Talvez possa comentar essa questão... Concordo plenamente com o que disse. Foi por isso que procuramos entender melhor o significado da Cooperação Sul-Sul. Nós, do Sul, ONG e governos, não concordamos com o tipo de ajuda centrado em projetos ou na gestão orientada para resultados. Por isso mesmo começámos a advogar outro tipo de cooperação, mais semelhante com aquela que referiu: parceiros iguais, objetivos comuns, etc. O Brasil, pelo menos até 2010, era um ator global nesta agenda. Foi interessante ver como a cooperação aumentou no país. No entanto, atualmente, como sabe, este modelo está, gradualmente, a desaparecer. Estamos a voltar a um tipo de cooperação centrada em projetos. Deixou de se falar em parceiros e objetivos comuns. É uma pena. Mas Clare, soube que atualmente trabalha na “Cities Alliance”, não é verdade?

C.S.

— Também não gosta de projetos e medição de resultados impostos externamente. A mim parece-me que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável dão-nos a oportunidade de evitar um tipo de cooperação na qual um dos lados impõe obrigações ao outro. Estes objetivos são internacionalmente aceites. Todos os governos votaram a seu favor, a sociedade civil foi amplamente consultada antes da sua formulação. Isto deveria dar-nos uma base para que nenhum dos parceiros diga ao outro o que fazer. No entanto, no Reino Unido, o debate sofreu um grande recuo. Temos um governo mais à direita. No atual

contexto de austeridade e de contração orçamental, a imprensa mais à direita do espectro político tem criticado o orçamento do desenvolvimento e o seu aumento nos últimos anos. Temos tido ministros de direita, normalmente mulheres, mas ainda assim de direita, muito defensivas e que continuam a reiterar a necessidade de combater a corrupção. Querem usar o setor privado britânico e favorecer o comércio. No entanto, estes ministros têm tido dificuldade em prosseguir com esta agenda: há legislação no Reino Unido, criada durante o meu mandato, que afirma que o dinheiro do desenvolvimento pode ser utilizado em qualquer coisa, mas tem que ser utilizado com o objetivo de reduzir a pobreza. Não especifica o setor no qual o dinheiro deve ser utilizado, mas indica ser ilegal gastá-lo para outro propósito que não a redução da pobreza. Tem-se feito pressão para que se gaste este dinheiro de forma a favorecer o setor privado, o que vai contra a lei. Existe, atualmente, muito dinheiro no setor da ajuda, mas falta uma boa estratégia.

Sim, eu presido ao conselho da “Cities Alliance”, que reúne vários atores, desde o Banco Mundial e a UN Habitat a governos, ONG e universidades comprometidas em trabalhar em conjunto com o objetivo de melhorar as condições de vida nas favelas e melhorar a gestão urbana. Há muito a fazer. Tem-se registado um crescimento muito significativo da urbanização, da informalidade e das favelas, principalmente em África e no Sul da Ásia. Naturalmente, não conseguimos chegar a todo o lado. No entanto, procuramos promover sinergias entre os vários atores, assegurar que os moradores das favelas têm um lugar na mesa de negociações, reforçar o poder local e trabalhar com os governos nacionais no sentido de encontrar modelos mais adequados de gestão urbana.

N.B.

— Algo que nos tem assustado, a nós, ONG do Sul, mas também às do Norte, é a nova vaga em redor das Parcerias Público-Privadas (PPP). As estimativas dizem que, para cumprir a agenda 2030, são necessários 3 a 4 biliões de dólares por ano. Diz-se que não há recursos públicos para isto, que é preciso ir buscar este dinheiro ao setor privado e que a melhor forma de o conseguir

é através das PPP. No entanto, um estudo recente do Eurodad evidencia, com exemplos concretos de 10 países, os problemas que as PPP originam. Qual é a sua opinião relativamente a este tipo de ferramentas?

C.S.

— No Reino Unido, o governo ao qual eu pertencia depositou muita confiança nas PPP. E claro, a ideia central consistia na utilização de recursos privados em projetos do setor público, como a construção de hospitais ou escolas, permitindo diminuir as necessidades de financiamento do setor público, num contexto em que as ideias neoliberais questionavam a utilidade do gasto público em todos os países. O governo trabalhista construiu vários hospitais, escolas e universidades. Atualmente, temos problemas sérios associados a estes projetos. Os acordos que foram feitos comprometem o hospital ou a escola a pagar, de forma continuada, quantias avultadas de dinheiro à organização privada. Por outro lado, os acordos estabelecem vários tipos de restrições. Por exemplo, na eventualidade de ser necessário efetuar algum tipo de reparação, as entidades têm que recorrer à empresa adjudicada, que cobra preços muito elevados. Tornou-se num problema real. As pessoas pensavam que era uma solução mágica e não é. Originou grandes dívidas. Um hospital chegou a fechar e existe ainda toda esta dívida por causa da PPP. Concordo consigo, portanto, as PPP não são soluções mágicas. E claro, quando olhamos para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para a ideia de tornar o saneamento, a água potável, a habitação decente, os sistemas de transportes e os sistemas de energia renováveis acessíveis a toda a população mundial, percebemos que este esforço implica muito investimento. Uma parte considerável desse capital virá do setor privado, como por exemplo, de poupanças existentes no país que realiza esse investimento. Os doadores podem frequentemente ajudar alavancando parte desse dinheiro. Mesmo em países pobres existem fundos de pensão de professores ou de funcionários públicos. Existe dinheiro. Normalmente circula para fora do país ao invés de ser investido internamente. É verdade que alguns dos Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável requerem dinheiro do setor privado. Mas não tem que ser necessariamente grande capital internacional (*big international lending*). E alguns serviços públicos têm que ser financiados através dos impostos.

N.B.

— Sim, concordo plenamente. Há outro tipo de solução miraculosa no Brasil: as plataformas *multi-stakeholder*. Aqui no Brasil, por exemplo, falamos de participação social. Acreditamos que a sociedade civil é afetada pelos projetos, devendo, por isso, estar presente no seu design e implementação. Mas parece-me que a nível nacional falamos de plataformas *multi-stakeholder*, onde o setor privado, os governos, as Nações Unidas e a sociedade civil se encontram no mesmo nível. Para nós isto não é possível porque o setor privado tem interesses privados. Não podem estar ao mesmo nível que a sociedade civil, os governos ou mesmo as Nações Unidas.

C.S.

— Toda a gente fala constantemente de *multi-stakeholders*, mas eu não sei ao certo o que está a ser proposto e varia de país para país. Tenho algumas reservas no que diz respeito a algumas ONG de grandes dimensões sediadas no Norte. As pessoas dizem que é necessária uma maior participação da sociedade civil, que é necessário ter mais ONG. As grandes Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento britânicas são atualmente organizações gigantescas, que recebem muito dinheiro do governo britânico e que muitos pensam que representam a voz da sociedade civil, quando a voz do Sul se encontra ausente. Quando presidi à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas (ITIE), esta era gerida como um grupo *multi-stakeholder* de empresas, governos e sociedade civil de todo o mundo. Foi acordado que cada país reportaria de forma transparente como é que o dinheiro era arrecadado e utilizado. Há uma tendência para existir muito corrupção e problemas de gestão económica em países ricos

em recursos minerais e em petróleo, como deverá saber pelo caso do Brasil. Para mim, as ONG do Sul eram muito arrogantes. Falavam em nome da sociedade civil do Sul quando, na verdade, não eram originárias dos países em questão. E, por vezes, os representantes da sociedade civil nos comités nacionais eram provenientes do Norte quando deveriam ter emergido do próprio país e falar em nome das pessoas que vivem nos países, ao invés de pessoas selecionadas por ONG internacionais. Sei que não é uma questão que a Nathalie levantou, mas é algo que me parece muito importante. Falar de sociedade civil pode significar coisas muito distintas. Não representa necessariamente a voz das populações locais de países com muita pobreza.

N.B.

— Estou de acordo consigo. Nós defendemos a participação daqueles que são diretamente afetados. Ter ONG com recursos, não só financeiros, mas também ao nível do conhecimento, é importante para nós. No entanto, concordo plenamente consigo. Devemos dar mais espaço àqueles que são afetados pela indústria mineira, pelos bancos ou pelas empresas responsáveis pela construção de infraestruturas.

C.S.

— As ONG do Norte devem partilhar o conhecimento que têm. Especialmente quando presidi ao ITIE, esta questão deixou-me muito desconfortável. Senti que algumas das ONG do Norte eram muito arrogantes. Falavam em nome de determinados grupos sem os consultar e não representavam necessariamente as suas opiniões ou ideias.

N.B.

— Essa é uma questão importante que está a levantar relativamente à cooperação internacional, aquilo a que chamamos de cooperação solidária entre as ONG do Norte e do Sul. O debate que estamos a ter agora é um bom debate. Há uma iniciativa muito interessante, claro que imperfeita, tal como esta conversa. Consiste num mecanismo da sociedade civil, integrado no Comité de Segurança Alimentar Mundial da ONU, no qual as ONG internacionais têm unicamente 2 dos 40 membros. Os assentos restantes são ocupados por redes internacionais de trabalhadores, agricultores de pequena escala, mulheres, consumidores, povos indígenas, etc. É, portanto, uma plataforma *multi-stakeholder*, onde as vozes dos que são diretamente afetados estão em maioria e onde as ONG só ocupam dois assentos. Existem algumas experiências muito interessantes que procuram solucionar o problema que referiu.

C.S.

— Penso que a Cooperação para o Desenvolvimento deveria focar-se na criação de capacidades nos países recipientes. Quando falamos em urbanização, esta não passa só pelo governo central, há que criar capacidades ao nível da administração local. E em diversos países com muitas favelas a administração local é lamentavelmente fraca. Não têm peritos, não têm engenheiros e não têm financiamento. Como é que se pode esperar que consigam desenvolver infraestruturas para quem vive na informalidade. Para mim, um dos focos centrais da Cooperação para o Desenvolvimento tem que ser a criação de capacidades locais que perdurem. Tão importante como a sociedade civil ter uma voz é ter sistemas de governação que funcionem devidamente e que consigam fazer o seu trabalho. Não sei, talvez não seja assim tão mau no Brasil. Em muitos países, especialmente na África Subsariana, em cidades que não as capitais, a administração local é muitíssimo fraca. Há uma tremenda responsabilidade para fazer algo em relação a estas favelas e à falta de condições

em que as pessoas vivem, mas não existe capacidade, financiamento nem recursos humanos qualificados. Não acho que a solução passe por trazer de fora pessoas financiadas pelos doadores. Estas pessoas deixam eventualmente o país e não são geradas capacidades dentro das comunidades locais para gerir os problemas de forma autónoma. Penso que isto representa uma fraqueza na forma como o desenvolvimento funciona atualmente.

N.B.

— Sim, estou de acordo. E é possível fazer a ligação entre o que acabou de referir e a agenda que nos é imposta, associada com as questões da transparência e da responsabilização. Não que seja contra a transparência ou a responsabilização, mas estes dois conceitos são apresentados como uma panaceia. Se formos transparentes e responsáveis estamos no céu. Depois de 20 anos de transparência e responsabilização continuamos a ver os mesmos problemas.

C.S.

— Estou de acordo, mas é um argumento difícil de fazer. A questão da transparência acaba por implicar uma sobrecarga burocrática imensa. A necessidade de quantificar e documentar tudo acaba por originar sistemas próprios, sistemas dentro das agências para o desenvolvimento, ao invés de reforçar a transparência e responsabilização dos sistemas de governação à escala local.

N.B.

— Vou dar-lhe um exemplo concreto. Nós somos uma ONG pequena. Atuamos a nível internacional, mas temos um orçamento anual de cerca de 1,5 a 2 milhões de libras por ano. Não é, como pode ver, uma ONG de grande dimensão. No entanto, temos 16 doadores, o que significa que temos de preparar

duas vezes por ano 16 relatórios diferentes para estes 16 doadores. Isto porque não aceitam que entreguemos um único relatório. Imagine o tempo que demoramos a fazer estes 16 relatórios duas vezes por ano.

C.S.

— Completamente. Estamos a andar para trás. Houve um grande relatório, em meados da década de 90, sobre a Tanzânia: 2,000 projetos, inúmeras contas no Banco Central da Tanzânia, inúmeras visitas de doadores, inúmeros relatórios. Devido ao grande volume de trabalho, verificou-se uma transferência de alguns dos funcionários mais competentes dos ministérios para os projetos dos doadores. Neste caso temos um modelo de desenvolvimento que enfraquece a capacidade local em vez de a fortalecer. O que acabou de referir é exemplo disso mesmo. Se as implicações para uma ONG são essas, imagine quais serão as consequências deste modelo para um governo que tente reformar a administração central ou local ou o sistema de saúde. Se estão sobrecarregados com a execução de relatórios para diferentes doadores, com muitos números e trabalho burocrático, parcialmente em nome da transparência, a capacidade local é enfraquecida.

N.B.

— Exatamente. É por isso que, pelo menos aqui no Brasil, as nossas instituições e organizações defendem a participação social. Porque nós acreditamos que o facto de as pessoas serem ouvidas durante o desenho do projeto e a sua implementação, enaltece e promove a capacidade local.

C.S.

— Quando trabalhámos em cidades secundárias e pobres em África, apercebemo-nos que as preocupações da administração local centravam-se em providenciar água e outros bens e serviços à classe média alta. O resto da população construía as suas próprias barracas, comprava baldes de água e tratava o seu próprio lixo. O Estado não fornece qualquer tipo de serviços a estas comunidades. O Brasil tem um problema ainda mais grave no que diz respeito a esta questão. A ausência de policiamento adequado em certas zonas permite que organizações criminosas controlem alguns destes bairros informais. Nós sempre trabalhámos com os representantes dos moradores destas favelas e bairros informais. A “Slum Dwellers International” é uma iniciativa com grande interesse. Consiste numa organização muito autónoma com uma estrutura sólida devido à existência de grupos de poupança: quando são as pessoas a financiar as próprias organizações, estas têm que ser bem geridas. Quando trabalhamos com os governos, insistimos muito para que a opinião destas pessoas seja consultada. Mas temos que falar também com o governo central e local para garantir que as prioridades estão alinhadas no que toca a estratégias e políticas. É preciso, portanto, que a sociedade civil seja consultada, mas também que os sistemas governamentais funcionem bem, para ouvir e atuar em conformidade com as necessidades das pessoas.

N.B.

— Eu percebo, mas, na minha opinião, esses dois aspetos não se contradizem. Temos que trabalhar tanto com os governos a nível nacional, federal e local como com a sociedade civil. Penso que é uma forma de assegurar transparência e responsabilização.

C.S.

— Concordo consigo. No entanto, é bastante comum, especialmente entre as grandes ONG do Norte, receberem financiamento para prestar serviços que deveriam ser providenciados pelo governo local. Assim que esse projeto termina, não fica nada.

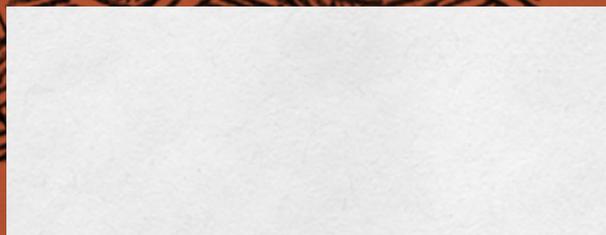
N.B.

— O que se tem verificado, também a nível nacional, é a narrativa de que o privado é melhor que o público. Grandes organizações filantrópicas, como a *Gates Foundation*, têm difundido esta narrativa – privado é melhor que público. Para nós, defensores dos direitos humanos, isto constitui um problema tremendo.

C.S.

— Bem, essa tendência é um fenómeno mundial, é o neoliberalismo. Isto está a acontecer com o Serviço Nacional de Saúde britânico, que toda a gente no Reino Unido apoia. As pessoas não estariam de acordo com um sistema de saúde privado que substituísse o atual sistema público universal. No entanto, o Estado tem delegado a provisão de serviços a empresas privadas. Desta forma, os cidadãos pagam impostos e têm acesso aos serviços mas os prestadores estão a ser privatizados. É um problema global. É uma moda, na qual só o mercado é credível e os serviços públicos são inúteis. Estas crenças têm contribuído para um aumento exponencial das desigualdades no mundo, que nos conduziu à grande crise de 2009. Esta ideologia tem de ser contestada.

Saber e  
circunstâncias



## Cooperação portuguesa: 6 propostas (entre outras) para debate Espaço político, ética, ONGD, sector privado, conhecimento e opinião pública

CONSELHO EDITORIAL

**“ Enquanto dinamizadores da  
Mundo Crítico partimos das nossas  
diferentes experiências e opiniões  
sobre a cooperação para propor  
6 questões, entre outras possíveis,  
como contributo para o  
debate necessário ”**

## Espaço político e arquitectura institucional

O espaço político, entendido no sentido lato de “campo social de reflexão e ação onde todos os atores intervenientes têm poder efectivo de realizar pactos e acordos” (definição inspirada em Hanna Arendt, *Qu'est-ce la politique*, Seuil, edição 2014), de uma área de governação ou de uma área social, pode contrair-se ou expandir-se conforme a situação política, económica e social do país. As características dessa expansão ou contracção podem sintetizar-se sobretudo nas noções de credibilidade e atracção social das actividades da área e concretizam-se na maior ou menor possibilidade de captar recursos humanos qualificados, recursos financeiros e ainda de haver maiores ou menores condições para mudanças duradouras na arquitectura institucional de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, mais e menos formais dessas áreas.

Se pensarmos a área da Cooperação Internacional portuguesa podemos afirmar que o seu espaço político se foi sempre expandindo, com um período mais alto (pela teoria e acção prática) entre os anos 2005 e 2011, com uma multiplicação de actores descentralizados, uma progressiva definição estratégica mais coerente, iniciativas de inovação e evolução da arquitectura institucional das entidades centrais configuradoras do espaço – GCC, DGC, ICP, IPAD. A capacidade de atracção de mais atores sociais públicos e privados permitiu uma inserção na sociedade portuguesa de uma forma alargada, indo para além do papel de componente da política externa que os actores políticos, no sentido estrito, lhe atribuíam.

A partir de 2011, com as medidas de ajustamento estrutural imposto pela crise económica e financeira mundial a expansão interrompe-se, com diminuição dos recursos alocados e com a decisão do poder político de fundir dois organismos centrais públicos – o IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, e o Instituto Camões, numa entidade designada como Camões – Instituto da Cooperação e da Língua. Essa fusão, concebida em dois silos organizacionais com uma única direcção, com corte orçamental e devolução a ministérios de origem de um número significativo de quadros técnicos qualificados, acentua a redução genérica de espaço político, agravada pela interpretação/opção da direcção então instituída de fazer prevalecer as actividades de promoção da língua portuguesa, tivessem ou não ligação a processos de promoção do desenvolvimento dos países parceiros. Ou seja, opta-se por orientar os recursos disponíveis para actividades onde uma noção limitada de “interesse nacional” (promoção da língua portuguesa) em detrimento de outra, onde o interesse comum a todos os parceiros envolvidos era afirmado como o objectivo mais geral e permanente (Cooperação para o Desenvolvimento).

Com a alteração de ciclo político em 2015 e o início da saída da crise, esse espaço recomeçou a expandir-se lentamente, mas a opção política de não alterar a arquitectura institucional travou o

ritmo e a substância a que essa retoma se processou. A recusa em reverter a fusão anterior, justificada pela possível fragilidade institucional que tal processo iria originar, e a escolha estratégica da angariação e gestão de projectos de Cooperação Delegada e de Fundos Fiduciários, como motor do dinamismo e do financiamento mais consentâneo com as expectativas dos actores neste espaço político, teve consequências positivas e negativas. Destaca-se assim, por um lado, a possibilidade de gerir maior volume de verbas e portanto de aumentar o peso político imediato da cooperação portuguesa e de alguns actores nos países parceiros (positiva), mas também a de diluir os critérios de soberania e de coerência com as prioridades da luta contra a pobreza, afastando-se da estratégia definida em 2014, sem que houvesse um processo assumido de reformulação da mesma (negativa). A arquitectura institucional para gerir esta retoma continua a ser feita de forma improvisada, com os serviços completamente “afogados” em processos. O espaço de contacto e de consensualização alargado entre actores – o Fórum da Cooperação – está reduzido a plenários de informações do CICL e da secretaria de Estado da tutela (por exemplo, as promessas/decisões de voltar à dinâmica dos grupos de trabalho, como no período 2005-2011, nunca foram implementadas). Aliás, se pesquisarmos a palavra “Fórum” no Relatório de Atividades do Camões para 2018 não a encontramos.

Não se cumpre assim a função de criar coesão, dinamismo e espaço de diálogo entre os diferentes actores intervenientes na área, que se limitaram a sobreviver ao período de crise diminuindo a actividade, deslocando-se para as subáreas onde tinham valor diferenciador ou esforçando-se por aumentar os financiamentos fora do sistema público português. A retoma com base nesta estratégia tem permitido que haja uma reconfiguração das posições simbólicas de cada interveniente, mas com uma deslocação para o centro daqueles que o Camões identificou como tendo capacidade para executar projectos com financiamentos mais volumosos na Cooperação Delegada e nos Fundos Fiduciários, empurrando tendencialmente para a periferia os outros (veja-se a análise das relações de poder no “campo” da Cooperação em Sangreman et alia, O cluster como instrumento teórico e prático da Cooperação Internacional para o desenvolvimento portuguesa, página 118, 2015, CEsa/ISEG e CEI-IUL).

É neste contexto que devemos colocar três questões que não podem ser respondidas de forma incompleta pelos discursos e decisões dos titulares da pasta, tomadas ao sabor dos ventos do momento: Em primeiro lugar, esta estratégia defende e consolida/desenvolve o reconhecimento da Cooperação Portuguesa nos dois espaços geoestratégicos – a União Europeia e a CPLP – em que participamos? Em segundo lugar, esta estratégia defende e consolida / desenvolve a contribuição de Portugal para o compromisso do processo de Paris sobre a Eficácia da Cooperação (2005, 2008, 2011), nomeadamente no que se refere ao alinhamento pelas prioridades dos países parceiros? Em terceiro lugar, esta estratégia defende e consolida/desenvolve o objectivo interno, no território português, de termos uma recuperação do espaço político da Cooperação para os níveis que já conseguimos atingir antes da crise?

## A moral, a ética e a cooperação internacional

A ética, a moral, os valores e os princípios são conceitos que não reúnem consenso, sendo, no entanto, consensual a sua importância. Ou seja, faz parte da condição humana procurar a coerência e fugir do caos das acções não pensadas, com razões parciais ou sem outra razão que o facto de poderem ser feitas naquele tempo e espaço. A resposta histórica mais frequente a esta indefinição tem sido as religiões e crenças, com os seus dogmas morais e mandamentos éticos, e que na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento deram origem ao assistencialismo praticado por muitos.

Assim, para debater a construção de um referencial moral e ético numa qualquer área de conhecimento teórico ou prático, os intervenientes têm de começar por definir o seu objecto de reflexão, como querem considerar e articular os conceitos referidos e escolherem o nível de coerência, o nível de tolerância no relacionamento com outros actores, e por último a “escada lógica” que permite relacionar as acções concretas com esse aparato teórico de referência. Ou seja, como avaliar se uma determinada proposta prática e quotidiana é coerente com as escolhas morais e éticas realizadas?

Para construirmos esse referencial para uma acção política como é a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, onde a relatividade impera e é difícil dizer que uma convicção / posição / opinião é absolutamente verdadeira, e outra é absolutamente falsa, podemos escolher seguir Habermas, J. (ver “A ética da discussão e questão da verdade”, 2007) filósofo que privilegia o relacionamento social sobre o individualismo, é relativista e utiliza como instrumento central de construção de moral e ética a fala/língua. Como ponto de partida consideramos que a moral é o conjunto de valores que a condição humana foi estabelecendo desde que foi capaz de pensar com esse nível de abstracção (para a China Confúcio séc. VI-V AC e para a Europa Aristóteles e Platão séc. V-IV AC). Os princípios são os valores de um indivíduo, ou de um grupo social, numa actividade ou numa sociedade, que essa entidade escolheu para a sua vida no seu espaço temporal, e sendo a ética o conjunto de regras de comportamento decorrentes dessa escolha e que rege a sua vida pessoal e a da sociedade.

Na cooperação internacional para o desenvolvimento intervêm muitos actores sociais, com princípios e éticas diferentes, em grau variável. Pela variedade desses actores é difícil estabelecer uma plataforma comum mas é importante debater e criar essa plataforma. Tal foi sendo feito pelo CAD da OCDE desde os anos 80, no âmbito dos princípios e pela União Europeia com códigos de conduta. Em Portugal, os valores que a Constituição acolheu, determinam as escolhas estratégicas para a Cooperação pública, mas que foram pouco implementadas. É de referir o Código da Ava-

liação elaborado pelo IPAD/Camões em 2014, com princípios e regras de conduta para os avaliadores. Existe também o Código de Conduta das ONGD Portuguesas elaborado pela Plataforma em 2017. A única investigação a nível individual na área, que conhecemos, e para Portugal, foi feita através de uma consulta alargada a pessoas com actividade de cooperação, sem preocupação de representatividade estatística, sobre Valores na Cooperação (a partir do trabalho de Schwartz, S., cop. 2013, “Human values”, pelo CEsa).

A questão principal, todavia, é a concretização prática desse código, a “escada lógica” de articulação entre níveis de abstracção diferentes, os instrumentos para a sua avaliação, bem como as consequências institucionais por não cumprimento. A tendência é para que esses códigos se mantenham a nível de abstracção tal que os intervenientes têm dificuldade em estabelecer a ponte entre esse nível e as acções concretas, as escolhas quotidianas para cumprir os objectivos assumidos. Por exemplo: ter expatriados representantes de uma organização europeia num país ou ter nacionais desse país a fazer esse papel, é o mesmo eticamente ou não? E quem não cumpre, que consequências enfrenta?

Outra questão a este nível de questionamento é a da tolerância. Ou seja, se não há razão para acreditarmos que contextos sociais diferentes dão origem ao mesmo padrão de escolhas morais e éticas, como nos relacionamos com sociedades onde esses padrões são diferentes dos nossos? A tolerância com a liberdade de expressão da oposição política é igual em Portugal e na Guiné Equatorial? Se não é, como se coloca essa questão no relacionamento da Cooperação entre os dois países? Ou ignoramo-la e fazemos cooperação em áreas em que a questão possa ser evitada?

Mas, se ignoramos esse referencial, então interviremos ou porque somos família, sempre foi assim, temos as mesmas crenças religiosas, existe alguém que paga para o fazermos, é o nosso trabalho, seguimos ordens ou simplesmente porque podemos fazê-lo, sem querer saber da coerência moral e ética. O resultado, em geral, é fazermos mais mal que bem e, acima de tudo, estarmos a negar a nossa condição humana.

## As ONGD na cooperação portuguesa

As primeiras iniciativas de “cooperação internacional solidária” foram promovidas ainda em 1974, pelo então Centro de Informação e Documentação Anti-Colonial (CIDAC). A participação em “questões internacionais” tornou-se possível com o reconhecimento pleno dos direitos de cidadania em Portugal, estruturando-se a par da transformação das relações externas. O interesse pelo “desenvolvimento internacional” estendeu-se a esferas sociais diversas: colectivos de militância política, grupos profissionais (médicos, professores, experts em áreas como a agricultura, engenharia, relações internacionais), religiosos, associativismo juvenil, sendo actualmente reconhecidas cerca de 170 organizações com fins de cooperação para o desenvolvimento, ajuda humanitária ou educação para o desenvolvimento. Um terço delas é associada da Plataforma Portuguesa das ONGD, criada em 1985. Verificam-se, contudo, importantes hiatos no que respeita à capacidade de dinamizar, de modo sustentado, projectos de cooperação internacional.

O espaço das ONGD tem um percurso de conquistas e desafios. Passaram-se 20 anos até à criação de um estatuto jurídico próprio e quase 30 até aos primeiros concursos públicos para projectos de sua iniciativa. Em 1997, no Exame de Pares realizado pelo CAD/OCDE, as ONGD portuguesas eram consideradas “frágeis”. Na viragem do milénio, Marques & Ribeiro concluíam que tinham baixo capital social, pouca capacidade de mobilização social e eram pouco valorizadas pelo Estado. A avaliação do CAD de 2001 relembra o papel secundário que lhes era atribuído no sistema de cooperação, quer em Portugal quer nos países destinatários da cooperação portuguesa, e a ausência de meios para reforçar o seu peso político. Em 2006, aquela instituição salientava a necessidade de integrar as ONGD na programação da ajuda ao desenvolvimento. Apenas no exame de 2010 o CAD registou avanços relevantes no diálogo político, através da Plataforma, reconhecendo, contudo, a sua insuficiência. Nas avaliações de 2010 e 2016, concluiu que o financiamento às ONGD permanecia reduzido, mas com maior previsibilidade.

Recentemente, apesar da persistência dos constrangimentos das ONGD, o CAD passou a recomendar a concentração de recursos públicos num menor número de organizações para “reduzir custos de transacção” e “flexibilizar as relações”. Essa orientação, comum a outros países europeus, está associada à tendência de contratualização das ONGD para a implementação de programas estatais, uma abordagem de financiamento que permite maior alinhamento com as prioridades das agências de cooperação, seus procedimentos e cultura organizacional. Este processo contribui para a desvalorização dos concursos públicos onde as ONGD apresentam os seus projectos e comporta riscos de longo prazo para a diversidade e autonomia da sociedade civil, questões já levantadas nos relatórios do grupo AidWatch da Plataforma. Por outro lado, tende a criar organizações não-go-

vernamentais “multinacionais” que actuam de modo concorrencial em relação à sociedade civil dos países com os quais se “coopera”, colocando em causa princípios internacionalmente acordados como o do fortalecimento das instituições nacionais.

Se as ONG representam a possibilidade de Estados e instituições multilaterais não serem os únicos intervenientes nos debates internacionais sobre direitos humanos, ambiente e clima, desigualdade e distribuição de recursos ou modelos de desenvolvimento, o seu efectivo reconhecimento é determinante para a existência, e subsistência, de espaços de participação dos cidadãos em processos decisórios que ocorrem na intersecção entre espaço nacional e internacional. No caso português, os riscos de redução do espaço das ONGD decorrentes de políticas de financiamento, mas também da ausência de uma política de diálogo com procedimentos de auscultação, discussão e feedback (apesar da existência do Fórum da Cooperação) são particularmente relevantes se considerarmos o lento e limitado reconhecimento como actores de pleno direito na cooperação para o desenvolvimento. Importa assim perguntar, que princípios sustentam a abordagem do Estado à relação com as ONGD? Quais as consequências das políticas estatais para a diversidade, criatividade e autonomia das ONGD e para as oportunidades de participação cívica dos portugueses nos debates nacionais e internacionais?

Esse contexto, desafiador para o “movimento das ONGD”, coloca a premência de construção de lugares de discussão e alianças dentro e fora do sector, de mobilização de recursos, e de construção de agendas em torno de temas-chave. Como as ONGD portuguesas entendem hoje o seu papel na cooperação? Quais consideram ser questões fundamentais do sector? Que estratégias e alianças para promover a participação dos cidadãos organizados no debate das relações internacionais? No futuro, as respostas a estas perguntas terão efeitos na qualidade da vida cívica em Portugal, nomeadamente na redução das oportunidades e capacidades para pensar, discutir, propor, e fazer parte dos debates sobre temas que parecem distantes, e que aqueles que procuram torná-los mais próximos sejam cada vez menos, com vozes cada vez mais iguais.

## Sector privado e a nova finança para o Desenvolvimento

O sistema internacional de Cooperação para o Desenvolvimento encontra-se atualmente num período de transformação. Fala-se de um futuro “pós- APD” (Ajuda Pública para o Desenvolvimento). Este debate centra-se em quatro dimensões centrais que têm contribuído para uma erosão da importância da APD dentro da arena da cooperação para o desenvolvimento: (1) a proliferação e diversificação de actores e (2) de fontes de financiamento para o desenvolvimento, (3) o surgimento de novas abordagens regulatórias e (4) o aumento da partilha de conhecimento e da tecnologia para o desenvolvimento.

O 4º Fórum de Alto Nível de Busan sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, em 2011, veio estabelecer um enquadramento para a Cooperação para o Desenvolvimento que inclui uma multiplicidade de atores e reiterando a ideia de que a APD, embora essencial, constitui unicamente um dos elementos do sistema de Cooperação para o Desenvolvimento. Em 2015, a Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento reafirma o papel do sector privado como um importante parceiro e o potencial da APD como catalisadora de outros fluxos de investimento públicos e privados. Esta visão e narrativa “para além da APD” (beyond aid), que se tem incrustado nos discursos políticos de grande parte dos países da OCDE (incluindo Portugal), tem sido muito criticada, sobretudo pela sociedade civil, uma vez que dilui o papel da APD enquanto instrumento financeiro, subordinando-o a outros interesses (nacionais do país doador e empresariais) e objectivos que não necessariamente a redução da pobreza e das desigualdades a nível internacional.

O envolvimento do sector privado poderá verificar-se em âmbitos distintos. Por um lado, a actividade empresarial, a inovação e o investimento constituem importantes veículos de criação de emprego e de crescimento económico. Simultaneamente, ao sector privado reconhece-se o papel preponderante que poderá desempenhar através da alteração das suas práticas para padrões de consumo e de produção mais responsáveis e sustentáveis. Neste contexto, as Instituições de Financiamento para o Desenvolvimento (IFD), nacionais ou internacionais, são desenhadas para apoiar a actividade do sector privado em países em desenvolvimento. São, por tendência, maioritariamente detidas por governos e capitalizadas através de fundos de desenvolvimento nacionais ou internacionais ou beneficiam de garantias governamentais, o que aumenta a sua credibilidade, permitindo-lhes reunir quantias de capital consideráveis nos mercados internacionais e disponibilizar financiamento em termos muito competitivos. Estas instituições financiam projectos do sector privado através de participações em capital, empréstimos a longo-prazo e garantias. A possibilidade de utilização da APD para alavancar investimento privado terá, forçosamente, que se reger por um conjunto de princípios – como o impacto quantificável sobre o desenvolvimento, a adicionalidade, a neutralida-

de, o interesse comum, o cofinanciamento e o respeito pelas normais sociais, ambientais e orçamentais – que permitam garantir que o apoio ao sector privado contribuirá para o Desenvolvimento.

No que diz respeito ao caso português, o primeiro documento de orientação estratégica da cooperação portuguesa é elaborado em 1999, a que se sucede um segundo documento estratégico, em 2006, e um terceiro, em 2014. A Visão Estratégica de 2006 faz referência às parcerias público-privadas e à criação de uma nova instituição financeira portuguesa que possa apoiar o investimento do sector privado português nos países parceiros. Este objectivo vai materializar-se, em 2007, através da criação da SOFID (Sociedade para o Financiamento e o Desenvolvimento), que consiste, atualmente, na única IFD portuguesa reconhecida como tal a nível europeu. Dez anos volvidos desde a sua criação é pouco claro qual tem sido o contributo da SOFID neste domínio. Numa declaração feita em Dezembro de 2018 o Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças, Ricardo Félix Mourinho, aludiu aos esforços empreendidos pelo governo para reforçar a actuação da SOFID no campo da cooperação para o desenvolvimento, tendo duplicado o seu capital social, reservando, no âmbito do Compacto Lusófono lançado no mesmo ano, 400 milhões de euros para garantias a projectos com o Banco Africano para o Desenvolvimento (BAD) e expressado a intenção de aumentar as linhas de financiamento a vários países africanos de língua oficial portuguesa.

Apesar do reposicionamento estratégico da SOFID, a verdade é que, na prática, os resultados são ainda pouco tangíveis. O Conceito Estratégico português de 2014 atribui um lugar central ao sector privado como parceiro na cooperação para o desenvolvimento. No entanto, na ausência de um plano de implementação concreto do conceito estratégico de 2014, com metas, indicadores e divisão de trabalho e mecanismos de acompanhamento e avaliação, este documento terá sérias dificuldades de operacionalização e materialização. Também uma iniciativa suscitada nessa altura, de diálogo entre responsáveis da Plataforma Portuguesa das ONGD e a associação empresarial ELO não parece ter tido resultados de monta até ao momento.

Os responsáveis políticos portugueses da área têm enunciado orientações que procuram acompanhar estas mudanças na política de cooperação europeia e dos organismos internacionais. Em 2016, a Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação reiterou que a formulação de um novo modelo para a cooperação português terá que apostar “numa lógica de cofinanciamento nacional, europeu e internacional, público e privado” e interessar “os agentes económicos, o mundo académico, a sociedade civil”. No entanto, em Portugal, o discurso político não parece, por enquanto, estar assente numa reflexão consistente sobre quais os objectivos que se pretendem atingir quando se fala da promoção de sinergias entre o setor público e o privado. A estratégia seguida centrar-se-á no desenvolvimento do sector privado nos países parceiros? Na participação do sector privado português enquanto prestador de serviços, fornecedor de equipamentos e de infraestruturas? No financiamento privado ao desenvolvimento? Na promoção de práticas empresariais mais responsáveis a nível social e ambiental ao longo da cadeia de valor das empresas portuguesas nos países em desenvolvimento? São perguntas que continuam sem respostas.

## Investigação e conhecimento

Em 1974, num tempo marcado pelo processo negocial da descolonização, as primeiras entidades estatais criadas com o propósito de definir e implementar políticas de cooperação com os países africanos de língua portuguesa, definiram o ensino superior e a ciência como sectores-chave. A disponibilização de bolsas de estudo, a recepção de quadros africanos em processos formativos ligados à governação, e o envio de cooperantes portugueses para trabalhar nas administrações públicas africanas, a “assistência técnica”, estiveram entre as primeiras, sendo das mais duradouras, práticas de cooperação. Simultaneamente, universidades e centros de investigação portugueses foram sendo chamados a realizar estudos sobre “temas associados ao desenvolvimento” nos PALOP. A centralidade então atribuída ao eixo educação / ciência / assistência técnica não pode ser dissociada da política de valorização geoestratégica da língua portuguesa como instrumento de influência, considerada elemento-chave das relações pós-coloniais pela generalidade dos governos portugueses, e dos modelos de pensar/fazer cooperação internacional dominantes na década de 1960/1970, articulados pelas ideias de “estágios de desenvolvimento” e “transferência de conhecimento”. A transformação dos “paradigmas da cooperação” no final do século XX e no início do século XXI, a crítica aos modelos de “ajuda”, aos seus resultados e conceitos fundadores, a diversificação dos intervenientes, e as necessidades de especialização, colocam a investigação/educação/informação no centro do debate, que inclui hoje a própria ideia de desenvolvimento.

A participação de Portugal na comunidade internacional, incluindo no sistema de cooperação para o desenvolvimento, transformar-se-ia após a ditadura, com a mudança nas relações com as Nações Unidas, a adesão à Comunidade Europeia (1986) e, já na década de 1990, o regresso ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE. A diversificação de agentes intervenientes no sector (ONG, autarquias, consultoras) contribuiriam para o incremento do interesse de académicos, técnicos e estudantes portugueses por domínios da política internacional e da cooperação.

A partir dos anos 1980, assistiu-se à criação de cursos de Relações Internacionais, com importante procura, a par de cursos de graduação e pós-graduação em Cooperação para o Desenvolvimento, dando origem a um corpo de trabalhos, de licenciatura, mestrado e doutoramento sobre áreas diversas da política externa. A cooperação foi sendo abordada noutras ciências sociais, a partir de questões como “globalização”, “desenvolvimento económico”, “instituições internacionais”. Foram fundados centros de investigação que incluem nas suas linhas de pesquisa, o “desenvolvimento internacional” a partir de tradições teóricas distintas. Para além do ensino/investigação, as universidades portuguesas têm actuado em programas de cooperação com suas congêneres de outros países, e na produção de estudos ou avaliações. Ao longo das últimas décadas, a criação de centros de investiga-

ção nas universidades africanas e a sua integração em projectos e redes internacionais de pesquisa tem contribuído para o questionamento epistemológico, conceptual e das relações de poder na construção de conhecimento, também sobre o “desenvolvimento”.

Em Portugal, outros intervenientes têm vindo a produzir estudos e pesquisas, as instituições estatais, ONG, think thanks e algumas consultoras privadas. A par das universidades, que formam os intervenientes, também aqueles promovem espaços formativos (não formais), geralmente articulados com práticas concretas. O panorama de produção de investigação e de formação especializada naquela área apresenta-se assim diverso, e difuso, num contexto em que os espaços de diálogo são limitados. De salientar que nos últimos anos, o Camões, I.P. tem disponibilizado uma linha de financiamento para “seminários e investigação” que constitui uma oportunidade para actores diversos trabalharem em conjunto sobre temáticas associadas ao sector, apesar das limitações de recursos financeiros. Todavia, a ligação entre investigação, diálogo, formulação e avaliação de políticas permanece frágil.

Importa então questionar, de que modo a formação superior e a investigação produzida em Portugal sobre “cooperação para o desenvolvimento” tem contribuído para responder aos desafios que se colocam no sector? Que temas têm sido trabalhados e que lacunas persistem? Qual o papel dos diversos intervenientes no questionamento de representações simplificadas da “cooperação para o desenvolvimento” que limitam o debate público a perspectivas assistencialistas / securitárias, ou de diplomacia económica, e das visões estereotipadas e redutoras do “Outro”? De que modo a política de cooperação no eixo formação / conhecimento integra as universidades e académicos dos países parceiros nos processos de pesquisa, em todas as suas dimensões (conceptual, epistemológica, metodológica) e fases, (desde a definição das questões de pesquisa à publicação dos resultados)?

## Opinião pública e comunicação

Partimos do pressuposto que a preocupação com a formação da opinião pública, por parte do campo alargado da cooperação para o desenvolvimento, tem por objectivo a “aprendizagem do mundo” (P. Freire, 1972), ou seja, construir uma visão de mundo mais ampla e aprofundada que a limitada às nossas fronteiras ou às camadas superficiais da realidade, e a partir daí uma base de apoio alargada à nossa intervenção, como país e cidadãos, no desenvolvimento e na cooperação.

Do mais recente Euro Barómetro sobre “Cidadãos Europeus e Cooperação para o Desenvolvimento” (2018) destacamos dois resultados sobre Portugal, para ponto de partida para a abordagem necessariamente parcelar que aqui fazemos. A primeira tem a ver com motivações: 87% dos inquiridos em Portugal (uma das percentagens mais altas da UE) consideram que se trata de uma obrigação moral; o segundo resultado é o de que a maior fonte de informação sobre a cooperação para o desenvolvimento é a televisão (73%), ou seja, uma informação que por definição é instantânea, assente em imagens, e cada vez mais misturando informação e entretenimento, expressão da “sociedade do espectáculo” (G. Debord, 1972).

Neste contexto, duas preocupações ocorrem-nos: a primeira tem a ver com a “fragilidade” das motivações morais, que, sendo uma base de partida muito positiva em tempo de individualismo e interesses nacionais, tem o risco de reforçar atitudes paternalistas e geradoras de desconfiança sobre os resultados da cooperação (“Understanding UK public attitudes to aid and development”, IPPR e ODI, 2012) e centrar o apoio privado em iniciativas do tipo assistencialista.

A segunda preocupação tem a ver com o peso das imagens (televisivas ou fotográficas) na construção das Imagens do (não) desenvolvimento, relegando para plano muito inferior outros meios que poderiam fornecer leituras mais espessas, consistentes, suscitando reflexão e motivação. Tal é particularmente imperioso numa fase da nossa vida em sociedade / nação / mundo em que cada vez mais a intermediação é feita por profissionais outros que não os jornalistas, nomeadamente por profissionais do entretenimento.

No seu ensaio “Ensaio sobre a Fotografia”(ed. portuguesa 2012), S. Sontag refere a contradição existente de “se na maneira moderna de saber, tem que haver imagens para que uma coisa se torne real”, o inverso – ou seja – tudo o que nos chega sob a forma de imagens, obtidas através de uma câmara, adquire automaticamente o estatuto de “real” e, por analogia, passa à categoria de “verdade”. E este nosso “real” inclui os dois lados de um espelho imóvel: “nós” – altruístas, conhecedores, indispensáveis, e os “outros” – frágeis, necessitadas, dependentes.

E se é verdade que a Cooperação Portuguesa tem apoiado, de forma regular, iniciativas consistentes para a construção da opinião pública, como o apoio a projectos da iniciativa de ONGD no âmbito de uma Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento, é também verdade que as iniciativas próprias, ou de outros actores, são episódicas, por vezes contraditórias e com pendor utilitarista – citemos coisas tão díspares como suplementos pagos em jornais, uma revista institucional de pouca dura, edições de Dias do Desenvolvimento (positivas, mas rapidamente abandonadas), um sítio oficial de fragmentos noticiosos sobre língua e cooperação, convites a jornalistas para viagens oficiais e/ou para noticiar os “nossos projectos”. Se este panorama é verdade em relação ao Estado, não deixa também de o ser em relação a outros intervenientes, onde são escassas as iniciativas de qualidade, com a colaboração de profissionais mais atentos, sob a forma de edições, exposições, filmes, criações jornalísticas.

Torna-se por isso muito evidente a ausência de uma visão partilhada sobre formação de opinião pública, e, nesse quadro, de uma estratégia de comunicação que promova valores, princípios éticos, que defina intermediários privilegiados e formas de relacionamento, o papel dos meios públicos de comunicação social, identifique as questões críticas actuais (o estudo realizado pela Plataforma de ONGD e a Universidade de Aveiro em 2005 continua a ser o único, apesar de terem surgido no âmbito da academia e de uma ou outra ONGD iniciativas de investigação e debate, que podem contribuir para uma reflexão estratégica).

Neste quadro, sinalizemos algumas questões para debate e opções políticas futuras: Como vemos o papel dos jornalistas e as fronteiras de relações colaborativas? Qual o papel do serviço público de televisão, incluindo da RTP África? Em temas com riscos tão evidentes de imagens desajustadas, quais os critérios para a escolha de mediadores? Quais os referenciais que devem balizar as iniciativas a promover/apoiar? Qual o lugar das pessoas e instituições dos países com quem cooperamos, em respeito pela sua voz e dignidade? Não será de repensar a abordagem dominante de “Educação para o Desenvolvimento”, tão centrada na vertente ensino, numa estratégia mais politicamente assumida de suscitar a “aprendizagem do mundo” promotora da participação individual e colectiva?

## O interesse nacional na Ajuda ao Desenvolvimento: Quando é que a Cooperação para o Desenvolvimento é “win-win”?

OWEN BARDER

VICE-PRESIDENTE DO CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT (REINO UNIDO)

“**Espero que a procura de uma Cooperação para o Desenvolvimento ‘win-win’ signifique que no futuro vamos investir mais em combater as causas da pobreza**”

Alguns fundamentalistas da área do Desenvolvimento internacional defendem que a Ajuda ao Desenvolvimento nunca deveria estar ligada, de forma directa, ao interesse nacional. No extremo oposto há quem defenda – inclusive o Tesouro do Reino Unido – que toda a Cooperação para o Desenvolvimento deveria assentar numa abordagem “win-win”, ou seja, ser vantajosa para os dois lados. Ambas as perspectivas, situando-se em campos opostos, estão perigosamente erradas: a verdade está no meio.

\*

Este texto identifica que tipos de Cooperação para o Desenvolvimento podem ser considerados “win-win”, e que tipos de Ajuda ao Desenvolvimento são seriamente comprometidos pelos esforços em favorecer, de forma directa, o interesse nacional – custando vidas devido a uma redução na eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Quanto mais combatermos as causas subjacentes da pobreza, mais oportunidades surgirão para formular políticas directamente vantajosas para todos. As políticas de Desenvolvimento deveriam ter esta distinção em mente.

A Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional britânico, Penny Mor-daunt, defende, desde o início do seu mandato, que a Cooperação para o Desenvolvimento pode ser benéfica para todos. Em Janeiro escreveu:

*As políticas de Desenvolvimento não existirão num vácuo. Farão parte de uma resposta conjunta face aos desafios e oportunidades que enfrentamos enquanto país. Esta nova abordagem trará vantagens tanto para a Grã-Bretanha como para os países mais pobres do mundo.*

Em Abril, disse:

*Os cidadãos não se identificam com as visões polarizadas da Ajuda ao Desenvolvimento: a visão de que apenas podemos responder a um desafio global na nação receptora da Ajuda ao Desenvolvimento; de que se escolhermos fazê-lo de forma a que sejam gerados outros benefícios, para o interesse nacional, ou para outra área do governo, mesmo que seja a mais eficiente, mesmo que seja a maneira mais sustentável de o fazer, é de certa forma menos digno. Os cidadãos sabem que esta visão é perversa... Para aqueles que dizem que não se pode gastar a APD [Ajuda Pública ao Desenvolvimento] de forma eficaz e apoiar, simultaneamente, o interesse nacional do Reino Unido, eu digo: Observem-nos.*

### **Existem três formas diferentes nas quais a nossa Cooperação para o Desenvolvimento pode ser benéfica para todos.**

Em primeiro lugar, é, de forma indirecta, do nosso interesse nacional a longo prazo, que os países mais pobres se tornem mais prósperos, sustentáveis e bem governados. Os benefícios para a Grã-Bretanha incluem a expansão do comércio e do investimento e a redução de possíveis repercussões negativas do subdesenvolvimento tais como doenças infecciosas, degradação ambiental, violência e tráfico humano.

Em segundo lugar, as nossas ações podem contribuir para a provisão de instituições e bens públicos globais que beneficiem tanto os países em desenvolvimento como a Grã-Bretanha. Exemplos deste tipo de ações podem incluir a limpeza dos oceanos, a mitigação das alterações climáticas, o aumento da estabilidade financeira, o desenvolvimento de novos medicamentos, o apoio à capacidade de vigilância de doenças por parte da Organização Mundial de Saúde, assim como melhorias na cobrança de impostos de empresas multinacionais e investidores internacionais.

Em terceiro lugar, as nossas ações podem beneficiar directamente a Grã-Bretanha. Abrir os nossos mercados para as exportações dos países em desenvolvimento é, por exemplo, benéfico para os países em desenvolvimento e, em simultâneo, para os consumidores britânicos (embora não o seja para alguns produtores britânicos que enfrentariam uma maior concorrência externa, seria benéfico para a Grã-Bretanha como um todo). De forma mais controversa, usar a Ajuda ao Desenvolvimento para comprar medicamentos de empresas farmacêuticas britânicas para dar à população mais pobre do mundo beneficia as empresas britânicas e os seus funcionários e as famílias dos países em desenvolvimento que os recebem.

A maioria dos ativistas do desenvolvimento aceitam o primeiro destes três tipos de abordagens “win-win” ao desenvolvimento, citando regularmente o interesse nacional indirecto a longo prazo como razão para sustentar o orçamento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

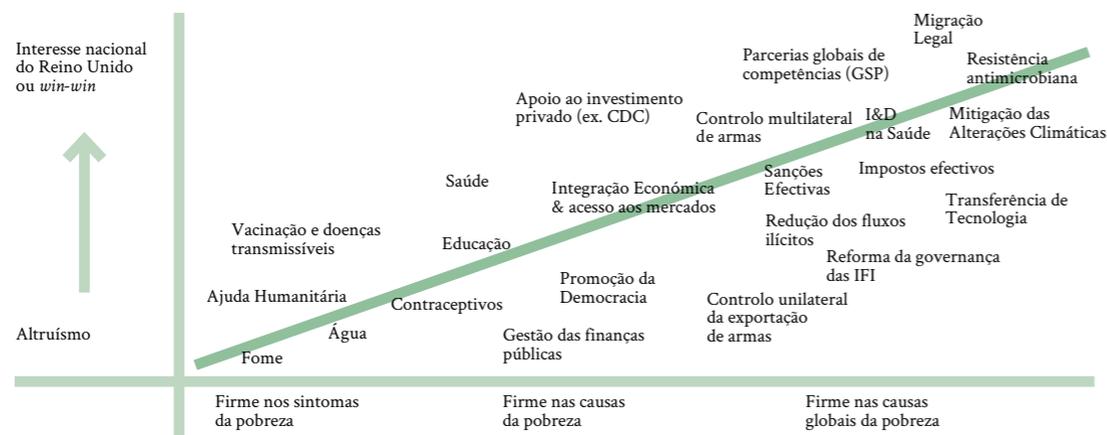
Muitas pessoas na área do desenvolvimento estão convencidas do segundo caso, mas temem que gastar dinheiro com bens públicos globais desvie recursos dos países e indivíduos mais pobres. Por exemplo, podemos pagar ao Brasil para manter a sua floresta tropical

## Saber e circunstâncias

ou trabalhar com a China para reduzir a emissão de gases estufa – o que poderia ser bom para todos, incluindo a Grã-Bretanha, mas poderia resultar em menos dinheiro gasto nos países mais pobres e que mais necessitam.

Os ativistas da área do Desenvolvimento são mais céticos relativamente ao terceiro argumento. Temem que a Ajuda ao Desenvolvimento seja gasta com menos eficácia se for desviada para os interesses diretos dos doadores, o que não é uma preocupação meramente teórica. A ajuda alimentar dos EUA é teoricamente “win-win” já que a comida tem que ser comprada aos produtores americanos e transportada em navios americanos, mas o resultado é que ela alimenta muito menos pessoas do que poderia. O preço de garantir esse “win” para os EUA é - literalmente - que mais pessoas morram de fome nos países em desenvolvimento do que morreriam noutra cenário. Nos anos 70 e 80, o Reino Unido desperdiçou uma quantidade considerável de dinheiro na *Aid and Trade Provision* (ATP), que procurava combinar os objetivos comerciais e de desenvolvimento da Grã-Bretanha. Assim, a utilização da Ajuda ao Desenvolvimento para apoiar, simultaneamente, o interesse nacional e o desenvolvimento, implica, por vezes, compromissos inaceitáveis na sua qualidade.

Aqui está uma das formas de abordar esta questão: o diagrama abaixo sugere que poderá haver uma relação entre o aumento dos benefícios diretos na Cooperação para o Desenvolvimento (*win-win*) à medida que uma política ajuda a combater as causas, ao invés dos sintomas, da pobreza.



ACEP

Os ativistas da área do Desenvolvimento temem que a Ajuda ao Desenvolvimento seja gasta com menos eficácia se for desviada para os interesses diretos dos doadores, o que não é uma preocupação meramente teórica

Se a nossa Cooperação para o Desenvolvimento estiver maioritariamente orientada para combater os sintomas da pobreza – fornecendo água e comida aos mais pobres – é difícil perceber de que forma é possível coadunar o interesse nacional (direto) com a eficácia da ajuda. Esta ajuda é, ainda assim, indiretamente “*win-win*”, no sentido em que toda a redução da pobreza e a partilha de prosperidade é benéfica para a Grã-Bretanha a longo prazo. No entanto, esforços para mover estas intervenções do canto inferior esquerdo para o canto superior esquerdo do gráfico, tais como condicionar a ajuda humanitária aos produtores do Reino Unido, seriam muito prejudiciais para a sua eficácia.

Por outro lado, se o nosso foco for a redução das causas da pobreza – melhorando, por exemplo, a eficácia com que os países em desenvolvimento cobram impostos destinados a cobrir as despesas associadas aos serviços públicos ou reduzindo a disseminação da resistência antimicrobiana – existirão mais oportunidades para utilizar estratégias de Cooperação para o Desenvolvimento que permitam ganhos diretos para os dois lados. Este tipo de Cooperação para o Desenvolvimento não implica, na maioria dos casos, transferências monetárias, passando pela formulação de políticas governamentais mais amplas, beneficiando diretamente tanto o Reino Unido, como os países em desenvolvimento.

O que explica esta relação? Ações centradas no combate dos sintomas da pobreza – situadas canto inferior esquerdo do gráfico – relacionam-se essencialmente com a redistribuição de recursos (fornecendo, por exemplo, bens e serviços ou através da transferência de dinheiro). Ora, esta redistribuição deverá ser realizada de forma a maximizar o valor do dinheiro despendido (*value for money*), permitindo ajudar o maior número de pessoas possível. Porque a redistribuição é, inerentemente, um exercício de soma zero, tentar fazê-la de maneira a que beneficie também o Reino Unido envolve inevitavelmente sacrificar a eficácia do Desenvolvimento. Consoante nos deslocamos para a direita do gráfico, tentamos expandir a capacidade do planeta suportar a população mundial, fazendo mais com menos, acelerando a inovação, cooperando, desta forma, para resolver problemas globais de ação coletiva. Estes objetivos não são inerentemente de soma zero, constituindo, por isso mesmo, abordagens “*win-win*”. Essa é a razão pela qual inúmeros tipos de Cooperação para o Desenvolvimento no lado direito do gráfico, que combatem as causas estruturais da pobreza, podem situar-se também num patamar mais elevado na escala no que diz respeito aos benefícios diretos para o Reino Unido.

Se a Secretária de Estado é séria relativamente ao objetivo de tornar a Cooperação para o Desenvolvimento “*win-win*”, uma maneira de o conseguir é através de um maior foco nas políticas e comportamentos que abordam as causas estruturais subjacentes à pobreza e nos bens públicos e instituições globais que definem o contexto no qual os países mais pobres se desenvolvem. A ajuda ao Desenvolvimento despendida nos sintomas da pobreza só beneficiará os dois lados à custa de uma redução na sua eficácia. Gerir este tipo de ajuda de forma altruísta beneficia a Grã-Bretanha indiretamente, a longo prazo, através da criação de um mundo mais estável e mais sustentável.

Estas duas opções não são mutuamente exclusivas: o Reino Unido pode fornecer, e fornece, tanto ajuda que vá ao encontro das necessidades imediatas dos países recetores (como a ajuda humanitária) como despende ajuda e outro tipo de políticas direcionadas para solucionar as causas da pobreza (através, por exemplo, da criação de vias legais de migração de países em desenvolvimento). É indiscutível que fazemos muito pouco no que diz respeito a este último tipo de políticas, em parte porque as nossas agências de desenvolvimento estão excessivamente concentradas em gastar o orçamento destinado à ajuda ao desenvolvimento em detrimento de outras políticas, e, em parte porque enfrentar os sintomas da pobreza produz resultados mais rápidos, mais tangíveis e mais certos. Espero que a procura de uma Cooperação para o Desenvolvimento “*win-win*” signifique que no futuro vamos investir mais em combater as causas da pobreza. Se a Secretária de Estado pretende que isto se torne realidade, precisará de envolver outros departamentos, não só para despende uma parcela maior da Ajuda Pública ao Desenvolvimento do Reino Unido, mas também para formular políticas genuinamente “*win-win*” para a Grã-Bretanha e o para o mundo.

5 DE JUNHO DE 2018

Disponível em <https://www.cgdev.org/blog/aid-national-interest-when-development-cooperation-win-win>

NOTA DE TRADUTOR: Optámos por utilizar a expressão inglesa “*win-win*”, que se refere a uma situação em que ambas partes envolvidas saiam beneficiadas.

# Porque é que os países investem em ajuda ao desenvolvimento internacional? Pergunte à Noruega. E à China.

DAN BANIK E NIKOLAI HEGERTUN

PROFESSOR NO CENTRO PARA A DEMOCRACIA, O DESENVOLVIMENTO E O ESTADO DE DIREITO

/ MEMBRO DO CONSELHO DIRETIVO DA KOLIBRI CAPITAL

**“ A medição do impacto tem-se apresentado, na maioria das vezes, como um enorme desafio na medida em que diferentes doadores têm objetivos e abordagens distintos, competindo, por vezes, entre si por influência ”**

Quanto valem os atos de generosidade nas relações internacionais? No caso dos países mais ricos, a ajuda externa contribuiu para disseminação do seu poder e influência. Em parte, os financiadores concedem ajuda externa porque lhes traz benefícios. Segundo a cientista política Carol Lancaster, a conjugação entre política interna e pressões externas define a forma e os motivos pelos quais os países doadores financiam a ajuda internacional, e que esta assentou, na sua gênese, no “pragmatismo e realismo diplomático”.

A proposta da administração Trump de reduzir a ajuda externa em mais de um terço (incluindo cortes drásticos na área da saúde e da ajuda humanitária) representa um significativo distanciamento do objetivo de utilizar a ajuda externa como um instrumento de “*smart power*”, ou seja, como estratégia que articula a capacidade de exercício da força com estratégias de influência dos “corações e das mentes” em locais longínquos do globo. Do outro lado do espectro encontra-se a Noruega, um país pequeno, mas rico, que, consistentemente, tem realizado esforços no sentido de reforçar o seu “*soft power*” desde a sua mediação no acordo de paz entre Israel e a Palestina, assinado na década de 1990. Entre estes dois polos encontra-se a China, país que tem utilizado a ajuda externa como instrumento para adquirir “*soft power*” à medida que reforça o seu papel na cena internacional.

## *O nosso processo de investigação*

Estudámos, recentemente, a ajuda ao desenvolvimento norueguesa e chinesa destinada a dois países da África Subsariana – o Malawi e a Zâmbia. O nosso objetivo era enriquecer o debate internacional sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, e compreender o modo como a ajuda externa influencia o desenvolvimento nacional e reduz a pobreza. Os dois países estudados utilizam estratégias amplamente distintas. Se a Noruega disponibiliza montantes significativos de ajuda ao desenvolvimento aos orçamentos dos países em desenvolvimento e financia organizações da sociedade civil, a China utiliza uma combinação de subsídios e empréstimos concessionais, priorizando a criação de infraestruturas em países pobres.

Adotando uma abordagem metodológica mista, estudámos elementos relativos aos contextos locais para identificar e analisar a ligação entre as políticas, as intervenções concretas e os seus impactos na diminuição da pobreza.

## A abordagem norueguesa à ajuda externa

Tendo em conta a sua dimensão e reduzido poderio militar, a Noruega tem procurado promover as virtudes do modelo nórdico: um mundo pacífico, regulado, globalizado e próspero. Com esse propósito, tem disponibilizado uma quantia significativa de ajuda externa, que ultrapassa, anualmente, 1% do seu Produto Interno Bruto para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Fá-lo segundo os Princípios de Paris, acordados em 2005, visando melhorar os impactos através da formulação de políticas de ajuda externa alicerçadas em cinco pilares: apropriação (*ownership*); alinhamento; harmonização; gestão por resultados e responsabilização mútua (*mutual accountability*).

Tais atos de generosidade conferem à Noruega um lugar à mesa, habitualmente reservado para os grandes atores, na negociação de processos de paz ou nos esforços de promoção do desenvolvimento e na redução da pobreza mundial. Ao fortalecer o seu “*soft power*”, a Noruega atrai a atenção dos Estados Unidos e desempenha um papel de maior preponderância do que seria expetável, tendo em conta a sua dimensão. Através do esforço consistente na promoção do desenvolvimento global, tem reforçado o seu reconhecimento internacional, granjeando assim, em conjunto com a Suécia, a reputação de “super-potência humanitária”.

Enquanto determinados partidos de direita na Noruega têm, ocasionalmente, questionado a abordagem seguida pelo país, tanto académicos como a agência nacional para ajuda externa enfatizam a necessidade de documentar de forma mais eficaz os resultados a longo prazo dos esforços realizados pelo país neste setor. Há também quem afirme que se o país não fizer uma distinção entre “sentir-se bem” através de atos de generosidade e “fazer bem”, através de um enfoque na observação, avaliação e aprendizagem, a qualidade da ajuda ao desenvolvimento não evoluirá de forma positiva.

À medida que o orçamento destinado à ajuda ao desenvolvimento aumenta de ano para ano, e sem uma convergência da capacidade administrativa do setor, a generosidade tem tendência a sobrepor-se ao conhecimento.

Nos últimos anos, a Noruega tem utilizado fundos destinados à ajuda externa e a bens públicos globais dentro das suas fronteiras; em 2015 dedicou, aproximadamen-

te, um quinto do orçamento da ajuda externa na cobertura de custos relacionados com a integração de um número elevado de refugiados e migrantes. A coligação de centro-direita, que governa atualmente o país, tem procurado reforçar o alinhamento da ajuda externa com os interesses nacionais da Noruega, encorajando um maior envolvimento das suas empresas nos países em desenvolvimento. Entre os partidos da oposição, como os Democratas Cristãos, há quem critique esta postura, advogando que o intuito da ajuda ao desenvolvimento é a mitigação do sofrimento, rejeitando a primazia dos interesses comerciais em relação ao altruísmo. Diversas organizações da sociedade civil têm enfatizado a ideia de que a ajuda externa não deveria ter o lucro como incentivo.

Num contexto de disputas sobre a melhor forma de conciliar a ajuda externa e os interesses nacionais, a Noruega tem registado uma queda no ranking do compromisso dos países com o desenvolvimento do “*Center for Global Development*”, um dos mais citados por ativistas da ajuda ao desenvolvimento e organizações da sociedade civil. Estes resultados vêm fragilizar a imagem de superpotência humanitária tão cuidadosamente construída pela Noruega.

## A abordagem chinesa à ajuda externa

Inversamente, a China não segue os Princípios de Paris. Pelo contrário, faz uma distinção muito ténue entre subsídios e empréstimos, para além de não disponibilizar informação detalhada sobre os desembolsos da ajuda aos países. Em troca da ajuda concedida, a China espera que os países pobres facilitem o acesso a recursos naturais essenciais ao seu crescimento económico, como o petróleo, os minérios e os produtos agrícolas.

A sua estratégia passa por convencer os países recetores de que têm a possibilidade de definir as suas próprias estratégias desenvolvimentistas sem interferência externa. Ao fazê-lo, o país asiático procura aumentar a sua influência global, enfatizando os benefícios do que apelida como Cooperação Sul-Sul.

Ao estudarmos o impacto da ajuda e dos investimentos chineses na agricultura e nas infraestruturas verificamos que a sua abordagem se caracteriza pelo pragmatismo e não pela generosidade. O país não defende a utilização de condicionalidades na atribuição da ajuda, associadas à boa governação ou ao combate da corrupção. Contrariamente aos doadores ocidentais, a China controla o processo de implementação, contornando a administração pública dos países recetores e adjudicando os contratos as empresas chinesas.

Aqueles contratos beneficiam as empresas chinesas que tenham pretensão de expandir a sua atividade para novos mercados. Tendo em conta que a China não possui atualmente uma agência dedicada à ajuda externa<sup>1</sup> e que o seu corpo diplomático se encontra sobrecarregado, tem recorrido cada vez mais às empresas para aceder a informação contextual e a estudos de viabilidade que suportam a justificação, pelos oficiais das embaixadas, da pertinência de determinados projetos de ajuda junto dos decisores em Pequim.

Apesar de acusações de “*rogue aid*” e de ambições neo-colonialistas, a perceção dos países africanos relativamente às intervenções chinesas é geralmente positiva. Vários políticos e administradores africanos acreditam ter agora maior liberdade para definir o seu caminho, dispondo de doadores diversos que disponibilizam modalidades distintas de assistência. Neste sentido, existe uma preferência, por parte dos governos africanos, da ajuda disponibilizada pelos doadores ocidentais em questões relacionadas com a educação, a saúde ou a igualdade de género, valorizando a *expertise* chinesa em formas de desenvolvimento de maior visibilidade: estradas e edifícios.

<sup>1</sup> A China possui, desde 2018 (data póstuma à redacção deste texto), uma agência dedicada ao Desenvolvimento, embora ainda se encontre numa fase embrionária.



ACEP

**“ A coligação de centro-direita, que governa atualmente o país, tem procurado reforçar o alinhamento da ajuda externa com os interesses nacionais da Noruega, encorajando um maior envolvimento das suas empresas nos países em desenvolvimento ”**

## O que podemos retirar de cada uma das abordagens?

Ainda que o altruísmo possa fortalecer o “*soft power*” de um país, o desenvolvimento global requer muito mais que atos de generosidade. À medida que os países receptores de ajuda externa se tornam mais assertivos, e que a ajuda externa se torna mais alinhada com interesses nacionais dos doadores, vamo-nos progressivamente aproximando de um ponto de convergência entre a abordagem ocidental e chinesa em África.

Por outro lado, nos últimos anos, os doadores ocidentais têm enfatizado a importância da monitorização e avaliação do impacto da ajuda prestada. No entanto, a medição do impacto tem-se apresentado, na maioria das vezes, como um enorme desafio na medida em que diferentes doadores têm objetivos e abordagens distintos, competindo, por vezes, entre si, por influência. O impacto da ajuda chinesa é particularmente difícil de medir na ausência de informação credível disponível.

## Um olhar sobre os profissionais da indústria do desenvolvimento

KÁTIA TAELA

INVESTIGADORA EM ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO NO  
INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (SUSSEX)

“  
Apesar da sua diversidade em termos de nacionalidade, classe, ocupação e experiência, os profissionais de desenvolvimento geralmente ocupam uma posição social privilegiada nos países onde trabalham  
”

A maioria das análises sobre “Cooperação para o Desenvolvimento”<sup>1</sup> concentram-se nas estruturas, políticas, culturas e intervenções das organizações de desenvolvimento, negligenciando os indivíduos envolvidos em fazer a indústria da cooperação funcionar ou então representando-os como simples tecnocratas que operam dentro de normas e práticas institucionalizadas. Quem eles são e quais são os seus valores e visões do mundo parecem ser irrelevantes, a despeito do seu papel na produção e reprodução das políticas e práticas de desenvolvimento. Os profissionais de desenvolvimento são tanto objeto como agentes das políticas “Cooperação para o Desenvolvimento” (Mosse 2005).

Apesar da sua diversidade em termos de nacionalidade, classe, ocupação e experiência, os profissionais de desenvolvimento geralmente ocupam uma posição social privilegiada (classe média-alta) nos países onde trabalham. Estes beneficiam, a nível pessoal e profissional, de um sistema que promove e justifica a sua presença nas organizações de desenvolvimento. O seu privilégio deriva do papel, discursos e práticas da “Cooperação para o Desenvolvimento” construídos através da reconfiguração das relações coloniais, de hierarquias de conhecimento e na construção racionalizada da diferença, em que o Outro aparece como subdesenvolvido, oprimido, limitado e dependente que precisa de ajuda. Este discurso justifica e legitima as motivações para trabalhar na “Cooperação para o Desenvolvimento”.

Fechter (2012) destaca a relação entre os valores dos profissionais de desenvolvimento e a sua prática e defende a necessidade de maior atenção à forma como o pessoal e o profissional se interrelacionam. Segundo a autora, este aspecto foi durante muito tempo

<sup>1</sup> Utilizamos o termo “cooperação para o desenvolvimento” entre aspas para enfatizar a natureza política e controversa do termo que eclipsa as relações de assimetrias, hierárquicas e de dependência que tende a criar (Milani e Loureiro 2013). O termo está crivado de mitos e esconde as dificuldades que os vários atores tem em relacionar-se (Chandy e Kharas 2011). Entendemos “desenvolvimento” tanto como um ideal que as instituições e indivíduos procuram alcançar através da cooperação internacional, como uma indústria que compreende um conjunto de instituições, políticas e práticas (Crewe e Harrison 1998), por isso utilizamos os termos “indústria da cooperação” e “indústria do desenvolvimento” alternadamente. O uso do termo indústria é usado intencionalmente para visibilizar o fato de ser um empreendimento que tanto responde a demanda global como gera demanda, de acordo com os seus próprios interesses (Powel e Seddon 1997). A utilização do termo visa ainda problematizar a forma como a cooperação para o desenvolvimento é persistentemente apresentada como ‘sem fins lucrativos’, contrariando a evidência existente sobre as relações entre ajuda e comércio, o condicionalismos da ajuda e sobre a profissionalização da cooperação, que mostra como os países, instituições e indivíduos nela envolvidos beneficiam materialmente e financeiramente (Wagner 2003, Kothari 2005, Miquel-Florensa 2007, Fechter 2012, Hühne, Meyer e Nunnenkamp 2014, Roth 2015).

negligenciado em larga medida devido à preponderância de uma narrativa sobre o profissional da “Cooperação para o Desenvolvimento” que destaca o altruísmo e autossacrifício. Contudo, esse silêncio dos estudos de desenvolvimento em relação aos profissionais de desenvolvimento limita a nossa compreensão sobre os processos de desenvolvimento (Fechter 2012).

## Para além dos profissionais de desenvolvimento do Norte Global

O enfoque da literatura existente (Baaz 2005, Heron 2007, Fechter e Walsh 2010) sobre os profissionais de desenvolvimento do Norte Global<sup>2</sup> que vão trabalhar no Sul Global gerou a ideia que questões de identidade, posicionalidade e reflexividade apenas se colocam em relação a estes profissionais<sup>3</sup>. Esta ideia deriva do facto de a “Cooperação para o Desenvolvimento” ser imaginada como um encontro Norte-Sul; imaginário este reforçado por leituras pós-coloniais assentes na crítica aos legados materiais e discursivos do colonialismo e seus efeitos nas relações entre o Norte Global e o Sul Global, marginalizando as relações Sul-Sul.

Quando discutidas as relações Sul-Sul aparecem como que imbuídas de uma capacidade inata de fomentar práticas descolonizadoras, perceção alimentada por definições oficiais de Cooperação Sul-Sul. Por exemplo, o Gabinete das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul define Cooperação Sul-Sul como ‘um quadro amplo para a colaboração entre países do Sul esfera política, económica, cultural, ambiental e técnica. Esta envolve

<sup>2</sup> O Norte Global e o Sul Global reforçam-se mutuamente e podem coexistir no mesmo espaço geográfico (Mohanty 2003, Levander e Mignolo 2011). Trefzer, Jackson, Mackee e Dellinger apontam que o termo Sul Global permite-nos analisar as bolsas de pobreza, desigualdades de género e racismo pelo mundo afora – incluindo nas chamadas ‘nações ricas’ enquanto o ‘Norte Global’ permite-nos analisar as bolsas de riqueza, privilégio de género e racial – incluindo nas ‘chamadas nações pobres’ (2014:4).

<sup>3</sup> O trabalho de Yarrow (2011) sobre as ambiguidades morais das relações pessoais de profissionais de desenvolvimento Ganenses a trabalhar no Gana constitui uma das exceções, que vai para além do binómio Norte-Sul.

## Saber e circunstâncias

dois ou mais países em desenvolvimento e pode dar-se numa base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Os países em desenvolvimento partilham conhecimento, habilidades, experiência e recursos com vista a alcançar os seus objetivos de desenvolvimento através de esforços concertados'. Esta definição pressupõe que os 'países do Sul' são 'países em desenvolvimento'.

Contudo, vários autores problematizam esta premissa pois estabelece uma divisão Norte-Sul baseada numa dimensão espacial e temporal em que o Sul aparece associado ao subdesenvolvimento económico e/ou social e ao atraso (Caison e Vorman 2014). Esta divisão reflete ainda uma compreensão homogeneizante da realidade que eclipsa as diferenças entre 'países em desenvolvimento' assim como as semelhanças entre países 'em desenvolvimento' e 'desenvolvidos' dramatizando, desta forma, a distância entre países em desenvolvimento e desenvolvidos e a proximidade entre países em desenvolvimento.

Em contraste com a noção de Cooperação Sul-Sul centrada na ideia de subdesenvolvimento, Lavender e Mignolo adoptam relações Sul-Sul para se referirem a 'uma rede que deixa o Norte Global de fora intencionalmente', concentrando-se desta forma em 'redes globais de-coloniais que se estendem de Sul a Sul' (2011:09). No entanto, esta definição também é problemática pois não toma em consideração a diversidade de espaços e condições em que tem lugar as relações Sul-Sul nem as desigualdades de poder no seu seio, por exemplo, entre activistas de uma mesma rede global de-colonial. Julgamos importante considerar o alerta feito por Caison e Vorman de 'resistirmos à tentação de aplicar mecanismos de análise totalizantes a grupos de pessoas consideravelmente diferentes, com vivências específicas dos efeitos da globalização e com diferentes condições de possibilidade emancipatória (2014:68)'. Por isso, entendemos os termos 'Norte' e 'Sul' como construções sociais que servem propósitos específicos e que estes precisam ser analisados e desconstruídos.

Pesquisas recentes sobre diferentes tipos de relações Sul-Sul que considera tanto o nível micro das interações interpessoais como o nível macro da geopolítica revelam que apesar da centralidade da identidade (proximidade cultural, passado histórico comum, convívio com a pobreza, e afinidade) nos discursos dos profissionais do Sul Global, o facto de serem do Sul Global, por si, não garantem relações horizontais, aprendizagem mútua e reconhecimento da capacidade do Outro, dado que outras identidades, criadas pela pró-



ALAIN CORBEL

**“ A visibilidade de actores do Sul na ‘Cooperação para o Desenvolvimento’ e o recurso a discursos identitários abriu caminho para colocar novas perguntas sobre o lugar das identidades nas teorias e práticas de desenvolvimento ”**

pria indústria da cooperação, intervém nas interações pessoais e profissionais (Ress 2015, Hatzky 2015, Taela 2017).

Na sua belíssima análise sobre como a retórica oficial acerca da Cooperação Sul-Sul era posta em prática no dia-a-dia da Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Ress (2015) mostra que apesar de o objetivo da Unilab ser juntar estudantes e docentes dos países de língua portuguesa para trocarem, produzirem e disseminarem conhecimento juntos, tal não aconteceu porque a implementação privilegiou interpretações, objetivos políticos e valores centrados no Brasil e não reconhecia as capacidades e conhecimentos dos parceiros africanos.

De acordo com Ress (2015) por um lado os discursos dos fundadores da Unilab foram sobre solidariedade, história comum e integração e as relações entre o Brasil e os países africanos eram apresentadas como mutuamente benéficas. Por outro lado, África era imaginada como um Outro ‘subdesenvolvido, um espaço de guerra, doença e caos e as desigualdades socioeconómicas e sociopolíticas da sociedade brasileira contagiavam as dinâmicas na universidade, a tal ponto que esta era percebida pelos estudantes africanos como ‘um espaço de alterização Othering sociocultural e racial e de marginalização económica (2015:210).’

Taela (2017) defende que os discursos de cooperação Sul-Sul reproduzem as hierarquias de conhecimento, sistemas de expertise e formas de autoridade que estruturam a cooperação Norte-Sul (Kothari 2005, Peters 2016), através da criação de novas formas de conhecimento autoritativo<sup>4</sup>. Esta dinâmica é ilustrada com uma análise das interações, entre profissionais brasileiros e moçambicanos, dentro e fora do trabalho que mostra a cumplicidade de ambos com a indústria do desenvolvimento, através da reprodução de discursos sobre a relevância das experiências brasileiras e da necessidade de “assistência técnica” em Moçambique.

A análise sublinha que discursos de proximidade, afinidade e semelhança coexistem com discursos sobre desigualdades de poder e hierarquias, ambos articulados através de

<sup>4</sup> O conceito de conhecimento autoritativo é usado em referência aos processos sociais de legitimação de conhecimento e aos diferentes níveis de autoridade que são conferidos às várias formas de conhecimento, conforme sublinha Jordan ‘o poder do conhecimento autoritativo não é porque é correto, mas sim porque conta (1997:56).’ Já Crewe e Harrison (1998) sublinham facto do conhecimento autoritativo ser geralmente ser baseado, mais na origem da pessoa do que no conhecimento em si.

metáforas de parentesco. Mostra ainda como os discursos de familiaridade e afinidade são destabilizados por conflitos derivados de diferenças nos salários, benefícios e oportunidades entre profissionais brasileiros e moçambicanos e como a autoimagem dos brasileiros como amigáveis é contestado por moçambicanos que se sentem traídos pelo que consideram ser falta de compromisso e investimento na capacitação técnica e crescimento profissional dos moçambicanos.

Os dois trabalhos acima citados são apenas alguns exemplos que mostram como as pessoas do Sul Global são representadas por pessoas do Sul Global, como o poder permeia as suas interações no quotidiano e os mecanismos que os indivíduos adotam para lidar com tensões. A visibilidade de actores do Sul na “Cooperação para o Desenvolvimento” e o recurso a discursos identitários abriu caminho para colocar novas perguntas sobre o lugar das identidades nas teorias e práticas de desenvolvimento rompendo com a tendência dominante de apenas falar-se nas identidades e estilos de vida das pessoas abrangidas pelas intervenções de desenvolvimento.

Acreditamos que qualquer análise do passado, presente e futuro da “Cooperação para o Desenvolvimento” deve considerar: i) como os profissionais de desenvolvimento estão posicionados e se posicionam em múltiplas categorias sociais, cada uma com relações específicas com estruturas de poder que afetam as experiências individuais de discriminação e privilégio; ii) que sentidos atribuem a “Cooperação para o Desenvolvimento” e como estes se posicionam dentro de uma ‘indústria’ assente em hierarquias de conhecimento e estereótipos em relação aos países do Sul, onde incidem a maioria das intervenções da Cooperação para o Desenvolvimento; e iii) em que medida os seus discursos e práticas individuais reproduzem, subvertem ou reconfiguram as desigualdades de poder inerentes à indústria da “Cooperação”.

## Referências

- Baaz, M. (2005), *The Paternalism of Partnership: A Postcolonial Reading of Identity in Development Aid*, London: Zed Books.
- Caison G. e B. Vorman (2014) 'The Logics and Logistics of Urban Progress: Contradictions and Conceptual Challenges of the Global North-South Divide', *The Global South*, 8(2): 65-83.
- Chandy L. e H. Kharas (2011) 'Why can't we just get along? The practical limits to international development cooperation', *Journal of International Development: the Journal of the Development Studies Association*, 23(5): 739-751.
- Fechter, A. (2012) 'The Personal and the Professional: Aid Workers' Relationships and Values in the Development Process', *Third World Quarterly*, 33(8): 1387-1404.
- Fechter, A. e K. Walsh (2010) 'Examining 'Expatriate' Continuities: Postcolonial Approaches to Mobile Professionals', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(8): 1197-1210.
- Hatzky, C. (2015) *Cubans in Angola: South-South Cooperation and Transfer of Knowledge, 1976-1991*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Heron, B. (2007) *Desire for Development: Whiteness, Gender, and the Helping Imperative*, Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- Hühne, P. Meyer B. e Nunnenkamp P. (2014) 'Who Benefits from Aid for Trade? Comparing the Effects on Recipient versus Donor Exports', *The Journal of Development Studies* 50(9): 1275-1288.
- Kothari, U. (2005) 'Authority and Expertise: The Professionalisation of International Development and the Ordering of Dissent', *Antipode*. 37(3): 425-446.
- Levander, C. e W. Mignolo (2011) 'Introduction: The Global South and World Dis/order', *The Global South*, 5(1):1-11.
- Milani, C. e J. Loureiro (2013), 'International cooperation and development: analyzing the role of international agencies in Duque de Caxias (Rio de Janeiro)', *Cader-nos EBAPE.BR*, 11(2):234 -255.
- Miquel-Florensa, J. (2007) 'Aid Effectiveness: A Comparison of Tied and Untied Aid', Department of Economics Working Papers.
- Mosse, D. (2005) *Cultivating development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London: Pluto Press.
- Peters, R. (2016) 'Local in Practice: Professional Distinctions in Angolan Development Work', *American Anthropologist*, 118(3): 495-507.
- Powell M. e Seddon D. (1997) 'NGOs & the Development Industry', *Review of African Political Economy*, 24(71):3-10.
- Ress, S. (2015) 'Solidarity, History and Integration: A Qualitative Case Study of Brazilian South-South Cooperation in Higher Education' Unpublished PhD thesis, University of Wisconsin- Madison.
- Roth, S. (2015) 'The Paradoxes of Aid Work: Passionate Professionals', London: Routledge.
- Taela, K. (2017), Identity and Agency in South-South Relations: Brazilian Development Workers and Mozambique' Unpublished PhD thesis, University of Sussex.
- Trefzer, A. J. Jackson, K. McKee e K. Dellinger (2014) 'Introduction: The Global South and/in the Global North: Interdisciplinary Investigations', *The Global South* 8(2):1-15.
- Wagner D. (2003) 'Aid and Trade – An Empirical Study', *Journal of Japanese and International Economies*, 17(2), 153-173.
- Yarrow, T. (2011), "Maintaining Independence: The Moral Ambiguities of Personal Relations among Ghanaian Development Workers", in in Anne-Meike Fechter and Heather Hindman (eds.) *Inside the Everyday Lives of Development Workers: the Challenges and Futures of Aidland*, Kumarian Press, Virginia.

## Cooperação Portuguesa: o desinvestimento na APD bilateral como alteração do compromisso com o financiamento do Desenvolvimento?

ANA FILIPA OLIVEIRA E LUÍS MAH  
RESPONSÁVEL POR ADVOCACIA E COMUNICAÇÃO NA ACEP  
/ PROFESSOR NO INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

**“ Este debate não é sobre uma mera questão técnico/financeira. Importa perceber se ela representa uma alteração política nos compromissos nacionais de financiamento do desenvolvimento, com desvalorização das prioridades dos países parceiros e da coerência da cooperação portuguesa ”**

As regras de jogo definindo a prática na arena da cooperação internacional nos últimos 50 anos pelo grupo de países doadores mais ricos reunidos no CAD/OCDE passam actualmente por um período de redefinição. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) tradicional (subsídios e empréstimos concessionários) tem estado no centro da cooperação internacional, porém está em curso a sua redefinição (a chamada “modernização” do conceito), que a tem reduzido, face à emergência de outros instrumentos financeiros como o blended finance, que usa a APD para alavancar e atrair investimento do sector privado. Desde a OCDE, passando pela Comissão Europeia, Nações Unidas, o blended finance é visto como o caminho para se encontrar os mais de 2 biliões de dólares ditos necessários para financiar a agenda dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

A mesma agenda reiterou, no entanto, a necessidade de os países doadores canalizarem 0,7 % do Rendimento Nacional Bruto (RNB) para a APD, até 2030 (uma meta que havia sido estipulada para 2015 e que não foi cumprida pela maioria dos Estados comprometidos, incluindo Portugal). Portugal nunca cumpriu a meta estipulada e encontra-se cada vez mais aquém da sua concretização, uma vez que não ultrapassa os 0,18 % RNB/APD (dados de 2017). Embora esteja em curso a discussão sobre a “modernização” da APD e a criação de um mecanismo agregador, capaz de medir todo o esforço público para o Desenvolvimento, denominado TOSSD - Total Official Support for Development - a APD continua ainda a ser a ferramenta por excelência que permite perceber o grau de compromisso financeiro de cada Estado financiador para o Desenvolvimento internacional.

No caso português, em 2017, a APD portuguesa cifrou-se nos 384 milhões de euros, ou 0,18 % do Rendimento Nacional Bruto (RNB), de acordo com dados preliminares disponibilizados pelo Camões - Instituto da Cooperação e da Língua para o Relatório Europeu AidWatch 2018 (CONCORD, 2018). Em termos de volume financeiro, os valores de 2017 ultrapassam os valores de 2007, quando a APD portuguesa chegou aos 343 milhões de euros, mas que na altura representava 0,22% do RNB, como demonstra o gráfico seguinte.

Gráfico 1. % do RNB dedicado à APD (2007-2017)

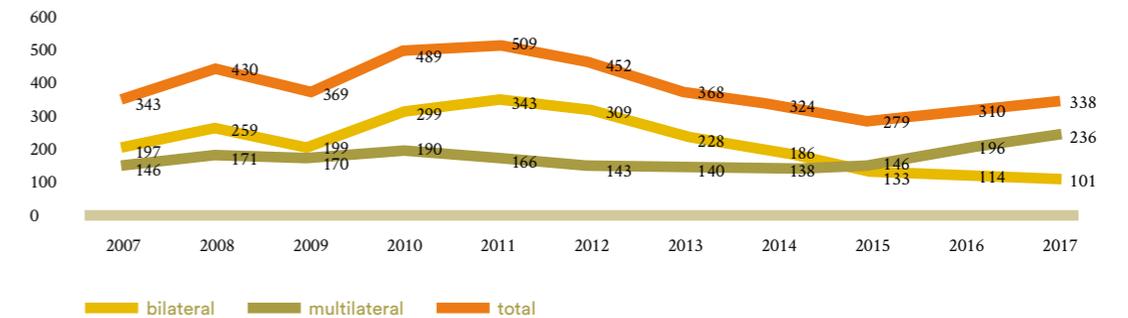


## APD bilateral e multilateral e a opção pós-2015

Se compararmos a APD bilateral (comprometida directamente aos países parceiros de cooperação) e multilateral portuguesa (transferida para organizações internacionais intermediárias) para a década em análise, observamos que Portugal vinha dando prioridade à APD bilateral, em linha com a estratégia da Cooperação Portuguesa. No entanto, a partir de 2015 a situação inverteu-se com a APD multilateral a representar, desde então, a maior fatia da APD portuguesa: 146 milhões de euros, em 2015 (contra 133 milhões da APD bilateral), 196 milhões de euros, em 2016 (contra 114 milhões de euros da APD bilateral), e uns significativos 236 milhões de euros, em 2017 (contra 101 milhões de euros da APD bilateral), como se pode constatar no gráfico seguinte. Isto significa que só em 2017, por exemplo, quase 70 % da APD portuguesa foi canalizada para organizações multilaterais, com destaque para o orçamento da Comissão Europeia (cerca de 115 milhões de euros) e para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (47,5 milhões de euros), de acordo com o Sistema de Informação Integrado da Cooperação Portuguesa (Camões, I.P.).

Tal como expresso no Relatório AidWatch de 2018 (CONCORD AidWatch, 2018)<sup>1</sup> e no Relatório AidWatch Portugal (Oliveira, 2017)<sup>2</sup>, esta aposta orçamental na APD multilateral parece estar não só destinada a projectar externamente a imagem de um país comprometido com a Cooperação para o Desenvolvimento internacional, mas também a potenciar a sua presença e influência nos fóruns internacionais, principalmente no seio da União Europeia.

Gráfico 2. Volume de APD bilateral, multilateral e total (2007-2017, em milhões de euros)



Em termos geográficos, a Cooperação Portuguesa continua a privilegiar a sua acção na África subsariana e, em particular, nos cinco países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), representando mais de 70% do destino final da APD portuguesa desde 2006. Esta concentração nos PALOP, quatro deles considerados Países Menos Desenvolvidos (segundo a terminologia oficial das organizações multilaterais), significa que a Cooperação Portuguesa acaba por seguir as recomendações do CAD/OCDE ao destinar a maior percentagem da sua APD para os países com os rendimentos mais baixos a nível internacional.

No que diz respeito ao ligamento da ajuda, ou seja, à percentagem de APD ligada à aquisição de bens ou serviços de empresas portuguesas, a Cooperação Portuguesa continua a ter uma das taxas mais elevadas no contexto do CAD/OCDE. Dados de 2016 demonstram que Portugal surge na 23.ª posição no conjunto dos 28 países da OCDE em matéria de des-

<sup>1</sup> CONCORD (2018), *CONCORD AidWatch Report - EU Aid: a Broken Ladder?*, disponível em <https://goo.gl/cvQNM5>

<sup>2</sup> Oliveira, A. F. (2017), *A Cooperação Portuguesa no início da era pós-2015*, disponível em <https://goo.gl/w4RsFZ>

ligamento da APD, tendo registado em 2012 o valor mais elevado (75,4 %) de APD ligada a outros interesses. Nos últimos anos, o grau de ligamento da APD bilateral tem diminuído progressivamente, porém ainda assume valores muito elevados, de cerca de metade dos fundos disponíveis (em 2016, registou-se 51 % de ligamento da APD bilateral). Este decréscimo progressivo deve-se sobretudo ao reembolso de dívida a Portugal por parte de Angola, ao início do período de reembolso de linhas de crédito ou empréstimos concessionais de Cabo Verde e à menor utilização de linhas de créditos ou empréstimos concessionais por parte dos países receptores da APD bilateral portuguesa.

## Cooperação Delegada: a “grande aposta” da Cooperação Portuguesa

A Cooperação Delegada é, nas palavras da actual Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro, a “grande aposta” da Cooperação Portuguesa neste momento. Esta modalidade traduz-se, na prática, na gestão de fundos e projectos da União Europeia (UE), delegados pela Comissão Europeia, a determinados Estados-membros para a execução de programas de Cooperação (através de “acordos de delegação”). Os programas são definidos e priorizados pela UE e implementados por determinados Estados-membros, cuja mais-valia é avaliada para a sua selecção e posterior execução dos programas.

Embora a modalidade não seja uma novidade – é utilizada há cerca de uma década por diferentes Estados-membros da UE (Portugal teve o primeiro acordo em 2011) – a “aposta” da Cooperação Portuguesa na Cooperação Delegada revelou-se nos últimos quatro a cinco anos, tendo ganho cada vez mais peso no cômputo geral da Cooperação para o Desenvolvimento. De acordo com os dados disponibilizados pelo Camões, - Instituto da Cooperação e da Língua, num lento processo e por aproximações sucessivas (os dados não constam nos canais de informação de acesso público até agora), o Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior da República de Moçambique (MINT) foi o acordo pioneiro delegado à Cooperação Portuguesa, em 2010. Desde então, foram já executados mais três projectos em Timor-Leste, em áreas como o apoio à governação democrática, nas áreas

da justiça e da comunicação social, e o desenvolvimento rural, encontrando-se em fase de encerramento o Programa de Apoio à Aliança Global para as Alterações Climáticas (PAAC), em Timor-Leste, e o Projecto de Apoio à Melhoria da Qualidade e Proximidade dos Serviços Públicos (PASP) nos PALOP e também em Timor-Leste.

Desde 2014 que a Cooperação Portuguesa tem em curso mais cinco acordos de Cooperação Delegada, que se estenderão até 2022, localizados sobretudo nos PALOP e em Timor-Leste. O Camões, I.P. assume nestes contratos o papel de gestão, uma vez que é a entidade certificada pela UE em Portugal para o efeito, sendo responsável por garantir o controlo interno dos programas, a contabilidade e o sistema de auditoria, bem como as regras e procedimentos para a contratação pública e a atribuição de subvenções. A maior parte das entidades com contratos de Cooperação Delegada são departamentos do Estado, empresas estatais e universidades públicas. Vejamos, por exemplo, o caso do projecto de Fortalecimento da Resiliência e da Segurança Alimentar e Nutricional em Angola (FRESAN), cujos parceiros de execução são a Universidade do Porto, o Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, a Autoridade Nacional de Protecção Civil e a Direcção Geral de Saúde. Há ainda a referência a Outros, mas sem especificar o tipo de entidades parceiras. Nos contratos mais recentes (em curso ou em fase de arranque), não existe informação oficial sobre a inclusão de entidades privadas, porém sabe-se que estão negociados ou em negociação este tipo de parcerias, embora essa informação não tenha sido tornada pública até à data.

No que diz respeito às modalidades de parceria, de acordo com a informação oficial disponibilizada pelo Camões, I.P., a grande maioria dos contratos (cerca de 51 %) são contratos de Assistência Técnica, seguindo-se os contratos de Prestação de Serviços (aproximadamente 27 %) e as Subvenções (cerca de 15 %), entre outras formas mais residuais. O método de selecção destas parcerias é, na sua grande maioria, a cooperação institucional existente entre as entidades e o Camões, I.P.

Como demonstra a Tabela 1, Portugal participa actualmente em cinco acordos de Cooperação Delegada, que totalizam cerca de 147 milhões de euros. Em termos gerais, os acordos de Cooperação Delegada com participação portuguesa, desde 2011, envolvem quase 200 milhões de euros, dos quais 105,6 milhões são geridos por Portugal e 5,4 milhões cofinanciados a partir da Cooperação bilateral portuguesa. Em termos gerais, o co-financiamento de

Portugal a estes acordos não vai além dos 2,7 % da APD bilateral. Não existem ainda dados concretos sobre o impacto e a eficácia desta abordagem na Cooperação para o Desenvolvimento. Existem, porém, dois documentos de avaliação geral da Cooperação Delegada da UE (um datado de 2007 e outro de 2014) que recomendam, entre outras coisas, a necessidade de adaptar à agenda de eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, em matéria de programação conjunta dos projectos com os países parceiros, e de uma maior atenção a aspectos relevantes para o país receptor dos programas. Ou seja, os diversos Estados membros da UE envolvidos na Cooperação Delegada devem priorizar os sistemas nacionais para a implementação dos programas, reduzindo os obstáculos operacionais e incentivando a apropriação e o alinhamento com as prioridades locais nos países e regiões de implementação.

## Os Fundos Fiduciários com participação portuguesa

Outro instrumento financeiro que conta com a participação de Portugal são os chamados fundos fiduciários (ou trust funds) que, embora sejam também promovidos pela UE, se distinguem da Cooperação Delegada por se tratarem de instrumentos para garantir uma resposta mais célere a determinadas situações de emergência. Para a sua concepção, reúnem-se diferentes Estados membros que tenham valências complementares, para dar resposta a determinadas questões, sobretudo nas áreas da segurança, migrações e estabilização para a paz.

Actualmente, Portugal participa em dois fundos fiduciários muito distintos - o Fundo Fiduciário de Emergência para África (ou EU Emergency Trust Fund for Africa), centrado em países da África Ocidental, e o Fundo Fiduciário da UE para a Colômbia (ou EU Trust Fund for Colombia). O primeiro visa essencialmente fazer face às causas da migração irregular e apoiar o processo de desenvolvimento dos países originários dessa migração, através de medidas que considera serem de apoio à estabilidade, resiliência, desenvolvimento económico e gestão migratória. Já o segundo define como objectivo o de contribuir para a estabilização da Colômbia pós-conflito, um programa despoletado pelo início do processo de paz no país.

No que diz respeito ao Fundo Fiduciário para África, foi já aprovado um projecto pro-



ACEP

“ São opacos os procedimentos de contratação e de envolvimento dos diversos actores e a informação, seja sobre as oportunidades de financiamento, seja sobre contratos ”

movido pelo Camões, I.P., a ser implementado na Gâmbia. O “Building a Future - Make it in the Gambia”, que propõe melhorar o “desenvolvimento económico e as perspectivas de futuro para a população jovem da Gâmbia”, tem um financiamento global de cerca de 23 milhões, e será implementado conjuntamente por 3 Estados-membros da UE - Alemanha, Bélgica e Portugal. A componente da responsabilidade de Portugal está a cargo do Instituto Marquês Valle Flôr (IMVF), com uma subvenção directa de 5 milhões de euros.

Ainda no âmbito do Fundo Fiduciário para África, está também em fase de contratação o segundo projecto – o “GESTDOC” – que terá um financiamento a rondar os 5 milhões de euros e centra-se essencialmente na modernização dos documentos de identidade, em Cabo Verde e na Guiné-Bissau. Desta feita, a responsabilidade da sua gestão está a cargo do Camões, I.P., da ONGD Fundação Fé e Cooperação (FEC) e da Imprensa Nacional-Casa da Moeda (INCM). Embora os dados disponibilizados pelo Camões, I.P. não incluam ainda este segundo projecto, este foi já noticiado em Junho de 2018, em comunicado do Ministério dos Negócios Estrangeiros à Lusa1, e no portal do Camões, I.P. (a notícia deixou, no entanto, de estar disponível neste site).

Relativamente ao Fundo Fiduciário para a Colômbia, Portugal participa no projecto “Territórios de Caquetá Sustentáveis para a Paz” que visa contribuir para a “consolidação da paz estável e sustentada na Colômbia, através do fortalecimento do desenvolvimento socioeconómico e ambiental dos territórios amazónicos em situação de pós-conflito”. Este projecto é implementado também pelo IMVF, contando com uma subvenção directa de 3,15 milhões de euros.

## A gestão e o acesso às novas modalidades de financiamento

Os recursos humanos necessários para a gestão e implementação destes acordos não se coadunavam com a configuração do Camões, I.P. que viu diminuir a sua capacidade institucional, após a fusão do Instituto Camões e do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, ao mesmo tempo que se assistia à reconfiguração da Cooperação Portuguesa. De

forma a colmatar esta lacuna, têm sido contratados novos quadros, alguns dos quais dedicados exclusivamente à gestão dos acordos de Cooperação Delegada.

A execução destes acordos exige uma equipa multidisciplinar e uma articulação eficaz com as estruturas ao nível do terreno e com outros actores, nomeadamente da sociedade civil, não só no momento da implementação, mas também a montante, na definição das suas prioridades. De facto constatam-se lacunas ao nível da negociação e da auscultação das prioridades por parte de outros actores (nomeadamente a sociedade civil local), uma vez que os acordos só são conhecidos após terem sido firmados e negociados no seio da Comissão Europeia, sem ter existido espaços prévios de concertação e de discussão conjunta. A definição das prioridades – que sectores são prioritários? quais as áreas geográficas abrangidas? quais os montantes a disponibilizar? quais os objectivos? – é realizada pela Comissão Europeia, com a colaboração dos Estados membros, sem terem sido consultadas outras partes. Da documentação disponível não é clara também se existe uma preocupação de coerência com Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa, documento de política nacional em vigor.

No que diz respeito ao envolvimento de outros actores para a execução dos programas de Cooperação Delegada e dos Fundos Fiduciários, não são ainda transparentes os procedimentos e critérios de selecção das entidades a quem o Camões, I.P. entrega vultuosos recursos, nem são conhecidos quaisquer concursos públicos nesse sentido. São assim opacos os procedimentos de contratação e de envolvimento dos diversos actores e a informação, seja sobre as oportunidades de financiamento, seja sobre contratos, também não está disponível no site do Camões, I.P. Há, portanto, a necessidade de melhorar os aspectos relacionados seja com os critérios e formas de contratação, seja com a transparência da informação, na medida em que se trata de uma modalidade com cada vez mais peso na Cooperação Portuguesa.

Está ainda em discussão o Manual de Procedimentos para a contratação no âmbito destes acordos, porém, até à data, os diversos actores da Cooperação Portuguesa não tiveram acesso a informação pertinente nem foram envolvidos nesse debate, embora algumas organizações não-governamentais tenham já recebido contratos de financiamento para implementação de projectos.

Tabela 1. Acordos de Cooperação Delegada em Portugal

Acordos	País / Período	Montante Global (EUR)	Montante Delegado ao Camões, I.P. (EUR)	Co-fin. Camões, I.P. (EUR)	Parceiro / Modalidade de Parceria
Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior da República de Moçambique (MINT)	Moçambique 2010-2014	9 080 000,00	6 580 000,00	1 800 000,00	MAI / AT
Programa de Apoio à Governação Democrática de Timor-Leste - Componente de Comunicação Social	Timor-Leste / 2012-2015	10 500 000,00	1 600 148,79	0,00	GMCS / AT CENJOR / PS RTP / PS
Programa de Apoio à Governação Democrática de Timor-Leste - Componente de Comunicação Social	Timor-Leste / 2011-2016		4 500 000,00	30 000,00	MJ e DGPJ / AT TdC / PS + AT PJ e EPJ / AT
Programa de Desenvolvimento Rural de Timor-Leste (RDPIV)	Timor-Leste / 2011-2015	23 000 000,00	3 202 850,00	0,00	n.d.
Programa de Apoio à Aliança Global para as Alterações Climáticas em Timor-Leste (PAAC)	Timor-Leste / 2013-2018	4 000 000,00	1 900 000,00	108 910,00	n.d.
Projeto de Apoio à Melhoria da Qualidade e Proximidade dos Serviços Públicos nos PALOP e Timor-Leste (PASP)	PALOP e Timor-Leste / 2014-2018	6 000 000,00	4 800 000,00	1 000 000,00	AMA / AT IRN / AT IMT / AT INPI / AT Univ Minho e UNU-EGOV / Subv IPLeiria / Subv INCM / PS Ass. Promoção e Desenv. Soc. Informação / Subv OCDE / Subv

Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito nos PALOP e Timor-Leste (PACED)	PALOP e Timor-Leste / 2014-2019	8 400 000,00	6 650 000,00	1 400 000,00	PJ / PS CEJ / PS CES/UCoimbra / PS ECOSPHERE: Plataforma LegisPALOP / PS IFB / PS
Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali (UE-ACTIVA Guiné-Bissau)	Guiné-Bissau / 2016-2020	15 994 000,00	3 500 000,00	550 000,00	n.d.
Revitalização do Ensino Técnico e da Formação Profissional em Angola (RETFOP)	Angola / 2017-2022	22 000 000,00	12 400 000,00	0,00	Expertise France PT / Cod ANQEP / AT DGEEC / AT
Parceria para melhoria da prestação de serviços através de Supervisão e Gestão das Finanças Públicas reforçada em Timor-Leste (PFMO)	Timor-Leste / 2017-2022	30 600 000,00	12 000 000,00	600 000,00	CENJOR / PS Identificados: TdC / AT AR / AT MJ / AT Outros / A definir
Fortalecimento da Resiliência e da Segurança Alimentar e Nutricional em Angola (FRESAN)	Angola / 2018-2022	70 080 000,00	48 500 000,00	0,00	Identificados: Univ Porto / Subv INIAV / AT IPMA / AT ANPC / AT DGS / AT Outros / A definir
<b>Totais</b>		<b>199 654 000,00</b>	<b>105 632 998,79</b>	<b>5 488 910,00</b>	

**Legenda**

- projectos encerrados
- projectos em encerramento
- projectos em curso

**Modalidades de parceria**

- |      |                           |     |                       |
|------|---------------------------|-----|-----------------------|
| MS   | Memorando de Entendimento | PS  | Prestação de Serviços |
| Cod  | Codelegação               | AT  | Assistência Técnica   |
| Subv | Subvenção                 | Cof | Cofinanciamento       |

Tabela 2. Fundos Fiduciários com participação de Portugal

Título	Fonte de Financiamento	Contrato	Montante Global (EUR)	Subvenção Direta (EUR)	Cofinanciamento CICL (EUR)	Entidade Implementadora
Building a future - Make it in the Gambia	FF África	n.a	23 000 000,00	5 000 000,00	0,00	IMVF
Territórios de Caquetá Sustentáveis para a Paz / Colômbia	FF Colômbia	2017-2020	0,00	3 150 000,00	350 000,00	IMVF
<b>Totais</b>			<b>23 000 000,00</b>	<b>8 150 000,00</b>	<b>350 000,00</b>	

## Considerações Finais

Na recente avaliação intercalar da Cooperação Portuguesa, feita pelo CAD/OCDE (em Junho de 2018), ficou claro que Portugal aposta numa nova política para a sua Cooperação em dois aspectos principais: uma vontade de agir como agente implementador da Cooperação Europeia e de se focalizar no sector privado para o Desenvolvimento. O primeiro aspecto é visível pelo envolvimento crescente de Portugal na Cooperação Delegada e nos Fundos Fiduciários promovidos pela UE, tal como revelam os dados acima. No entanto, quer num caso quer noutro, e tratando-se de dinheiros públicos europeus, a contratualização e execução dos programas continuam a ser processos ainda pouco transparentes.

Primeiro, e tendo em conta que a execução dos programas passa pela parceria com outros agentes na área da cooperação internacional, não existem concursos públicos com procedimentos e critérios claros para a selecção, contratação e envolvimento dos potenciais parceiros. Segundo, uma vez escolhidos os parceiros, o acesso aos contratos (públicos) não está disponível e o pedido de disponibilização acaba por resultar num processo moroso e repleto de obstáculos. Terceiro, não são conhecidos até à data resultados de avaliação dos acordos de Cooperação Delegada já finalizados, nem o seu impacto nos sectores e países de intervenção.

Em relação ao segundo aspecto, que é debatido noutras secções desta edição do Mundo Crítico, um maior foco no sector privado para o desenvolvimento tem significado uma nova estratégia financeira. Esta estratégia passa, tal como diz a Avaliação Intercalar do CAD/OCDE, pelo fortalecimento da instituição financeira para o desenvolvimento SOFID, para apoiar o desenvolvimento do sector privado, em particular nos PALOP. O que falta saber é se apoio financeiro respeita ou não a estratégia de desenvolvimento nacional desses países (em linha com a necessidade de respeitar o princípio da apropriação tal como consagrado no Acordo de Paris de 2005, e reiterado nos fóruns de Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento de Acra, em 2008, e Busan, em 2011) e se o principal beneficiário será o sector privado local ou antes as empresas portuguesas.

A diminuição progressiva da utilização de linhas de crédito ou empréstimos concessionais por parte de países como S. Tomé e Príncipe, bem como os reembolsos da dívida por parte de Angola a Portugal, provocam uma diminuição da APD bilateral. Na nossa óptica, esta deve ser uma oportunidade para manter os níveis de APD bilateral, desligando-a progressivamente e alinhando-a com aquelas que são as prioridades dos países com os quais mantém relações de cooperação. A canalização de mais fundos para a APD multilateral, com peso significativo para o Orçamento da UE, que é a fonte de financiamento da Cooperação Delegada, é uma estratégia desta legislatura que não mereceu, até à data, uma discussão com outros actores do sector.

A importância deste debate não é uma questão técnico/financeira, pois que importa perceber em que medida ela pode estar a representar uma alteração política profunda nos compromissos nacionais no âmbito do financiamento do Desenvolvimento, com desvalorização das prioridades dos países parceiros e da coerência e autonomia da cooperação portuguesa.

# Da solidariedade à estruturação de mercados geoestratégicos e propagação do neoliberalismo em África – a cooperação para o desenvolvimento nos PALOP

MIGUEL DE BARROS

SOCIÓLOGO E DIRECTOR EXECUTIVO DA TINIGUENA - ESTA TERRA É NOSSA!

**“ Este movimento desvirtuou a base da cooperação ‘entre pares’ que era assente na solidariedade, partilha de valores e causas, dando lugar a uma prática de competição, disputa pela visibilidade e protagonismo organizacional ”**

A visão de desenvolvimento económico, baseada na implementação de um modelo de economia extractivista com foco na exploração de matérias-primas e alicerçada na racionalidade de crescimento, levou à implantação da expansão colonial e gerou dominação de territórios, povos e desagregação de sociedades, mas foi sobretudo marcada pela violência.

A insustentabilidade dessa lógica de conquista e anexação de sociedades esteve na base tanto da primeira como da segunda guerra mundial, deixando as sociedades do Norte mais ricas e com poder bélico e as sociedades do Sul menos desenvolvidas, em conflito e economicamente desestruturadas. O modelo económico e financeiro herdado da revolução industrial tinha consagrado a utilização do Sul como fornecedor de matérias-primas ao Norte, integrado dentro de uma economia regulada pelas suas instituições e mercado.

Desta perspectiva, os países do “primeiro mundo”, considerados “desenvolvidos”, num esforço global de compromisso, no âmbito das Nações Unidas, iriam implementar um mecanismo, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, de modo a permitir aos países do Sul considerados “subdesenvolvidos” alcançar um nível aceitável do desenvolvimento. Essa lógica contribuiu para uma categorização hierarquizada e neocolonial do mundo e assim se ancorou a ideia de levar o desenvolvimento ao “terceiro mundo”.

No entanto, esse compromisso, baseado sobretudo numa divisão bipolar do mundo, em situação da “Guerra Fria” e confrontação ideológica entre o Socialismo liderado pela União Soviética e o Capitalismo liderado pelo EUA, iria gerar mais dificuldades na relação entre Estados, segregar sociedades e conduzir à adopção de regimes mais fechados no poder. Isto estendeu o campo da disputa pelo controlo geoestratégico do mundo, agora através da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Esta, por sua vez, desprovida de racionalidade técnica e sustentabilidade, tanto por parte dos países doadores como dos países receptores, não conseguiu ser eficaz.

O impacto da confrontação entre esses dois modelos constrangeu grandemente instituições públicas capazes de lidar com a pobreza e com as desigualdades sociais nos países do Sul, levando até à exclusão de sociedades e nações, se tivermos em conta como as dinâmicas assistencialistas contribuíram para alimentar esforços de conflitos desencadeados quer pela aglutinação dos Estados, quer pela montagem de sistemas de seguranças interna para confrontar e repelir as forças concorrentes do poder. Por outro lado, não conseguiu produzir no Norte uma compreensão sobre a importância e eficácia da Ajuda para além da responsabilização

pelo processo colonial. Geraram-se incompreensões tanto devido ao pendor assistencialista que caracterizava este modelo, mas também pela legitimação que trazia a regimes autoritários e cadeias de transmissão de recursos para a sobrevivência da propaganda dos regimes.

Todavia, sem nunca conseguir construir uma verdadeira alternativa com o Movimento dos Não Alinhados, a centralidade dos Estados na gestão política da Ajuda Pública ao Desenvolvimento sofreu transformações profundas com a crise do modelo socialista e do bloco soviético, abrindo espaço para a ação e consolidação de instituições supranacionais e de cariz financeiro, com o argumento de gerar maior eficiência, eficácia e efetividade na construção do desenvolvimento humano e sustentável. No contexto africano, as principais intervenções do género foram desencadeadas pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como ao nível de instituições como o Clube de Paris e Comunidade Económica Europeia (CEE).

Essas entidades transportaram para o campo da Ajuda Pública ao Desenvolvimento três ideias reformadoras centrais, enquanto nova abordagem de Cooperação para o Desenvolvimento, estruturada em três eixos essenciais:

- I. a liberalização económica, dos mercados, capitais e serviços, como elemento de maior dinamização da economia através do incremento do sector privado com intuito de gerar riqueza, emprego e a satisfação das demandas;
- II. a liberalização do sistema político através da democracia multipartidária e organização de eleições livres;
- III. emergência das organizações da sociedade civil e, muito em particular, das ONG, enquanto entidades com maior proximidade junto às populações, com mais capacidade de providência social, proteção dos direitos e aumento de consciência cívica.

A ação combinada em torno desses três eixos foi gerada graças a um forte Programa de Ajustamento Estrutural, que embora tenha concorrido para maior liberdade e possibilidade de escolhas individuais e societárias, desmantelou a capacidade do Estado e aumentou o serviço da dívida. Isto acelerou a organização de blocos sub-regionais enquanto espaço de solidariedade geoestratégica gerando possibilidades de mobilização de recursos financeiros alternativos em forma de crédito, mas sem que o sector privado conseguisse ser alavanca quer do crescimento quer do desenvolvimento.

A precoce institucionalização de uma classe média liberal a partir do Consenso de Washington, produziu uma elite económica sem cultura financeira no Sul, com investimentos em nome do Estado financiado através de alianças com a elite política que queria conservar o poder. Para tal foi-se construindo uma rede clientelar para a privatização das empresas públicas, mas sem capacidade de investimentos em sociedades com valores distanciados do mercado, onde as instituições mais perenes eram o Exército.

No caso específico dos Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa (PALOP), este processo serviu para consagrar o desengajamento do Estado com o sector social e com a intervenção nas zonas rurais, adoptando uma visão assistencialista do desenvolvimento baseada na estratégia de mobilização dos fluxos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento através da cooperação bilateral, mas sobretudo multilateral. Os seus Orçamentos Gerais de Estado transformaram-se em autênticos exercícios de produção de dependência, sendo um dos modelos mais evidentes deste processo a celebração da Convenção de Lomé, firmada entre a Comunidade Económica Europeia e os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP).

Em termos de modelos económicos, os cinco países constituintes dos PALOP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) saíram de uma economia planificada para uma economia liberal, adoptando um sistema económico pouco atrativo [para o investimento privado] e pouco diversificado, orientado para o pagamento da dívida pública. Do ponto de vista político, aqueles países organizaram eleições multipartidárias (que nos países insulares e sem experiência de guerra pela independência – Cabo Verde e São Tomé e Príncipe - gerou mudança de regime), mas perderam a capacidade de definir e implementar as suas políticas públicas.

Na Guiné-Bissau, a emergência da Sociedade Civil foi desencadeada pela visão e ação desencadeada pelo Estado com o propósito de coordenar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento e montar um sistema de reforço de capacidade de ação das ONG (com extensão comunitária), e conseqüentemente gerar uma dinâmica de terceiro sector fortemente interventiva. No entanto, rapidamente o Estado perdeu capacidade de acompanhamento, entrando os dois atores em lógicas competitivas quer para mobilização do financiamento externo quer na busca de protagonismo na intervenção pública.

No caso de Angola e Moçambique, o contexto de guerra civil pós-eleições desencadeou uma intervenção mais voltada para a emergência humanitária, com a predominância



MIGUEL DE BARROS

**A ausência de um mecanismo endógeno de financiamento público para a intervenção da Sociedade Civil nestes Estados permitiu o seu florescimento como ator mais autónomo e interventivo**

das ONG internacionais que desenvolveram programas de apoio à criação de associações nacionais/locais. Os regimes políticos nos dois países adoptaram estratégias, ora de boicote da intervenção das ONG nacionais (e de ameaça à segurança dos atores da Sociedade Civil, em particular dos *media* e dos defensores dos Direitos Humanos), ora de financiamento, no âmbito partidário, de intervenções com foco social como forma de manter controlo das suas ações.

Já em Cabo Verde, o efeito da alteração do regime para um quadro governativo de pendor liberal permitiu maior campo de liberdade e ação às intervenções das organizações da sociedade civil (internacionais, nacionais e comunitárias), tendo a diáspora contribuído igualmente para os esforços de financiamento do desenvolvimento local, através das remessas, que apoiaram atividades das Associações de Desenvolvimento Local orientadas para o apoio social.

Relativamente a São Tomé e Príncipe, o principal foco de mobilização de recursos foi baseado na estratégia de cooperação bilateral com Portugal, sobretudo nos sectores da saúde e educação, sendo do conjunto dos PALOP o que demonstrava maior nível de fragilidade e dependência.

Contudo, embora a liberalização económica não tenha contribuído para a democratização da economia e para a produção de equidade social, a ausência de um mecanismo endógeno de financiamento público para a intervenção da Sociedade Civil nestes Estados permitiu o seu florescimento como ator mais autónomo e interventivo, potenciador de uma economia solidária, investindo na organização e capacitação das comunidades.

Nesta base, as ONG desempenharam vários papéis dentro da cadeia de influência, desde o despertar da consciência cívica à disputa com atores estatais pela visibilidade no espaço nacional e internacional, e servindo de contrapoder no campo da cidadania. Exemplo disto são os inúmeros casos de organizações locais de defesa dos direitos humanos, ambientais, da promoção do género e da liberdade de expressão, bastante ativas. Este processo foi ainda reforçado pela intervenção dos países do Sul, através do incremento de uma abordagem emancipatória de intervenção designada Cooperação Sul-Sul na tentativa de superação da abordagem dicotómica “país doadores” e países “receptores”, defendendo o termo Parceria na qual todas as partes são ganhadoras.

## Saber e circunstâncias

Toda essa dinâmica permitiu uma transição da abordagem para o que ficou convenicionado como Cooperação Descentralizada, reforçada pelo Acordo de Cotonou entre a União Europeia e os ACP, colocando os atores e os territórios no centro da intervenção.

Não obstante, o sector da cooperação para o desenvolvimento veio a ficar fortemente comprometido pela crise económica e financeira internacional na segunda metade dos anos dois mil, devido à falência do sistema de crédito bancário, processo que serviu para uma mudança radical na abordagem da cooperação para o desenvolvimento, baseado nos seguintes factos:

/ os países do Norte, com tradição de contribuição para o financiamento da cooperação internacional, viram aumentar nas suas sociedades tensões e radicalismos xenófobos devido ao reaparecimento de bolsas de pobreza, associadas ao sistema de consumo baseado no endividamento, estando assim confrontados com necessidades de lidar com as questões que se propunham resolver em outras sociedades e continentes;

/ progressivo envelhecimento da população no ocidente e a necessidade de maior investimento no sistema de segurança social alimentado pela mobilização de mão de obra migrante, mas simultaneamente em risco devido às altas taxas de natalidade desta;

/ propagação do fundamentalismo religioso radical, com expressão máxima no terrorismo, a par da progressão de forças partidárias de extrema-direita dentro do espectro da representação política e do poder, com políticas xenófobas e neoliberais assentes na securitização pelo viés da intervenção bélica;

/ aumento do questionamento sobre a eficácia da intervenção dos Atores Locais em promover processos alternativos e efetivos de mudança sistémica ao estado da pobreza, corrupção, violência e desesperança.

Os elementos acima expostos serviram para que os países do Norte com tradição de financiamento à cooperação internacional reorientassem a cooperação bilateral e os seus financiamentos, em primeiro lugar, para os países com os quais têm tradição histórica (marcada sobretudo pelo passado colonial) saindo de uma abordagem continental ou regional, e em segundo lugar, que estes financiamentos fossem canalizados para o investimento privado, com argumento não só de criar empregos no Sul, mas também para capitalizar as empresas do Norte.



ACEP

“ Os Orçamentos Gerais de Estado transformaram-se em autênticos exercícios de produção de dependência ”

No que tange às agências de cooperação, a sua atuação, que até então se fazia no quadro de assistências técnicas às instituições públicas, através do recurso a peritos no terreno com a missão de construir a capacidade institucional e programática dos Estados, deu lugar ao desenvolvimento de ferramentas extremamente complexas, e muitas das vezes desenquadradas do contexto desses países. Trata-se nomeadamente, da utilização de *softwares* com licenças limitadas temporalmente e que teriam que ser permanentemente adquiridas no mercado comercial dos países de origem do financiamento.

A retórica de intervenção baseada no paradigma do profissionalismo e da sustentabilidade financeira como elementos charneira do novo quadro de orientação, em detrimento da legitimidade, ativismo e capacidade de influência de processos emancipatórios, projetou uma cultura da primazia dos projetos de curta duração e de impacto imediato, onde a capacidade de gastar muito em pouco tempo e gerar números passou a ser a demonstração da capacidade organizacional e de gestão.

Nessa base, no que concerne à intervenção das ONG, a orientação das linhas de financiamento destinadas aos Atores Não Estatais, apenas para aquelas ONG cuja ação é reconhecida no contexto onde pretendem intervir, devendo estar aí baseadas, levou a uma deslocalização da presença física de muitas ONG do Norte para o Sul. Neste sentido, foram abrindo sedes nos países em desenvolvimento que funcionam como sucursais, em modo empresarial, concorrendo ou subcontratando, em regime de prestação de serviços, os seus antigos e/ou potenciais parceiros locais/nacionais para obtenção do financiamento. Este movimento desvirtuou a base da cooperação “entre pares” que era assente na solidariedade, partilha de valores e causas, dando lugar a uma prática de competição, disputa pela visibilidade e protagonismo organizacional, sem foco na missão e valores da cooperação para o desenvolvimento.

Para legitimar o modelo neoliberal no acesso e gestão do financiamento da cooperação, os critérios definidos para os concursos a financiamentos providos da cooperação multilateral foram fixados de uma forma que prejudicou desproporcionadamente os atores do Sul, expondo-os a critérios que beneficiam os atores do Norte. Exemplo disto é a obrigação de apresentação de garantias bancárias e/ou de financiamentos públicos nacionais, algo que não existe como mecanismo de financiamento nos PALOP, ou então terem uma carteira de projetos com alto volume de financiamento de modo a comprovar a sua capacidade de gestão.

Este processo levou à constituição de consórcios entre Consultoras e Sociedades Privadas em formas de ONG para gerirem – como se fossem agências de cooperação estatal de países do Norte – programas sectoriais de forma paralela, e por vezes até invertendo a hierarquia com o próprio Estado do país em desenvolvimento.

Assim, os Atores Não Estatais do Sul, mas também os próprios Estados, foram colocados numa posição de desvantagem para concorrer aos financiamentos em relação às Agências de Cooperação Internacional do Norte e às suas ONG. Aquelas, depois de conseguirem os fundos, muitas vezes sem concursos, resgatam as ONG dos seus respetivos países para implementação dos projetos, subcontratando entidades nacionais com algum conhecimento do contexto, recursos humanos e especialização técnica para desenvolvimento da ação que se propõem, disfarçando uma parceria que só existe no trabalho, e não na partilha dos benefícios económicos e financeiros e muito menos no risco de enfrentamento político e ainda da durabilidade do processo que se quer transformar.

Em termos conclusivos, deste processo podem ser retiradas várias elações enquanto elementos de análise e aprendizagem. Porém, no contexto dos PALOP, importa salientar que:

/ a apropriação dos pressupostos e princípios do desenvolvimento passam pela compreensão de que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento não deve ser a única alavanca, nem motor do desenvolvimento;

/ a contribuição e responsabilização dos Estados nacionais no financiamento e coordenação do seu próprio desenvolvimento é a base estrutural para a sua transformação, sendo a cooperação um complemento;

/ o desenvolvimento socioeconómico e durável só é possível com a combinação de profissionalismo e militância assente na legitimidade e capacidade de intervenção com efetividade, mas baseada na construção de agendas endógenas, em articulação com os grandes desafios e metas mundiais;

/ uma maior implicação, responsabilização e contribuição do sector privado no financiamento ao desenvolvimento é possível e desejável. Apesar de não haver uma tradição, nem cultura, dos sectores privados dos PALOP, para contribuir para o financiamento ao desenvolvimento, existe espaço e capacidade para a formulação de programas de

## Saber e circunstâncias

responsabilidade social das empresas, e estabelecimento de parcerias entre sector privado e os Atores Não Estatais;

/ o desenvolvimento de uma maior articulação e de parcerias entre os Atores Não Estatais locais fortalece a sua capacidade de intervenção e mobilização de recursos. Esta cooperação deverá ser baseada em sectores de intervenção e/ou zonas geográficas, onde as universidades, associações socioprofissionais, cooperativas, ONG, associações comunitárias possam associar-se, em plataformas de intervenção, para atingir as metas nacionais e globais. Isto permite trabalhar numa lógica de reforço de consciência cívica e social, mas também do reforço das competências técnicas para geração de fundos e financiamento local.

# O percurso da Cooperação para o Desenvolvimento e a actuação das ONG

## – Reflexões, desafios e oportunidades numa Angola em mudança

BELARMINO JELEMBI  
DIRECTOR GERAL DA ADRA/ANGOLA

**“ O surgimento e expansão das ONG e agências internacionais ocorreu no âmbito de abertura ao multipartidarismo e às liberdades civis e políticas, mas também da necessidade de enfrentar a crise humanitária decorrente da guerra civil ”**

## 1. Introdução e contextualização<sup>1</sup>

A Cooperação para o Desenvolvimento aporta uma diversidade de entendimentos que têm sido objecto de um debate intenso desde o fim da segunda guerra mundial. Passando pela literatura observa-se que não há uma definição única, apesar de verificar-se um traço marcante, que são os fluxos de recursos<sup>2</sup> de uns países para outros. Estes fluxos, de acordo com Afonso, M. M. (1996), podem ser agrupados em quatro categorias, das quais se destacam a Ajuda Pública ao Desenvolvimento<sup>3</sup> e os donativos através de ONG. Quanto às ONG, uma denominação que ganhou relevância na década de 1940 para designar diferentes entidades executoras de projectos humanitários ou de interesses públicos (Gonçalves, H. S. 1996), afirmaram-se também como expressão da cidadania e da solidariedade, apesar de certas práticas questionáveis como a competição por recursos.

Em Angola, considerando o período pós-colonial, a evolução da Cooperação para o Desenvolvimento e a actuação das ONG pode ser estruturada em quatro etapas, nomeadamente:

- i) Entre a adopção do regime de partido único após a independência nacional, em 1975, e a abertura ao multipartidarismo e à livre associação em 1991<sup>4</sup>;
- ii) Entre o reinício do conflito armado pós-eleitoral em 1992 e o fim da guerra em 2002<sup>5</sup>, período em que se registou a emergência e afirmação das ONG;

1 A elaboração deste texto contou com a contribuição de Fernando Pacheco, membro da ADRA.

2 Podem ser recursos materiais, humanos, tecnológicos e outros.

3 De acordo com a OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico), estamos perante Ajuda Pública ao Desenvolvimento sempre que a ajuda é de origem pública, ou seja, prestada por organismos públicos estatais ou territoriais e instituições multilaterais.

4 Estas mudanças, em 1992, ocorreram no contexto dos Acordos de Paz de Bissesse (em Portugal), assinado entre o Governo de Angola (liderado pelo MPLA-Movimento Popular de Libertação de Angola) e a UNITA (União para Independência Total de Angola), para tentar pôr fim ao conflito armado que vinha desde a proclamação da independência nacional.

5 Em 2002, depois da morte de Jonas Malheiro Savimbi (Presidente da UNITA), foi assinado, entre o Governo de Angola e as Forças Militares da UNITA, o memorando de Entendimento Complementar ao Protocolo de Lusaka, pondo fim o conflito armado. Até 1999, ano em que as forças governamentais haviam retomado os chamados bastiões da UNITA, nomeadamente os municípios do Bailundo e Andulo, respectivamente nas províncias do Huambo e Bié (Sakala, A. 2006), até 1999, partes importantes do território de Angola eram administradas pela UNITA e não controlados pelo Estado angolano.

iii) Entre o arranque do processo de desenvolvimento pós-conflito em 2003 e a saída do Presidente José Eduardo dos Santos em 2017, quando se verificaram restrições do espaço público;

iv) Entre a eleição do Presidente João Lourenço em 2017, até aos dias que correm, com maior abertura à comunicação social e à sociedade civil.

Ao longo do presente texto procura-se discutir a Cooperação para o Desenvolvimento e a acção das ONG em Angola, no quadro mais amplo de actuação da sociedade civil. É dada maior ênfase aos dois últimos períodos, dentro do quadro cronológico adoptado para a análise.

## 2. Entre a adopção do regime de partido único após a independência nacional, em 1975, e a abertura ao multipartidarismo e à livre associação em 1991

O regime de partido único, logo após a proclamação da independência nacional, limitou duramente os direitos à livre expressão e à associação. As organizações existentes ou criadas (sindicais, culturais ou outras), por estarem subordinadas ao partido-Estado, acabavam por expressar uma compreensão de sociedade civil como criação do Estado e que dele dependia para sua projecção (Abreu, 2012). Todavia, desencadearam-se pressões vindas de vários sectores (Neves, 2012) que impulsionaram gradualmente aberturas à intervenção social das ONG. Primeiramente estrangeiras, vindas dos países ocidentais, normalmente ligadas a movimentos com tradição de apoio ao regime. Já próximo do fim desse regime surgiram as primeiras ONG angolanas como a AAD (Acção Angolana para o Desenvolvimento) e a ADRA que já apresentaram propostas de intervenção comunitária e de acção no espaço público, até aí controlado pelo partido único<sup>6</sup> (Pestana, 2003).

A Cooperação para o Desenvolvimento foi considerada pelo Estado angolano

6 Data também dessa altura a criação da primeira associação cívica independente (ACA- Associação Cívica Angolana), presidida pelo prestigiado nacionalista Joaquim Pinto de Andrade.

como um instrumento político, ideológico e técnico para a construção do “socialismo”, tal como noutros países africanos (Visentini, PGF, 2008), com as mesmas características e opções políticas do período em referência. Contudo, nas zonas sob o controle da UNITA encontravam-se ONG internacionais (Muecália, J. 2013), com enfoque na ajuda humanitária<sup>7</sup>.

### 3. Entre o reinício do conflito armado pós-eleitoral, a emergência e a afirmação das ONGs, em 1992, e o fim da guerra em 2002

Em 1991, num contexto de mudanças derivadas da crise económica e social e do desmoronamento da União Soviética, o país ficou marcado pela aprovação de leis e a realização de actos com implicações positivas na participação, na afirmação da sociedade civil e na Cooperação para o Desenvolvimento<sup>8</sup>. Na sequência da aprovação da lei das associações, mas também com o recrudescimento da guerra pós-eleitoral, as ONG surgiram como um fenómeno novo para a maioria da população angolana e eram entendidas, inclusive pelo poder político, como entidades de ajuda humanitária e sem acção no campo das políticas públicas e da cidadania. Essa dimensão de assistência humanitária, própria para o contexto em causa, tinha no CICV (Comité Internacional da Cruz Vermelha) e no PAM (Programa Alimentar Mundial) os principais protagonistas, tendo surgido em torno deste último várias ONG nacionais viradas para a redistribuição de alimentos. Este movimento, de forte impacto na altura, permitiu salvar vidas, possibilitou profissionalizar técnicos angolanos em matérias de se-

<sup>7</sup> Ver vídeo da RTP, <https://www.youtube.com/watch?v=PeRDfRP-lFE>. É importante referir, ainda assim, que no contexto da guerra civil, a UNITA estabeleceu alianças com vários Estados de quem também recebia apoio humanitário.

<sup>8</sup> Aprovação da Lei Constitucional de 1991 (Lei n.º 12/91 de 6 de Maio); da Lei dos Partidos Políticos (15/91); da Lei do Direito de Manifestação e de Reunião (16/91); da Lei da Imprensa (22/91 de 15 de Junho); da Lei das Associações (14/91); do Regulamento das ONG; da Lei das Associações Privadas; do Decreto Presidencial n.º 74/15 de 23 de Março de 2015 — que aprova o Regulamento das Organizações Não Governamentais.

gurança alimentar, mas também contribuiu para difusão de uma ideia de ONG como entes apolíticos.

Ainda assim, várias ONG nacionais e internacionais já combinavam a intervenção humanitária com as acções de organização comunitária, cidadania e capacitação das instituições locais do Estado, permitindo a emergência de novos actores sociais locais, como por exemplo as ODA (Organizações de Desenvolvimento de Áreas), os CAS (Comités de Água e Saneamento); os CDH (Comités de Direitos Humanos), as associações de camponeses, os núcleos e uniões de associações, as cooperativas de prestação de serviço, bem como grupos comunitários diversos. Tratou-se de um segmento em emergência na sociedade angolana que, partindo de um ambiente de guerra e ajuda humanitária, evoluiu e contribuiu para a abertura de um novo espaço público de participação e de circulação de ideias não controlado pelo Estado.

#### *3.1 O protagonismo das agências de cooperação e das ONG internacionais perante um Estado frágil, em tempo de guerra*

Quando Angola chegou às primeiras eleições multipartidárias, em 1992, o significado de Estado para a maior parte das pessoas não era muito claro. O Estado representou (nalguns casos ainda representa) algo distante, por não ter concretização no dia-a-dia. Essa realidade, que é extensiva a vários países africanos, é agravada pelo facto de que as tentativas de edificação de instituições representativas das diversidades, ocorrerem normalmente sem um profundo e inclusivo debate sobre a organização e funcionamento da sociedade.

Foi nesse contexto que as ONG assumiram funções de provisão de bens e serviços, então consideradas responsabilidade do Estado. Surgiram como entidades munidas de meios e nas diferentes capitais provinciais estabeleceram-se verdadeiros “estados-maiores” com uma forte componente logística e humana que o Estado não dispunha. Em Luanda, a sede das Nações Unidas transformou-se num dos principais centros político-diplomáticos da época, pelas reuniões de alto nível que albergava e as personalidades nacionais e internacionais que acolhia.

A dimensão das intervenções das ONG e agências internacionais, em algumas localidades, colocava o Estado à margem das acções, entendido como uma entidade ineficaz, mergulhada na burocracia e na corrupção. Algo que levado ao extremo fez surgir expressões como “*Porquê trabalhar com as Administrações Municipais, se elas só atrapalham?*”<sup>9</sup>. É uma prática baseada num quadro de referência que não terá contribuído, certamente, para o fortalecimento das instituições do Estado.

Ao nível municipal, a quase inoperância das Administrações Municipais era substituída pelo protagonismo das ONG e agências internacionais. Tratou-se de um período importante na análise sobre a natureza e o papel do Estado, numa altura em que era muito veiculada a teoria dos Estados falhados (Zapata, C. J, 2014), e vários países africanos – ao contrário de Angola<sup>10</sup> – eram alvo de reformas de ajustamento estruturais induzidas pelo Fundo Monetário Internacional (Mendes, A. P. F., & Soromenho, J. E. C. 2003).

Para coordenar a intervenção das ONG e agências internacionais, o Governo criou a Unidade Técnica das Ajudas Humanitárias. Certamente alimentado por uma compreensão de que as ONG são entidades vocacionadas apenas para a ajuda humanitária e, logo, sem intervenção política, e dada a prioridade conferida ao esforço de guerra na altura, o Estado terá sido levado a não sentir qualquer necessidade de reprimir ou cooptar, ao contrário do que viria a acontecer anos mais tarde, como se aborda adiante.

<sup>9</sup> Lembrando de memória uma afirmação de um especialista espanhol de Segurança Alimentar.

<sup>10</sup> Devido ao reinício do conflito armado, mas também por opção política, em Angola não ocorreu nenhum programa de ajustamento estrutural do FMI, muito conhecido em países da África Ocidental e da América Latina.

## 4. O processo de reconstrução nacional, o “afastamento das ONG” e as mudanças das prioridades de cooperação

Depois dos acordos de paz, de 2002, sem intermediação estrangeira<sup>11</sup>, o país estava diante do desafio da reconstrução e do processo de desenvolvimento pós conflito<sup>12</sup>. O Governo de Angola viu negada a solicitação de assistência por parte da comunidade de doadores internacionais, ocidentais<sup>13</sup>, alegadamente devido às exigências, principalmente de transparência, que o Governo angolano não estaria disposto a aceitar, por considerar tratar-se de ingerência em assuntos internos.

A China foi então vista como o parceiro ideal para Angola pois, supostamente, não pretendeu fazer qualquer interferência nos “assuntos internos”. O fim da guerra civil angolana coincidiu com o lançamento da política de expansão da China, “*Go Global*”, que consistiu no encorajamento das suas empresas a investir no exterior (Alden. C. 2008). Para além da necessidade de fornecimento de matérias-primas para o desenvolvimento das suas indústrias, a forte presença da China em Angola foi também caracterizada pela necessidade de abrir novas fronteiras para o seu mercado de exportação<sup>14</sup>. O também conhecido como “Modo Angola” ou “recursos por infraestruturas”, foi um mecanismo que consistiu no “abatimento” de empréstimos para o desenvolvimento de infraestruturas feito através dos recursos naturais. Este modelo e a parceria entre Angola e a China, em si repleta de secretismos, não foi aproveitada para o desenvolvimento da sociedade civil, nem estimulou interacção entre ONG angolanas e forças sociais e cívicas da China.

<sup>11</sup> Ao contrário dos acordos de Bissesse, em 1991, em que houve uma *troika* internacional de observadores (Estados Unidos de América, União Soviética e Portugal), e do de Lusaka conseguido com a intermediação da Organização das Nações Unidas.

<sup>12</sup> Uma componente importante do período pós conflito foi a necessidade de reintegrar cerca de 100 mil ex-militares e mais de 280 mil dependentes, para os quais foi posto em implementação o Programa Geral de Desmobilização e Reintegração, orçado em 231 518 625 dólares norte americanos, co-financiado pelo Banco Mundial, Fundo Fiduciário dos Multidoadores, União Europeia e Governo de Angola.

<sup>13</sup> Sobre tudo o FMI e países ocidentais.

<sup>14</sup> A dívida com a China atingiu em 2018 o valor de 23 mil milhões de dólares.



ACEP

**“ O acesso aos recursos financeiros tende a ser um terreno de disputa entre ONG, nacionais e estrangeiras, mas também com agências das Nações Unidas e empresas de consultoria ”**

#### 4.1 O “boom” do petróleo e as ONG entre a radicalização e a construção de pontes

Com a subida do preço do petróleo<sup>15</sup> e o aumento da circulação monetária, elementos das elites angolanas compraram empresas na Europa e criaram uma falsa ideia de Angola enquanto potência emergente (Oliveira, R. S. 2015). Uma postura assente no conceito de que Angola é autossuficiente e tudo compra, porque o petróleo tudo paga<sup>16</sup>, portanto a ajuda pública ao desenvolvimento é irrelevante para o Orçamento Geral do Estado, ao contrário de vários países africanos (OECD 2016), e o discurso do combate à pobreza nas localidades deveria ser substituído pela narrativa da criação de angolanos ricos promotores de postos de trabalho.

Entretanto, este “sentido de grandeza” manifestado por “desfiles” pelas capitais europeias impunha desafios próprios das democracias mais consolidadas, como o escrutínio público e a investigação policial sobre a proveniência dos bens. Por outro lado, com o evidente crescimento das desigualdades, intensificou-se no país uma linha de crítica áspera, com denúncias e manifestações de rua, às quais o Governo, ao invés de abrir linhas de negociação, respondeu com violência, o que acabou contribuindo para a visibilidade internacional dos seus principais críticos<sup>17</sup>. Nessa altura, o poder político e as elites à sua volta viveram o dilema de pretender mostrar ao mundo uma Angola moderna (com megaprojectos de grande visibilidade) e uma potência emergente relacionada com a Europa e com a América mas, ao mesmo tempo, o país evidenciava uma incapacidade enorme de lidar com a liberdade de expressão, os direitos humanos e a inclusão social.

A partir do ano de 2012, após as eleições que permitiram pela primeira vez a legitimação do Presidente José Eduardo dos Santos, começou a radicalizar-se a oposição ao mesmo, tendo sido relevante o slogan *32 anos é muito*. É bom lembrar que Angola é um país com um histórico (grande) de fissuras sociais e conflitualidades, que explicam uma

<sup>15</sup> Em 2008, ano que inclui o período que o CEIC/UCAN (2013) chamou de “mini idade de ouro do crescimento económico”, Angola produzia, por dia, cerca de 1,8 milhões de barris de petróleo. O preço do barril ultrapassou a fasquia dos 100 dólares norte americanos no mercado internacional, quando em 2002 situava-se nos 20 dólares norte americanos.

<sup>16</sup> O Estado deixou de valorizar a dimensão das ONGs enquanto prestadores de serviços comunitários, porque o modelo de desenvolvimento posto em marcha geraria riqueza e postos de trabalho. Algo que não aconteceu.

<sup>17</sup> Várias manifestações anti-governamentais tonaram visíveis, não pela mobilização social no país, mas pela repressão feita pelas forças de segurança. Um episódio em 2013 marcou o aparecimento frequente de pessoas não identificadas que agrediam manifestantes perante a complacência da Polícia Nacional.

longa tradição de violência, e a recente polarização entre os *revú* (*revolucionários*), aqueles que contestam tudo e os *bajú* (*bajuladores*), aqueles que enaltecem tudo que é feito pelo Governo e pelo partido que o sustenta. A experiência de violência e as fragilidades institucionais justificam, num período de radicalização, a importância e o papel de “construção de pontes” desempenhado por organizações e pessoas credíveis que asseguraram linhas de diálogo na sociedade, contra incompreensão de alguns sectores da cooperação internacional que se mostrou indisponível para colaborar com estas linhas menos extremistas.

Tal como noutras realidades, aqui o campo de relações entre as ONG (e a sociedade civil no geral) e o Estado, não é homogéneo. Em algum momento emergiram três tendências, nomeadamente: i. ONG e grupos que servem como correia de transmissão do MPLA, partido no poder, quase desligados de relações com os financiadores internacionais; ii. ONG, grupos e figuras hostis a tudo que era promovido pelo poder, centrando a acção na figura do Presidente e na corrupção e; iii. ONG e entidades que combinam a crítica ao poder com a colaboração com as instituições do Estado.

#### 4.2 O MPLA cria a sua própria sociedade civil

O MPLA criou neste período um gabinete de Cidadania e Sociedade Civil. O que poderia ser entendido como uma estratégia de aproximação à sociedade, por via do diálogo fecundo, não se concretizou. Pelo contrário, foram criadas várias organizações e movimentos, muitos deles adquirindo o Estatuto de Entidade de Utilidade Pública<sup>18</sup>, que se revelaram como “grupos de apoio às acções do Governo”.

#### 4.3 Intervenção das ONG: entre projectos sociais e a acção cívica

Mais recentemente, as ONG “evoluíram” para entidades com perfil diferenciado e podem ser agrupadas como: i) organizações cívicas, promotoras de advocacia e pressão social; ii) agências implementadoras de projectos de desenvolvimento socioeconómico financiados e, iii) prestadoras de serviço, com pendor empresarial e mais residual, conforme vem descrito na tabela 1.

18 <https://www.dw.com/pt-002/em-angola-estatuto-de-utilidade-p%C3%BAblica-%C3%A9-s%C3%B3-para-alguns/a-18776351>

Tabela 1 Perfil de acção das ONG

Características	Acção cívica, advocacia e pressão social	Implementação de projectos socioeconómicos (projecto típico)	Prestação de serviço
Tipo de projecto	- Recursos escassos e muito improviso.	- Projectos de desenvolvimento. - Preocupação com processos.	- Consultoria
Perfil do pessoal	- Activistas. - Voluntários. - Pessoal mediático.	- Técnicos de desenvolvimento. - Profissionais das ONG.	- Consultores - Contratos por produtos
Tipo de relações	- Com ou sem contratos de trabalho. - Articulação pontual.	- Relações estáveis e de confiança com o Estado e financiadores. - Redes de sinergia.	- Relações de mercado

Fonte: elaborado pelo autor, com base em entrevistas e na consulta bibliográfica.

Apesar desta categorização, não se exclui o facto de ONG que integram no seu funcionamento alguns elementos de cada categoria, havendo uma dimensão que é predominante.

No que respeita às dinâmicas da sociedade civil, para além das ONG, num período mais recente há a salientar o surgimento de grupos teatrais de intervenção social; o movimento de grupos de música *rap*, também de intervenção social; os movimentos de jovens activistas, alguns conhecidos por “revolucionários” (dos quais se destaca o integrado pelos jovens do processo apelidado de 15 + 2 ou quinze mais duas)<sup>19</sup>, que realizam manifestações públicas nas ruas<sup>20</sup>; as associações de moto-táxi<sup>21</sup>, vulgo *kupapatas* e de taxistas<sup>22</sup>, com crescente peso na sociedade, grupos feministas e individualidades.

Assim, as tentativas de olhar para a sociedade civil apenas como organizações formais, as que fazem projectos de emergência, provedoras de serviços sociais (Abreu, 2012), afasta a grande diversidade de organizações comunitárias, grupos e individuali-

19 <http://www.redeangola.info/activistas-condenados/>

20 Um grupo que notabilizou-se com a campanha “32 anos é muito”, em 2012, uma alusão ao tempo que o Presidente José Eduardo dos Santos estava a frente do país.

21 Com destaque para AMOTRANG (Associação de Motoqueiros Transportadores de Angola).

22 Estando a destacar-se a ANATA (Associação Nova Aliança dos Taxistas de Angola).

dades com intervenção pública e na defesa de direitos. Existem portanto, vários exemplos de acção no campo de cidadania e do voluntariado, compatíveis com a dimensão de implementação de projectos financiados.

#### *4.4 As ONG, as agências da ONU e as empresas na disputa por recursos*

O acesso aos recursos financeiros tende a ser um terreno de disputa entre ONG, nacionais e estrangeiras, mas também com agências das Nações Unidas e empresas de consultoria.

Está em cima da mesa o desafio sobre a dimensão e o papel das agências internacionais. Se crescem demasiado, enquanto implementadores directos de projectos, entrando assim na disputa por recursos financeiros e formando equipas de trabalho enormes, ou se actuam como facilitadores de processos e preocupados com o fortalecimento de entidades locais. Este é um debate actual, se for tida em conta a necessidade de sustentabilidade das acções, bem como o facto de estar a verificar-se que importantes fundos do Banco Mundial e da União Europeia estarem a ser canalizados para projectos de agências internacionais e das Nações Unidas, onde as ONG locais tendem a ser integradas como meros operacionais, o que gera campos de tensão pelo risco de anulação da agenda própria.

O argumento frequente de que não há capacidade local para aceder aos fundos destas linhas de financiamento não pode ser aceite, uma vez que para muitos casos acaba sendo uma questão de capacidade de contratar. De facto, as agências vão buscar os quadros das organizações locais, fragilizando-as. Outro argumento, também escorregadio, é a dimensão ética, ou seja a concepção de que os actores locais apresentam limitações de transparência para gerirem fundos importantes, o que também pode ser esbatido, já que o desafio ético não tem fronteiras, e há, feliz ou infelizmente, exemplos disso. O fundamental são os mecanismos de controlo e monitoria.



ACEP

“ Angola é um país com instituições frágeis e fissuras sociais. Neste sentido, a função das ONG enquanto ‘construtores de pontes de diálogo’ é uma dimensão importante para a edificação de um projecto nacional ”

## 5. Entre a eleição do Presidente João Lourenço em 2017, até aos dias que correm, com maior abertura à comunicação social e à sociedade civil

Com a eleição de um novo presidente, em 2017, foi inaugurada uma nova era na actuação das ONG e nas acções de Cooperação para o Desenvolvimento. Em rigor, desde 2014 que o país mergulhou numa crise derivada do colapso das opções de desenvolvimento iniciadas com o fim do conflito. São vários fenómenos ao mesmo tempo. A China já não disponibiliza aquele apoio não condicionado, o FMI assinou recentemente um acordo de assistência técnica e financeira com o Governo e verifica-se uma postura de maior abertura da governação em relação aos cidadãos e aos organismos internacionais. Aquela ideia de “Angola grande” está praticamente ultrapassada e o Governo adoptou uma série de posições defendidas antes pelas ONG, como por exemplo o combate à corrupção e à impunidade, a abertura da comunicação social e do espaço público no geral e a prioridade à agricultura familiar, entre outras.

Esta nova realidade impõe desafios metodológicos ao Governo, que precisa transformar esta vontade política de mudança, para um processo institucionalizado de novas práticas e novas regras. Tal como às ONG nacionais, surgem novos reptos às organizações e agências internacionais presas à narrativa de que os “regimes africanos são todos corruptos”, e por esta essa razão têm dificuldades de perceber os sinais de mudança e a necessidade de adoptar estratégias novas que sejam coerentes com uma sociedade tendencialmente mais aberta.

## 6. Considerações finais

O percurso das ONG em Angola está ligado aos contornos de edificação do Estado e de organização da sociedade, com avanços e recuos, influências, aliados e obstáculos variados, como se pode inferir do presente texto. Em jeito de considerações finais, apresentam-se as seguintes reflexões:

/ O surgimento e expansão das ONG e agências internacionais ocorreu no âmbito de

abertura ao multipartidarismo e às liberdades civis e políticas, mas também da necessidade de enfrentar a crise humanitária decorrente da guerra civil pós eleitoral, em 1992. Apesar do enfoque nas ajudas de emergência, a dinamização de grupos comunitários de natureza diversa e as acções de educação para a cidadania contribuíram para a afirmação posterior de uma diversidade de organizações locais, bem como a criação de espaços de diálogo determinantes para a vitalidade da sociedade civil angolana nos tempos que correm.

/ O modelo de desenvolvimento pós conflito, assente numa visão de projectos megalómanos e na dependência do petróleo, não se baseou no debate inclusivo sobre os caminhos para uma agenda nacional. Pelo contrário, ao acirrar desigualdades sociais estimulou na sociedade posições extremas de contestação e defesa do *status quo*.

/ Angola é um país com instituições frágeis e fissuras sociais. Neste sentido, a função das ONG enquanto “construtores de pontes de diálogo” é uma dimensão importante para a edificação de um projecto nacional. Nos períodos de maior tensão social, depois da última eleição do ex-Presidente José Eduardo dos Santos em 2012, a intervenção moderadora de entidades credíveis da sociedade civil foi fundamental para evitar a degradação ainda maior do ambiente político e social. Mesmo que, nem sempre este esforço contou com compreensão e colaboração de ONG internacionais com capacidade e recursos.

/ As agências internacionais têm o desafio de lidar com a sua dimensão e o seu papel no contexto actual. Por um lado, se implementadores directos de projectos com equipas grandes ou, por outro lado, se buscam maior aproximação e fortalecimento das entidades locais. A esta questão adiciona-se a necessidade de uma contínua reflexão sobre critérios mais inclusivos de acesso aos recursos dos principais financiadores, sob pena de se abrir arenas de competição prejudiciais à necessária complementaridade e colaboração entre ONG locais, do norte e agências.

/ Angola vive um período de mudança, com maior abertura e liberdade. Há um novo ambiente, ainda não traduzido numa nova cultura das instituições. As ONG, nacionais e estrangeiras, bem como as agências e financiadores, têm o desafio de determinar o seu papel no momento actual e lidar com algumas perguntas, como por exemplo: i. como contribuir para que as novas medidas de abertura se transformem em mudanças institucionais? ii. como avançar para uma organização do Estado que reflita as realidades da sociedade angolana? iii. Como contribuir para o fortalecimento da dimensão associativa das ONG? .iv. como contribuir para mitigar riscos de retrocessos na tendência actual de mais abertura?

## Referências

- Abreu, C. (2012), *Cidadania e participação em Angola: que papel para sociedade civil?* In Santos. Sociedade e Estado em Construção: Desafios do Direito e da Democracia em Angola, pp. 369 – 399;
- Afonso, M. M. (1996). *Cooperação para o desenvolvimento, características, evolução e perspectivas futuras*. Lisboa: Centro de informação e documentação Amílcar Cabral;
- ALDEN, Chris (2008). “China and Africa: A New Development Partnership”. *Strategic Analysis*, Vol. 32(2), pp. 297-304;
- Gonçalves, H. S. (1996). *Organizações não governamentais solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade;
- Internacional organizado pelo Centro Paulo Freire no Brasil (Obra não editada);
- Macedo, J. R. (2008). *Desvendando a história da África*. Porto Alegre: UFRGS Editora;
- Mendes, A. P. F. & Soromenho, J. E. C. (2003). *O impacto do ajustamento estrutural sobre as economias sub-saarianas*. São Paulo;
- Muecália, J. (2013) *Angola: A segunda Revolução. Memórias de Luta pela Democracia* Sextante Editora, Quarta Ed;
- OECD. (2016). *Desembolsos líquidos de ajuda pública ao desenvolvimento para África, 1997-2016*;
- Oliveira, R. S. (2015). *Magnífica e miserável: Angola desde a guerra civil*. Lisboa: Tinta da China;
- Pestana, N. (2003) *As Dinâmicas da sociedade civil em Angola* editora: CEA, colecção: occasional paper series;
- Sakala, A. (2006). *Memórias de um guerrilheiro: [os últimos anos de guerra em Angola]*. Lisboa: Dom Quixote;
- Universidade Católica de Angola. (2015). *Relatório Económico de Angola 2013*. Luanda: Angola;
- Ver vídeo da RTP, <https://www.youtube.com/watch?v=PeRDfRP-IFE>
- Ver <https://www.dw.com/pt-002/em-angola-estatuto-de-utilidade-p%C3%BAblica-%C3%A9-s%C3%B3-para-alguns/a-18776351> (consultado 7.01.2019)
- Visentine, PGF. Independência, marginalização e reafirmação da África (1957-2007). In: Macedo, J. R., org. *Desvendando a história da África* [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. Diversidades series, pp. 123-137;
- Zapata, C. J. (June 01, 2014). La Teoria del Estado Fallido: Entre Aproximaciones y Desensos. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 9, 1, 87-110.

# Sororidade: Ou, como caminhar ao lado de alguém

PEDRO MOURA

CRÍTICO E INVESTIGADOR DE BANDA DESENHADA

“  
**Por ocasião da publicação de *Nódoa Negra*, gostaria de tecer algumas considerações sobre as possibilidades do trabalho de cooperação entre artistas mulheres, e como isso se tem expressado no campo da banda desenhada**  
”

Gostaria de iniciar este texto com uma sentida homenagem a António Dias de Deus, que faleceu no passado Novembro, e que nos deixou não apenas o melhor volume sobre a história da banda desenhada portuguesa até à data – *Os Comics em Portugal. Uma história da banda desenhada* (Cotovia/Bedeteca de Lisboa, 1997) – como encetou, de forma séria, o estudo histórico e balizado desta arte no nosso país. Tive a honra e privilégio de contar com a sua presença no programa televisivo *Verbd* (RTP 2, 2007), no qual partilhou o seu conhecimento e leitura desta disciplina.

Nesse mesmo programa, o historiador apelida o período dos anos 1920-1930, quando a banda desenhada ganha um papel de meio de entretenimento para as massas, sobretudo infantil, de “Idade de Ouro”. Todavia, paradoxalmente, queria discordar nesse aspecto. Dias de Deus terá toda a razão quando afirma que esse epíteto se associará a essas décadas, qualificando que “do ponto de vista materialista [marxista]”, foi nessa altura que a banda desenhada mais vendia. Sem dúvida. Mas se entendermos antes como mais significativo, do ponto de vista político e cultural, a exponenciação das vozes que se auto-representam nessa mesma arte, apesar de drasticamente com menor fortuna financeira, é na *contemporaneidade* que vivemos uma época de diversidade de agentes jamais experienciada antes.

Parte dessa diversidade encontrar-se-á precisamente na quantidade de mulheres autoras de banda desenhada a trabalhar nos nossos dias. Por ocasião da publicação de *Nódoa Negra* (Chili Com Carne, 2018), uma antologia que reúne várias autoras contemporâneas de banda desenhada a viver e trabalhar em Portugal, cuja chefe de edição foi a artista Dileydi Florez, gostaria de tecer algumas considerações sobre as possibilidades do trabalho de cooperação entre artistas mulheres, e como isso se tem expressado no campo da banda desenhada. Este texto é menos uma crítica e leitura desse volume, se bem que o empregaremos como “ilustração” de alguns pontos.

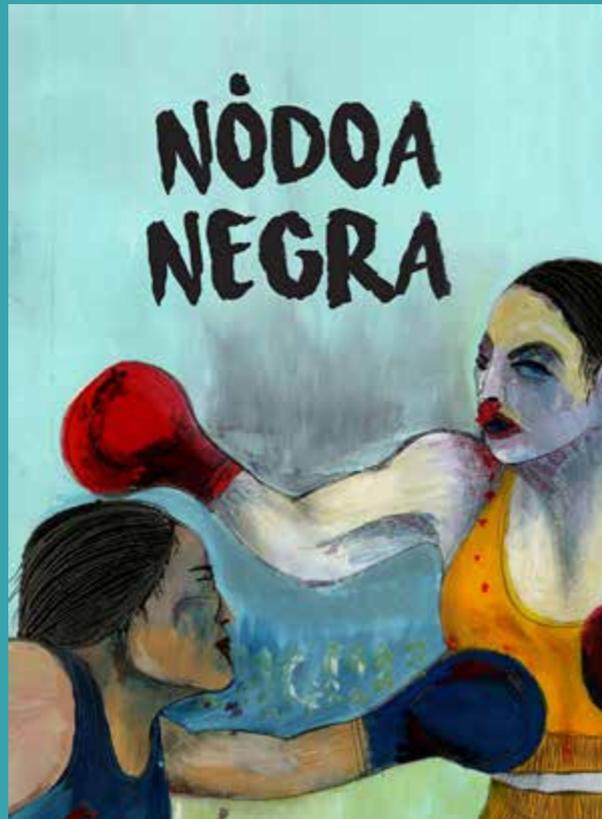
## Soror

Ainda que a palavra *sororidade* tenha, naturalmente, uma origem antiga na nossa língua, o seu emprego no presente contexto quer associar-se ao trabalho teórico em torno dos esforços interseccionistas da segunda onda do feminismo, isto é, uma capacidade maior

em encontrar em que medida é que a construção de uma comunidade e a convergência de uma luta, construção, contributo positivo, poderá ser mais prolífico do que um foco nas diferenças de contextos, que não devem jamais ser negados, mas tampouco transformados em elementos hiperbolizados que levem à inércia ou incapacidade de diálogo.

Estamos a viver um momento em que não se pode, com rigor, afirmar que não existe acesso a canais de produção e divulgação cultural para criadoras mulheres. Haverá dificuldades específicas? Possivelmente, mas ter-se-ia que argumentar com muito cuidado e precisão em que sentido se operaria essa limitação. É verdade que alguns nomes são ainda virtualmente desconhecidos entre os leitores portugueses de banda desenhada (para não falar dos leitores em geral), como os de Carla Speed McNeil, Liv Strömquist, Geneviève Castrée, Marguerite Abouet, Gabrielle Bell, Julie Doucet, Anke Feuchtenberger, as primas Tamaki, Isabel Greenberg, ou Catel Muller (muito diversas entre si em termos de géneros, humores, estilos e funções), e que a recepção de algumas das obras publicadas por cá – entre outras, as de Alison Bechdel, Marjane Satrapi, Raina Tegelmeier, Noelle Stevenson ou G. Willow Wilson e colaboradoras respectivas – é muito atenuada, face à “vox populi” em torno de produções mais populares. Mas, de uma forma mais ou menos informada, integrada ou diversa, editoras como a Chili Com Carne, a Escorpião Azul, ou a Polvo contam nos seus catálogos com bastantes autoras, sem quaisquer desculpas ou estratégias diferenciadas.

Está fora de questão fazermos aqui uma história enlatada da banda desenhada “no feminino” (seja o que isso for) em Portugal, ou mesmo no mundo, mas se houve já antes esforços de criar espaços exclusivamente femininos de banda desenhada (o fanzine *Gasp*, de 1992, editado por Diniz Conefrey, ou os *All-Girlz Zine*, de 2011-2012, editados por Daniel Maia), nos nossos dias não seria necessariamente forçoso, já que tem havido abertura transversal, e sem quaisquer estranhamento. Assim, deve entender-se a antologia *Nódoa Negra* como tão-somente um gesto de colaboração entre artistas, criadoras de banda desenhada, com o intuito de criarem um projecto em conjunto. Um gesto de colaboração que se quer colectivo, solidário e, devido ao tema, especular na sua resolução. É que *Nódoa Negra* pauta-se pela participação das suas onze autoras – Cecília Silveira, Patrícia Guimarães, Hetamoé, Inês Córias, Inez Caria, Marta Monteiro, Mosi, Susa Monteiro, Sílvia Rodrigues, Bárbara Lopes e a própria Dileydi -, e a jornalista Sara Figueiredo Costa com



AAVV - NÓDOA NEGRA (CHILI COM CARNE, 2018),  
IMAGEM DA CAPA POR CECÍLIA SILVEIRA

“ Não há qualquer necessidade de tentar compreender qualquer trabalho feito por uma autora mulher como tendo de fazer forçosamente parte de um conjunto de ‘assuntos femininos’ ”

um texto que serve tanto de programa como de prólogo, como resposta à ideia de “Dor”, entendida quer de forma física quer emocional ou psicológica, sem jamais descurar facetas ainda mais alargadas.

### O pessoal é o político

O desenvolvimento da banda desenhada, enquanto produção cultural, não se dá jamais num “vazio ideológico” (Baetens 2004), mas emerge antes num contexto pluridisciplinar fértil, para o qual também contribui. Se exceptuarmos a recepção massiva que tem sido dada à banda desenhada de super-heróis e fantasia pela indústria cinematográfica e televisiva dos nossos tempos (que abordei ligeiramente no último *Mundo Crítico*), não deverá ser muito surpreendente notar como têm sido, em círculos mais afectos à literatura, academia e debate político, as bandas desenhadas de cariz autobiográfico aquelas com maior fortuna crítica. Há mesmo um prestígio que lhes está associado que têm garantido a atenção de prémios literários e discussões teóricas, sobretudo em centros de produção como os Estados Unidos da América ou França.

E, no seio dessa recepção, têm sido particularmente as bandas desenhadas feitas por mulheres aquelas que têm fomentado uma atenção teórica mais estruturada. As razões são complexas, mas digamos que, em parte, tem a ver precisamente como esses textos complexificam a questão entre a experiência absolutamente individual das suas autoras e a possibilidade de criação de empatia junto aos seus leitores (homens inclusive), conducente a uma solidariedade e à actividade política comum. Uma autora como Lynda Barry (*One! Hundred! Demons!*, *The Greatest of Marlys*) propôs mesmo o termo, semi-facecioso, de “autoficcionalografia”, para dar conta da mescla entre a “verdade” dos factos recontados e os filtros de fantasia, de género ou de ficcionalidade que servem para dar melhor conta dos afectos e traumas da vida real. Com efeito, se *Nódoa Negra* tem poucas histórias claramente autobiográficas (possivelmente apenas a de Dileydi Florez é explícita nesse sentido, mesmo que possamos inferir que outras autoras exploram dimensões auto-referenciais), o tratamento de vidas comuns e quotidianas é proposto como plataforma de expor a dor, nas suas mais distintas vertentes e implicações. E se, com Maria Filomena Molder, acei-

tarmos que “[a] dor é o nosso fundo, é ela que nos obriga a procurar auxílio, a caminhar ao lado de alguém” (2003: 115), é sobretudo impactante que esse caminhar com alguém esteja sublinhado menos nas histórias individuais do que no facto de estarem juntas neste livro.

De forma alguma a ideia de “trauma” serve aqui uma putativa redução de vitimização das suas autoras, quer as da antologia quer as de todas as que exploraram esse caminho, sendo antes um escalpelo de análise de violências sistémicas nas nossas sociedades. Como afirma Jane Tolmie, em relação a todo um conjunto de textos diversos, dos mais gravemente explícitos aos mais fantásticos, esta produção “assinala traumas repetidos e quotidianos, traumas de desigualdade de sexo [*gender*], traumas que têm lugar no lar e são levados a cabo e repetidos todos os dias. De certo modo, estes textos falam do que é perfeitamente comum, e o que é perfeitamente comum é que é impossível separar a mente do corpo, a palavra da imagem, a emoção da política” (2013: xvi). Essa inseparabilidade, senão mesmo indiscernibilidade, convida, muitas vezes, a abordagens mais experimentais que desregulam as estruturas convencionais da banda desenhada, e uma análise da participação de Hetamoé, Marta Monteiro, Patrícia Guimarães e, em menos escala, Inês Caria, são prova disso.

É possível, se bem que isso exigiria outra contextualização, identificar uma relação íntima, estrutural, entre a emergência da banda desenhada autobiográfica em sentido lato, quer nos Estados Unidos, em França, no Japão e mesmo em países periféricos como Portugal (se bem que numa escala muito mais reduzida), e os movimentos políticos e artísticos feministas dos anos 1960 e 1970 nesses mesmos locais (veja-se, por exemplo, a discussão de Jared Gardner, 2008: 14). Sem querer excluir os praticantes masculinos, nem eras anteriores ou posteriores, houve um exponencial surgimento de autoras nestes movimentos e forças culturais que moldariam as disciplinas da fotografia, da performance, do teatro, do cinema, em questões implicando os próprios autores no centro da representação das suas respectivas obras. Poder-se-iam arrolar nomes tais como os de Maya Daren, Jo Spence, Carolee Schneemann, Nan Goldin, Sophie Calle, Cindy Sherman, Yoko Ono, Marina Abramovic.

A razão dessa emergência moderna, ainda que permita toda uma história multifacetada e transversal com outros objectos históricos, tem a ver com as próprias características

da modernidade, que, nas palavras de Baetens, é “obcecada pelo culto da autenticidade ou, para se ser mais exacto (e a nuance é capital), uma recusa da inautenticidade”. Assim, é menos importante colocar a questão de “mas isto aconteceu mesmo assim?” - algumas das histórias das autoras de *Nódoa Negra* têm mesmo protagonistas masculinos, como por exemplo as de Mosi e Susa Monteiro – do que “em que medida é que compreendo a experiência da dor que está a ser demonstrada?”

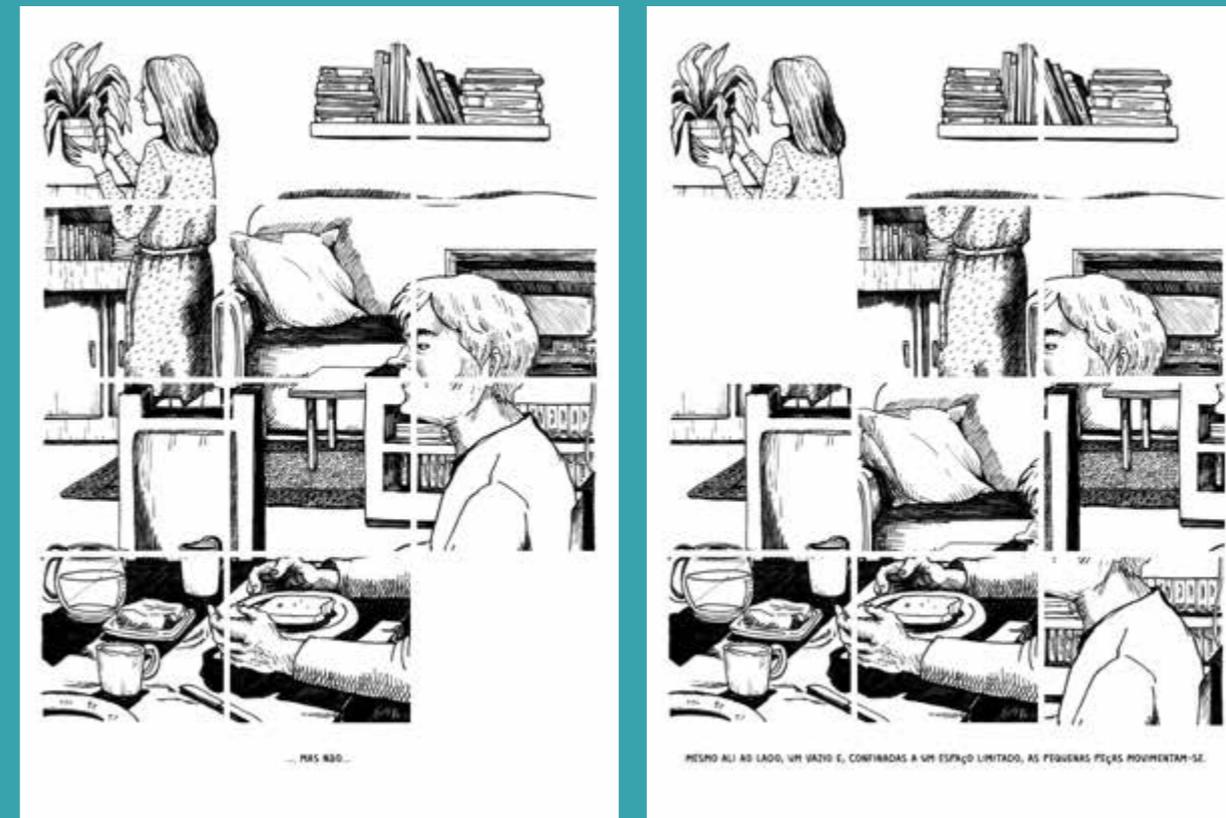
## Este é o meu corpo.

Uma das vertentes mais significativas da banda desenhada no feminino é atenção para o corpo próprio das autoras. A banda desenhada autobiográfica passa, na sua esmagadora maioria, por um processo a que chamei, noutra contexto, de “torção”: o autor representar-se-á, a si mesmo, não através de um pronome pessoal na primeira pessoa, como acontece nos textos literários (o famoso “pacto autobiográfico”, teorizado por Philippe Lejeune), mas num desenho que está na terceira pessoa, isto é, uma personagem que participa do universo diegético da banda desenhada tal qual outra personagem qualquer. Mas a negociação de representação implica quase necessariamente uma discussão sobre as várias estratégias que se podem empregar ou, nos melhores exemplos, ao emprego de várias formas de auto-representação, que podem levar mesmo a uma aparente incoerência gráfica ou inconsistência na construção da auto-personagem. A razão, todavia, terá menos a ver com uma falta de capacidade de manter essa coerência, que acaba por ser fictícia, mas o respeito pela inconstância das “máscaras” ou “papéis” sociais que mantemos ao longo da nossa vida ou nos vários círculos de relações (familiares, profissionais, sexuais, imaginárias, etc.).

Esta possibilidade de variação, a que a teorizadora Catherine Mao chama de “flutuação de identidade” (*flottement identitaire*, Mao 2013), está presente desde que a banda desenhada autobiográfica surgiu, se seguirmos uma abordagem mais conservadora, assinalando-a nos Estados Unidos na década de 1960, associada ao movimento dos “underground comix” (v., por ex. Grove 2004 e Chaney 2011). Robert Crumb, na sua história “The Many faces of Robert Crumb”, publicada em *XYZ Comics*, de 1972, aborda em poucas páginas questões

de subjectividade, auto-apresentação e máscaras sociais. Mas, a nosso ver mais importante, em 1975, na revista *Arcade Comics* no. 3 (republicado em *Love that Bunch*, Fantagraphics, 1990), a artista Aline Kominsky (que mais tarde iniciaria uma relação duradoura com Crumb), publicou a história “The Bunch Plays with Herself”. A meu ver, esta curta – apenas duas páginas, 18 vinhetas no total – é uma espécie de nexos para a forma como o corpo humano viria a ser considerado pela esmagadora maioria da banda desenhada autobiográfica futura, sobretudo nas mãos de autoras. A personagem Bunch, uma semi-velada versão da autora quando adolescente, explora o corpo sob uma catadupa de “micro-eventos”, coçando-o, cheirando-o, deixando-se queimar ao sol, rebentando borbulhas, comendo, masturbando-se, e terminando com a afirmação, “o meu corpo é uma fonte de inesgotável entretenimento”, celebrando, dessa forma, a um só tempo, um certo grau de autonomia, as capacidades múltiplas do corpo, e as suas características íntimas, independentemente de se integrarem num filtro expectável tal qual disposto pela moralidade, a religião, a educação, ou até a higiene. Se considerarmos o corpo como “talvez a mais estranha das materialidades” (Highmore 2010: 119), a sua exploração por Kominsky abre perspectivas afectivas no que diz respeito ao auto-retrato, auto-reflexão e construção do si.

De certa forma, é no cadinho dos *underground comix* que surgem os primeiros gestos de solidariedade na criação, produção e circulação de banda desenhada no feminino, enquanto reacção aos projectos da esmagadora maioria dos projectos dos artistas masculinos da época, os quais, se quebravam tabus em relação à expressão sexual, ao consumo de drogas, às sub-culturas musicais mais variadas, ou ao verniz das expectativas da sociedade burguesa norte-americana, acabavam muitas vezes por repetir os mesmos mecanismos de violência e estereotipificação das identidades minoritárias naquela mesma sociedade, como por exemplo a população negra, os homens homossexuais ou as mulheres em geral. O pontapé de partida foi dado por Trina Robbins – a qual se viria a tornar uma das mais influentes activistas e historiadoras de banda desenhada “no feminino” dos Estados Unidos – e Willy Mendes, com a sua antologia de apenas mulheres, publicada em 1970, *It Ain't Me Babe*, seguida pela uma série intitulada *Wimmin's Comix*, que actuava mais próximo a um verdadeiro colectivo. Uma outra dupla importante de autores-editoras seria aquela constituída por Joyce Farmer e Lyn Chevli, as quais dariam início à série *Tits & Clits Comix* em 1972, e publicariam a revista fulcral *Abortion Eve*. Como estes dois últimos títulos dão a entender, as histórias apresentadas focavam-se em abordagens francas em



PATRÍCIA GUIMARÃES - SEM TÍTULO (IN NÓDOA NEGRA, 2018)

“**Esses textos complexificam a questão entre a experiência absolutamente individual das suas autoras e a possibilidade de criação de empatia junto aos seus leitores (homens inclusive), conducente a uma solidariedade e à actividade política comum**”

torno da sexualidade, passando pelas dimensões da saúde, liberdades políticas e expressão. Em 1976, Robbins também publicaria a primeira de duas antologias de banda desenhada erótica por e para mulheres, *Wet Satin*, com fantasias quer hetero quer homossexuais. Esta importante bateria de títulos dos anos 1970 esbater-se-ia um pouco nas décadas que se seguiriam, apesar de se poderem apontar a alguns gestos que, de vez em quando, tentavam recuperar esta força colectiva particularmente focada na identidade femina, como é o caso de *7 Ages of Woman*, publicado em 1990 pela Knockabout.

Regressando à questão do corpo, o mais importante, parece-nos, não é tanto a manutenção de gestos editoriais e plataformas identitárias do que a abertura dos temas, atitudes e capacidades de discutir assuntos de uma maneira mais franca, como fazendo parte da natureza humana. Poderemos encontrar muitos outros autores a explorar questões complexas entre trauma e fantasia (Justin Green) ou entre estilo de desenho e representação (Harvey Pekar et al.), mas aquela forma de explorar o próprio corpo seria quase uma assinatura “feminina”. Não queremos com isto reduzir algo variado e complexo a uma simplista e monómítica “banda desenhada feminina”, mas tão somente acentuar uma dimensão regularmente visitada e pertinente.

Por exemplo, na sua obra mais famosa, *Persepolis* (Polvo, 2012), Marjane Satrapi cria todo um capítulo, “O vegetal”, em que dá conta da “metamorfose física” que ocorre na sua adolescência: o crescimento em altura, alterações ao nível dos olhos, do queixo, da boca, das mãos, dos pés, do nariz e do sinal por cima deste, do peito e do rabo. Esta enumeração é acompanhada numa página dividida em 15 pequenas vinhetas, na qual na primeira se parece com um Mr. Hyde ou um Hulk em fase de expansão e nas outras evidencia em específico cada uma das partes mencionadas, alterando a imagem anterior, numa deformação humorística. Essa transformação, digamos, intrínseca ao corpo, segue-se por uma outra, mais externa: Marjane corta o cabelo, maquilha-se, obtém nova roupa e bijutarias e assume um “look punk”, que terá repercussões na sua aceitação social em curso.

Durante os anos 1990, autoras como Phoebe Gloeckner, Julie Doucet, Alice Geirinhas, Ana Cortesão, Isabel Carvalho, Ellen Forney, Robert Gregory, explorariam muitos temas ditos “femininos” - isto é, que pertenciam às questões bastante discutidas em plataformas políticas associadas ao feminismo de terceira geração – nas suas histórias. Desde questões da objectificação sexual dos corpos femininos pelas várias indústrias da moda e

do entretenimento, à redução das funções das mulheres a alguns papéis clássicos (mãe, virgem e puta), o aborto, o abuso sexual, a problemas de empregabilidade e possibilidades de auto-representação e determinação política.

Em *Nódoa Negra*, temos uma história sobre as dores de câibra durante a menstruação (Dileydi Florez), o aproveitamento político, religioso e social das dores de parto e sua mitigação (Bárbara Lopes), uma possível tematização da auto-mutilação (Sílvia Rodrigues), um questionamento do papel da franca expressão da violência e da sexualidade carnal lésbica (Cecília Silveira), escavações em diverso grau do objecto possível do corpo (Heta-moé e Marta Monteiro), frutos dos processos de subjectificação social (Mosi) e o domínio psicológico desferido pelas estruturas familiares (Inês Córias e Patrícia Guimarães, que brilhantemente desconstrói a própria estrutura da banda desenhada em nome da representação da falta de solidez mental e anímica). Muitos destes temas poderiam perfeitamente ser explorados “no masculino”, mas há um espaço de solidariedade feminino que não poderia ser colonizado por uma hipotética “universalidade” da experiência. Um convite à leitura empática, à aliança de compreensão, sim, mas não uma total osmose dessas mesmas experiências.

Dito isto, uma das grandes conquistas da banda desenhada feminista, nomeadamente nestas apresentações francas da materialidade do corpo, têm sido demonstradas precisamente pela sua ausência. Em duas vertentes. Expliquemos. Em primeiro lugar, não há qualquer necessidade de tentar compreender qualquer trabalho feito por uma autora mulher como tendo de fazer forçosamente parte de um conjunto de “assuntos femininos”, fosse isso o que fosse, ou pior, de uma “sensibilidade feminina” (expressão que conotará uma espécie de essencialismo em linhas sexuais in comportáveis). Existem autoras que, trabalhando contemporaneamente na mais total das liberdades criativas, não sentem qualquer necessidade de tematizar os assuntos acima descritos. Autoras como Joana Afonso, Rita Alfaiate, Inês Garcia, Marta Teives, Sónia Oliveira, têm elaborado o seu trabalho a solo ou em colaborações, sem que tenham de colocar de forma explícita ou em primeiro plano esses papéis combativos. Pois, poder-se-á dizer, em parte, essas lutas vêem-se como ganhas. O que não quer dizer, contudo, que não possa ser feita uma leitura feminista das suas produções. Em segundo lugar, tratar-se-á mais de uma reversão. Se admitirmos que a atenção para a materialidade com o corpo próprio (em vez de um corpo outro, idealizado,

de desejo, objectual) nasceu na banda desenhada feminina, não deixa de ser surpreendente encontrar o mesmo tipo de exploração junto a autores homens, o que pode dar azo também a questionamentos de feridas psicológicas e emotivas sistémicas. O trabalho de autores como Fabrice Neaud, Marco Mendes e Francisco Sousa Lobo poderiam, *deveriam*, ser lidos sob um prisma pós-feminista pela maneira como também eles tematizam as questões das dores, transformações físicas e expectativas e pressões sociais que acabam por se consolidar em pequenos traumas sistemáticos nas suas vidas. Mas essa atenção, e capacidade de expressão, é devida às autoras que abriram esse caminho de cooperação e solidariedade, e também nos pedem para que *se caminhe ao lado de alguém*.

## Referências

Baetens, Jan, “Autobiographies et bandes dessinées”, in *Bélphegor* vol. 4, no. 1 (Novembro de 2004); [URL: <http://etc.dal.ca/belphegor/>]

Chaney, Michael A., ed. *Graphic Subjects. Critical Essays on Autobiography and Graphic Novels*. Madison, WI: The University of Wisconsin Press 2011.

Gardner, Jared, “Autography’s Biography, 1972-2007”, in *Biography* vol. 31, no. 1 (Inverno 2008); pgs. 1-26.

Grove, Laurent. “Autobiography in Early Bande Dessinée.” *Bélphegor* Vol. 4, no. 1. (November 2004). URL: <https://dalspace.library.dal.ca/handle/10222/47694> [last access 2013]

Highmore, Ben. “Bitter After Taste. Affect, Food, and Social Aesthetics.” Gregg, Melissa, and Gregory J. Seigworth, eds., *The Affect Theory Reader*. Durham/London: Duke University Press 2010; pgs. 118-137.

hooks, bell, “Sisterhood: Political Solidarity between Women”, in *Feminist Review* no. 23, *Socialist-Feminism: Out of the Blue* (Verão 1986); pgs. 125-138.

Mao, Catherine, “L’artiste de bande dessinée et son miroir: l’autoportrait détourné”, in *Comicalités*. (Setembro de 2013); [URL: <http://comicalites.revues.org/1702>].

Molder, Maria Filomena, *A imperfeição da filosofia*. Lisboa: Relógio D’Água Editores 2003.

Tolmie, Jane, “Introduction,” in Tolmie, J., ed. *Drawing From Life. Memory and Subjectivity in Comic Art*. Jackson, MI: University Press of Mississippi 2013; pp. vii-xxiii.

Modos  
de ver





Frammenti / Fragmentos (2013)



Frammenti / Fragmentos (2013)



Frammenti / Fragmentos (2013)

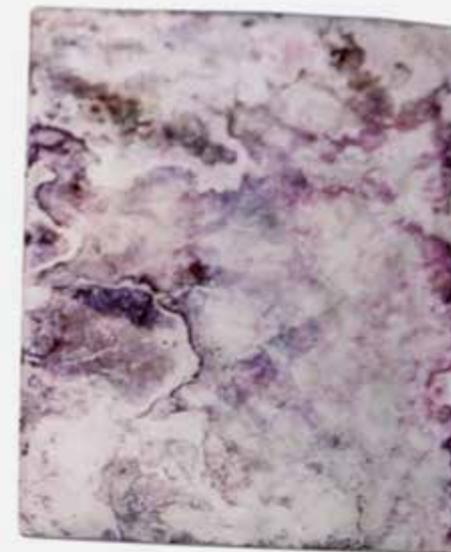




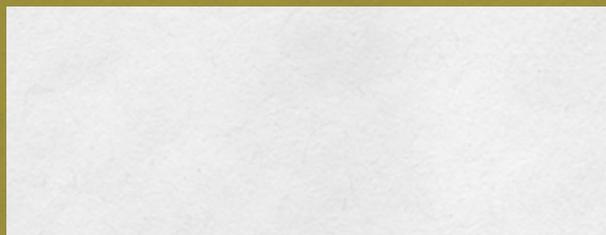
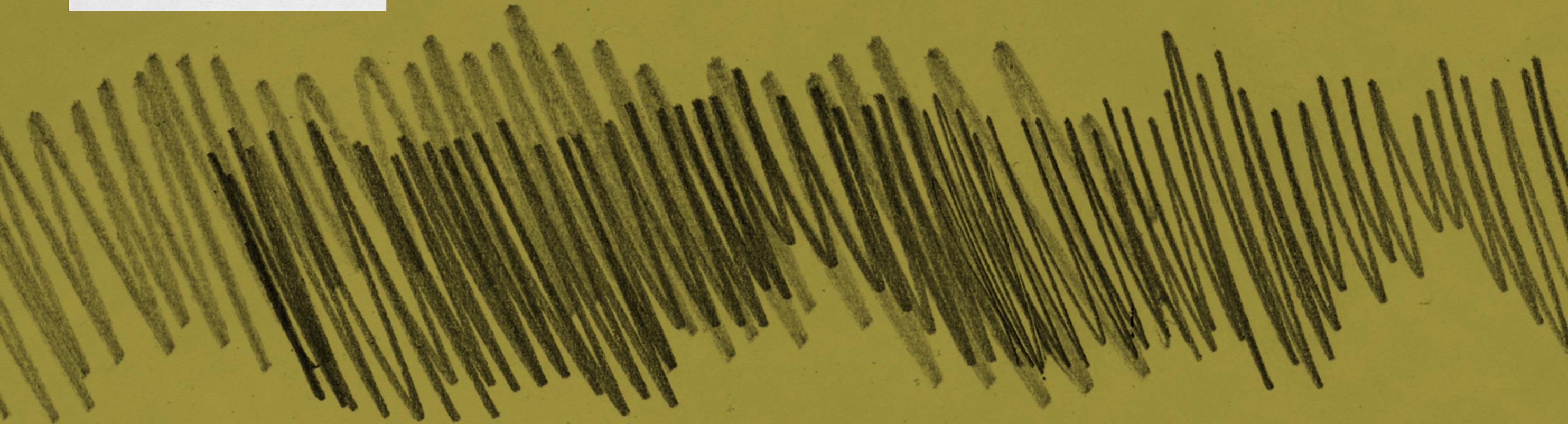
Frammenti / Fragmentos (2013)



Frammenti / Fragmentos (2013)



Narrativas



## Jamaika: podia ser um final feliz

TEXTO DE RITA COLAÇO

FOTOS DE ANA FILIPA OLIVEIRA E RITA COLAÇO

O presidente está à porta de Adelaide, mas não chega a entrar.

Está colado na fachada cor-de-rosa o rosto de Evaristo Carvalho, presidente de São Tomé e Príncipe. Em 2017, pela primeira vez, um chefe de Estado ousou entrar num bairro que nasceu clandestino há 30 anos. Para os moradores é o Bairro da Jamaika. Com “k”, do graffiti pintado num muro que isola o lugar. Oficialmente, chama-se Vale de Chicharos. Fica no Seixal, às portas de Lisboa.

A cama de Adelaide não tem andar certo. Depende da chuva.

Pode ser na cave, aberta ao frio. Pode ser no rés-do-chão, quando a cave inunda com os excrementos da fossa entupida dos vizinhos.

“Eu luto muito para ter isso. Vê? A água vem por aqui, até aqui.”

Adelaide, 56 anos, divide casa com a humidade, os mosquitos, os ratos, as baratas e com o filho Fred, de 37 anos, que tem convulsões quase diárias desde que em pequeno foi vítima de malária cerebral. Enquanto Adelaide viver, tem de viver para este filho. “Mãe, Deus dá paciência. Paciência mesmo. Até a mãe morrer fica com paciência com os filhos”.

Foi por Fred que Adelaide veio há 20 anos para Portugal, ao abrigo de um protocolo de cooperação na área da saúde entre o Estado Português e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Mas hoje está entregue à sorte.

A cave de Adelaide tem duas janelas: uma no quarto, que mal se fecha com a ajuda de um ferro; outra na sala que é um bu-

raco aberto à chuva e ao frio. É por isso que, de vez em quando, dorme aqui em cima, no rés-do-chão. Um antigo pátio que hoje é um café improvisado com telhado de zinco. Adelaide serve bebidas, frango e banana-pão frita “de jeito para ganhar mais um pão” já que recebe quase nada desde que há cinco anos foi obrigada a deixar o emprego de cozinheira para cuidar do filho.

Adelaide vive numa casa que não é dela. Nem legalmente uma casa é.

No bairro da Jamaika vivem 1300 pessoas, mas o número tem sido variável ao longo dos anos.

≥



A maioria tem berço em São Tomé e Príncipe, mas também há angolanos, guineenses, cabo-verdianos e portugueses. Vivem em prédios de sete, cinco, seis andares. A altura vai crescendo à medida das necessidades.

Vale de Chicharos era uma quinta com vinha e árvores de frutos, onde viveu o artista plástico Manuel Cargaleiro durante 15 anos.

No final da década de 1970, o empreiteiro Fernando Cardoso comprou os terrenos e começou a construir o que seria um conjunto de nove prédios e mais algumas vivendas, mas acabou por abrir falência no final dos anos de 1980. No lugar, sobraram esqueletos de betão.

Logo depois, vários imigrantes começaram a ocupar a zona, sobretudo africanos vindos das ex-colónias. Ergueram paredes e pisos de tijolos por entre os

pilares adormecidos. Fizeram puxadas de luz, de água e usaram as caves como fossas.

O bairro tem vista para casas desenhadas a régua e esquadro, mas os vizinhos não se misturam e chamam a polícia quando a música no Jamaica se prolonga até tarde. Muitos serviços de telecomunicações ou mesmo de entregas de compras também se recusam a entrar no bairro.

“Por quê? Por sermos pretos? É por isso?”

Dumas tem 28 anos e formou-se em Engenharia Eletrotécnica no Instituto Politécnico de Setúbal. Veio de Angola viver para Portugal com o pai quando tinha apenas 10 anos. Chegado à faculdade, estranharam-lhe a presença pelas longas rastas: «Como é que tu com esse cabelo conseguiste vir para a faculdade?»

Vivem assim no Jamaica. Numa geografia de indiferença, arredados da vizinhança e de uma luta de bastidores que desconhecem.

Durante 30 anos, o bairro de Vale de Chicharos esteve refém de um jogo do empurra que se consegue resumir num parágrafo.

Os terrenos do Jamaica têm um dono – a construtora UrbanGol – que alega não conseguir tomar posse efectiva do lugar e avançar com um projecto de 170 fogos de luxo, enquanto a zona estiver ocupada. A UrbanGol alega que o realojamento dos moradores do Jamaica tem de ser feito pela autarquia do Seixal. A autarquia

≥



do Seixal alega que essa é uma competência da Urbangol e do governo. O governo central advoga não ingerência autárquica e a câmara sublinha que não pode assumir toda a responsabilidade sobre a habitação.

E vai-se ouvindo no bairro “Jamaika... Jamaika é uma fonte de miséria e de riqueza ao mesmo tempo. Ou seja, miséria para os que vivem cá e uma fartura para os que não vivem cá e que vivem do bairro.”

Entre promessas adiadas ou mesmo evitadas, Vale de Chícharos foi-se tornando num dos

maiores núcleos habitacionais precários de Portugal.

Os prédios de tijolo à mostra foram ganhando cada vez mais andares e as varandas foram vestindo a pele de divisões. O risco de colapso sobre 1300 vidas só fez soar a campainha em 2017, quando o governo e a Câmara Municipal do Seixal anunciaram, finalmente, um plano de realojamento para 234 famílias, que só deverá estar concluído em 2022.

Podia ser um final feliz, mas ao raiar de um novo ano - 2019 - Jamaika voltou às primeiras páginas depois de cenas de violência entre moradores e a polícia, captadas por um telemóvel a partir de uma janela do bairro e tudo parece resumir-se, novamente, a um dia. Domingo de manhã.

Já passa da hora de almoço, mas hoje o sol ficou-se por Lisboa e esqueceu-se de atravessar a ponte em direcção ao Seixal. O bairro da Jamaika ainda é nevoeiro e por hoje assim há de ficar.



## O Reencontro

TEXTO E FOTOS DE SUSANA ANDRÉ

Addisalem não sabe quem abraçar primeiro. Dois braços não chegam para abarcar as duas filhas, a mulher e o neto que nunca viu. Passaram 18 anos desde o dia em que o jornalista etíope chegou a casa, no final de um dia de trabalho, e a encontrou vazia. Só dias mais tarde recebeu a carta que Nitsilam lhe escreveu antes de partir, e entregou a uma vizinha.

Eritreia com passaporte etíope, a mulher de Addisalem Hadgu escapou às deportações em massa do final dos anos 1990 provocadas pelo início da guerra entre os dois países. Dois anos de conflito tinham já provocado a morte de mi-

lhares de pessoas. Nitsilam Abraha não se sentia segura na Etiópia, mas não o partilhou com o marido. Addisalem não podia atravessar a fronteira e nunca as teria deixado partir.

Em Fevereiro de 2000 (Fevereiro de 1995, de acordo com o calendário etíope) Nitsilam pegou nas filhas e voltou à casa de infância, na capital da Eritreia.

Addisalem diz que viveu 16 anos na escuridão. Não podia sequer sonhar com uma carta ou um telefonema. Entre Maio de 1998 e Julho de 2018 a única coisa em comum entre os dois países do corno de África era a tensão fronteiriça. Não havia ligações aéreas, comunicações telefónicas ou correspondência postal.

No papel, as hostilidades terminaram em Dezembro de 2000 com a assinatura de um acordo de paz. Mas a Etiópia acabaria por recusar a decisão de um comité internacional que atribuiu à Eritreia a soberania sobre Badme, a zona no epicentro da guerra. A intransi-

gência dos regimes ditatoriais que governaram o país nas últimas duas décadas fez alastrar o conflito até Julho de 2018 quando, num gesto histórico, o primeiro-ministro etíope, o reformista Abiy Ahmed, no poder desde Abril, prometeu cumprir o Tratado de Argel e retirar as tropas da região de Badme.

Uma semana depois da assinatura da declaração de paz, o jornalista Addisalem Hadgu era um dos 400 passageiros do primeiro voo directo entre Adis Abeba, a capital da Etiópia, e Asmara, a capital da Eritreia. “Foi como se me tivesse saído a sorte grande sem comprar bilhete”, disse entre lágrimas o jornalista da rádio nacional etíope perante as câmaras de televisão que o acompanharam até à casa da família. As filhas, Danayt e Clara,

≥





têm agora 30 e 36 anos – uma vida com saudades do pai. Vivem num dos países mais isolados e repressivos do mundo e fizeram ambas o serviço militar, obrigatório para homens e mulheres entre os 18 e os 50 anos. Na Eritreia, o período de recruta, que deveria ser de 18 meses, chega a prolongar-se por mais de 20 anos e a maior parte da população acaba a servir de mão-de-obra em grandiosas obras públicas. No país, sucedem-se as denúncias de mulheres violadas pelas chefias militares.

Clara e Danayt trabalham ambas para o Estado – não há muito mais por onde escolher. Há 7 anos, Clara deu a Addisalem um neto que o avô não sabia ter. Com as filhas nos braços e o neto no colo, o jornalista procura palavras. Como resumir num encontro 20 anos de vidas? Nitsilam é a única que controla as lágrimas. Conta que durante anos procurou refúgio a

na igreja para que as filhas não a vissem chorar. Agora, diz, “é tempo de sorrir e celebrar”.

Desde que as ligações aéreas entre os dois países foram reabertas, há 5 meses, Addisalem já viajou duas vezes para Asmara. Mas um voo para a capital da Eritreia ronda os 150 euros, pouco menos que o salário do jornalista na rádio estatal.

Addisalem quer trazer a família para Adis Abeba, mas sabe que a mudança tem custos e riscos. “Os governos dos dois países tinham obrigação de nos apoiar”, defende o jornalista, “afinal estas separações entre famílias foram causadas pela intransigência dos regimes”. Addisalem tem 60 anos - está a poucos meses de deixar de trabalhar. Se emigrasse agora para a Eritreia perderia o direito à reforma, por mais pequena que seja (e cujo valor ainda desconhece). A mulher não trabalha e as filhas têm empregos mal pagos. Addisalem acredita que na capital etíope conseguiriam recomeçar a

vida. O país está em crescimento económico e desde que o novo primeiro-ministro chegou ao poder que se respira melhor.

Nos muitos cafés de Adis Abeba voltou a falar-se abertamente de política. A acompanhar o *macchiato*, herança do curto domínio italiano, no tempo de Mussolini, os etíopes lêem agora jornais que não passariam no crivo da censura. Abyi Ahmed pôs fim ao estado de emergência que durava desde Outubro de 2016 e servia sobretudo para conter protestos populares.

≥





Os jornalistas ironizam e queixam-se de não conseguir acompanhar a velocidade das mudanças. Centenas de prisioneiros políticos foram libertados e dezenas de opositores exilados regressaram ao país. O novo chefe de Estado demitiu ainda o poderoso chefe das prisões, onde a tortura era uma prática quotidiana. Abiy Ahmed promete abrir a Etiópia ao investimento estrangeiro e criar empregos. Adorado pela maioria,

o primeiro-ministro tem a imagem estampada em *t-shirts* e *posters* que ornamentam táxis e *tuk-tuks* de Norte a Sul do país.

São 10h da manhã em Adis Abeba. Addisalem Hadgu abre o microfone para dar conta do encontro entre o primeiro-ministro etíope e o presidente francês, em Paris, na primeira visita oficial de Abiy à Europa. As notícias seguem com as declarações de Donald Trump a ameaçar encerrar a fronteira com o México. O presidente dos EUA pondera enviar militares para a zona, para travar a caravana de migrantes. “Felizmente, o nosso muro caiu”, comenta o jornalista, com o microfone fechado. “Continua a haver centenas de famílias separadas, mas a reabertura das fronteiras já beneficiou muita gente”.

Durante as últimas duas décadas, os cerca de cinco mil cidadãos da Eritreia que todos os meses fogem da miséria e da opressão,

rumavam sobretudo à Europa. Uma viagem que obriga a longas caminhadas no deserto até à Líbia e deixa os migrantes à mercê dos traficantes para a perigosa travessia do Mediterrâneo.

Desde que o acordo de paz foi assinado, há cinco meses, muitos eritreus têm optado por um destino mais próximo e seguro - milhares cruzaram já a fronteira da Etiópia em busca de um futuro menos sombrio.



# Inovações



# “Vozes de Nós”

## Ressonâncias de inovação social num (in)certo modelo de cooperação

TEXTO DE ORLANDO GARCIA

ILUSTRAÇÕES DE ATELIERS COM CRIANÇAS

Vozes de Nós está a começar a ser um processo de média / longa duração. Horizonte distante mas perceptível. É seguramente o projeto e processo CPLP mais ancorado no “social” e no núcleo mais sensível desse “social” – porque é o mais *futurível*: foca-se nas crianças e adolescentes e enfrenta as exclusões precoces. Nasceu no quadro da CPLP, está sujeito às formalidades e procedimentos que são exigidos numa organização transnacional (acompanhamentos, apresentações de resultados e sua dinamização e etapas negociais nas transições) e sempre foi protagonizado por 8 agências das respetivas sociedades civis dos 8 países.

Tudo começou em 2009/2010 com um projeto centrado nas ONG nacionais dos 8

países CPLP que intervêm com crianças de e na rua. Montou-se um dispositivo com 8 “organizações focais” (uma por país e todas elas carismáticas no seu contexto) e desencadeou-se um dupla focagem cruzada e concertada: uma investigação-ação com uma amostra de 22 organizações no conjunto dos 8 em que se configuraram os modelos de intervenção, organização e sustentação em presença e, em simultâneo, um programa de formação-ação que privilegiou os “recursos naturais” da arte-educação e as visualidades identitárias. Seguiram-se fases de aprofundamento, consolidação e produção de materiais utilizáveis e transponíveis. Esta década (2009-2019) de trabalho conjunto (que logrou envolver 2 gerações – a dos fundadores e

a dos continuadores) projetou o processo para o plano dos Direitos das Crianças.

O processo alargou-se dos meandros da rua para os meandros da *casa-rua* e do (sub) mundo infantil e adolescente em condições de vida precárias e encaminhou-se para os Direitos ou mais intencionalmente para as Políticas Sociais que asseguram ou não esses Direitos.

O núcleo duro deste processo mantém *os pés na terra*: todos os protagonistas desta história apuram e afinam as suas *praxis* e constroem realidades sociais nos seus complexos terrenos.

À intensidade quotidiana e contínua das intervenções em curso juntou-se o desafio de equacionar a escala macro, com a constatação de que só na amostra das 22 organizações que





foram decifradas, se objetivou perto de 10.000 crianças e jovens que, recentemente, têm vindo a ser DIRETAMENTE “enredados” nas “malhas” das oportunidades de inclusão através da acção persistente dessas agências da sociedade civil. Em largo espectro, no conjunto dos (8) contextos observados e estudados empiricamente (uma parcela em cada país), foi estimado um universo na ordem das 200.000 crianças e adolescentes que andam *ao deus-dará*. São números grandes e aleatórios e é apenas uma amostra. A consciência das conexões sistémicas é comum e partilhada por todos os protagonistas e foi a coerência que impôs a agenda de configuração de políticas públicas sugeridas por quem tem a legitimidade do capital de terreno e da historicidade.

Os Direitos das Crianças, para além das Garantias Fundamentais, são um conjunto de Direitos Sociais. Portanto são direitos de aplicação diferida, são direitos com normas ditas programáticas, ou seja, são direitos de conteúdo passivo que requerem diversas condições e iniciativas para se concretizarem. Os Direitos Sociais são direitos ao usufruto de benefícios que devem ser garantidos pela Administração Pública na sequência das formulações e reformulações das Políticas Públicas. Verificam-se demasiados desfasamentos entre a letra das Convenções e das leis e a sua não aplicação. Historicamente sabemos que estes Direitos avançam na sua concretização quando se conjugam fatores mutáveis e vontades no estabelecimento de relações solidárias para que se afir-

mem como direitos de libertação da necessidade e direitos de promoção. É esta enorme interconexão que o Vozes de Nós está a ensaiar nesta fase.

Um traço distintivo deste processo faseado e intermitente, ao longo de 10 anos numa rede universal, tem sido a sua dimensão de visibilidade e de ação comunicacional, quer no plano social e comunitário, como no plano editorial multimédia. Ao longo de todo o processo foram sendo produzidos diversos materiais e ferramentas que enunciam e expõem identidades, que ilustram processos e resultados e que foram alimentando ocasiões de difusão e encontro, bem como constituindo um reservatório de recursos dinâmico e aberto – *usar o* *blogue Vozes de Nós* ([www.vozes-de-nos.blogspot.com](http://www.vozes-de-nos.blogspot.com)). Foi-se engendrando uma *certa imagem* e uma *cultura de processo e de afinidades* em que foi emergindo uma *linha estética*. Assim sendo, o processo também colocou em curso a construção de UM ESTILO, o que implica uma *ecologia* e conseqüentemente uma “trama” sistémica (multidimensional).

Porquê a classificação de inovação social no Vozes de Nós? Basta cada caso se auto-classificar como (socialmente) inovador? Como é que se classifica a inovação (social)? A bibliografia ainda é deficitária e é dominada pela visão economicista e pela focagem nos bens e valores materiais. O Vozes de Nós intervém na construção social no plano dos bens imateriais, na civilidade da socialização

infantil e juvenil para os excluídos precoces.

Vejamos os principais traços distintivos para tal classificação (mediante os itens mais consensuais na “literatura” sobre inovação):

- 1) RUPTURA – com o assistencialismo normativista (das instituições totais) – *versus* jogo em diversos tabuleiros – nos modelos de socialização
- 2) INCORPORAÇÃO – Processo coletivo + Aplicação da criatividade + Criação de valor
- 3) AGÊNCIAS (Sen, A) e sucessão de estágios da ESPIRAL DA INOVAÇÃO (Mulgan, Geoff) – diversidade e persistência de protagonistas com praxis de agência e experiência das etapas (das oportunidades às mudanças sistémicas)
- 4) TRANSFORMAÇÕES EM CADEIA
  - a. No Produto: *Trans-Inserção* - a praxis (socialização)
  - b. No Processo: arte educação – produção de capital simbólico
  - c. Na Organização: auto-regulação endógena
  - d. “Marketing” – Constelação estética (*um estilo*) – circulação de capital simbólico
- 5) INOVAÇÃO INCREMENTAL = processo contínuo – mesmo que intermitente – 10 anos de historicidade e horizontes e metas sucessivamente

Há uma coerência entre o Vozes de Nós, como processo inovador como aqui é invocado,

e o modelo de cooperação que é prosseguido pelos protagonistas, as organizações ACRI-DES (Cabo Verde), AMIC (Guiné-Bissau), FCJ (Timor-Leste), FNF (S. Tomé e Príncipe), Okutiuka (Angola) e MDM (Moçambique), às quais se associou o CRIA (Brasil), e pela entidade promotora (ACEP): uma cooperação radicalmente assente nas capacitações e responsabilizações locais/nacionais, uma frente inter-pares de cooperação-colaboração, a invenção conjunta de dispositivos propiciadores.

Nos 6 países parceiros em que a fase dos Direitos e das Políticas se encontra em conge-minação coletiva, predominam as vitimações infantis e juvenis por inconsistência de morfo-logia social com múltiplos e diversos quadros de instabilidade e de pobreza endémica e com extensas populações jovens e vidas sociais muito precárias. As políticas e estratégias governamentais não são fáceis de discernir. A sociedade civil não parece suficientemente sensibilizada e actuante, o que é atenuado pelas solidariedades de proximidade comunitária e pelas ONG actuantes. Este extenso problema está quase totalmente dependente das ini-ciativas e capacidades das Organizações Não Governamentais (ONG)?

No Vozes de Nós sabe-se que é indispen-sável e urgente a efetivação das condições ordi-nárias – aquelas que decorrem da justiça social e do acesso universal aos Direitos. Mas também

se sabe que as realidades, não admissíveis nas exclusões infantis, exigem condições não-ordi-nárias (condições extra, segundo um princípio de equidade) que requerem novos processos e estratégias inovadoras no plano das solidarieda-des para que se consiga assegurar as condições universais da cidadania infantil e juvenil: casa (doméstico-afectiva), contexto identitário ou “espaços de referência” (ou seja, redes electivas), escola e formação vocacional, enquadramento compreensivo e projecção de futuro.

## Referências

ebook – “Engenhos de Rua – modelos de intervenção com crianças e jovens em situação de vulnerabilidade/exclusão em países da CPLP”, ACEP e parceiros, Lisboa (ISBN 978-989-8625-03-8), Fevereiro 2013 (disponível em diversos sites e blogs – nomeadamente site ACEP e blog “Vozes de nós”)

Kline, S e Rosenberg, N (2009) – “An Over-view of Innovation” – in Studies on Science and the Innovation Process – World Scientific

Mulgan, Geoff – “O Caminho que temos pela frente: desenvolvimento como inovação” – Mundo Critico N°2 – Junho 2018 – ACEP, Lisboa

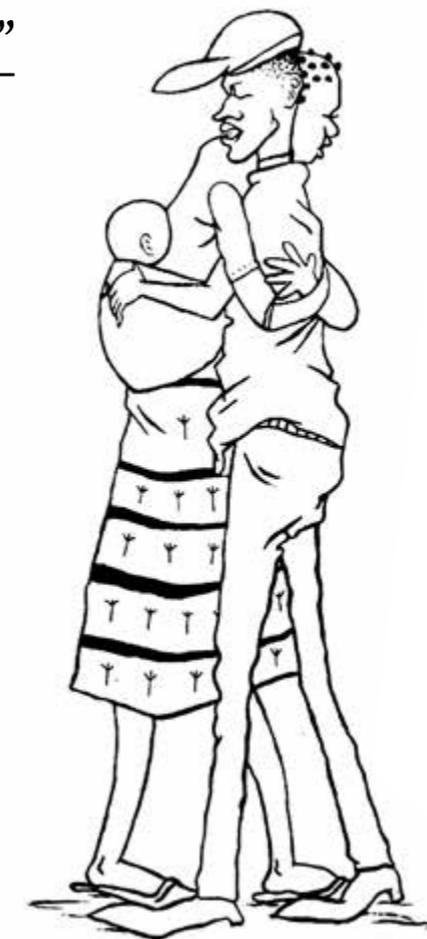
Sen, A (1999) – “Desenvolvimento como liberdade” – Companhia das Letras

## Inovação social, direitos humanos e desenvolvimento: a “Casa dos Direitos” na Guiné-Bissau

TEXTO DE ROSANA ALBUQUERQUE

ILUSTRAÇÕES DO MURAL DE AUTORIA COLECTIVA  
NA CASA DOS DIREITOS

Partimos de uma *perspectiva política da inovação social*, a qual chama a atenção para o papel dos actores e das redes de cooperação na promoção do desenvolvimento e da democracia. Nesta perspectiva, a inovação social traduz-se em novas formas de organização e ideias para responder às necessidades e aos riscos que as sociedades enfrentam, ao mesmo tempo que (re)criam formas de interacção e colaboração com impacto positivo no reforço das capaci-dades de agir da sociedade, na qualidade de vida e no bem-estar. É, pois, um caminho para provocar mudanças sistémicas sustentáveis,



realizáveis mediante alterações nas relações entre as instituições e os diferentes actores, decorrentes de processos de empoderamento e aprendizagem que contribuem para uma sociedade mais participativa e que, por sua vez, permitem melhorar o bem-estar e conduzir a mudanças sociais (Hubert 2010). Temos presente que a mudança sistémica exige uma complexa interacção entre as práticas sociais e culturais, a legislação e as políticas, assim como mudanças de atitude e comportamento, implicando *ver e pensar de outras formas* (Caulier-Grice *et al.* 2012).

Assim, reflectindo sobre a experiência da “Casa dos Direitos” da Guiné-Bissau, propomos pensar a *inovação social como o resultado de um caminho que, à medida que se caminha, produz impactos positivos para quem o percorre* (indivíduos, organizações não governamentais e governa-

mentais, empresas ou comunidades) e que o modo como produz esses impactos permite a sua difusão e reverberação na sociedade, numa dimensão bem mais ampla do que aquela que motivou a intervenção para resolver “a” necessidade diagnosticada.

A “Casa dos Direitos” nasce em 2012<sup>1</sup>, com alicerces físicos na mais antiga prisão colonial do país, no centro histórico da cidade de Bissau, que se mantinha em funcionamento, e encerrada pelo governo guineense em junho de 2011, por proposta de um conjunto de organizações da sociedade civil (OSC). Esse espaço foi alvo de um processo de reabilitação arquitectónica, mas também simbólica (espaço de punição ainda associado ao tempo colonial para um espaço de promoção de direitos e liberdades), para se constituir como um centro de recursos, um espaço de encontro, de trabalho e de formação aberto ao público<sup>2</sup>.

A “Casa dos Direitos” tem como missão central promover um ambiente propício à realização dos direitos cívicos, sociais, económicos, culturais e ambientais dos/as cidadãos/ãs, com o reforço de um clima de diálogo, coesão social, participação cívica e manutenção da paz, enquanto condição para garantir o desenvolvimento sustentável da Guiné-Bissau. A sua estratégia de intervenção perspectiva os direitos humanos enquanto alicerces centrais da promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável e, nessa medida, prioriza o seu impacto no fortalecimento da cidadania e da democracia.

Os objectivos definidos pelas organizações da sociedade civil parceiras não são entendidos apenas como produtos a concretizar no decurso das actividades da “Casa”, mas também como valores orientadores do cami-

nho a construir, procurando moldar as práticas de cada organização e das organizações entre si, bem como as metodologias adotadas, e que salientam:

/ o trabalho em rede, criando oportunidades para interligar os diferentes campos de acção das organizações da sociedade civil;

/ a preocupação de articular e envolver as instituições estatais, com vista ao desenvolvimento da cooperação e do diálogo em reciprocidade entre sociedade civil e estado;

/ a ênfase na transversalidade dos direitos humanos (interligando direitos cívicos, políticos, económicos, sociais, culturais e ambientais) e na discussão pública do *direito a ter direitos* visando o empoderamento e a capacitação de pessoas e organizações.

No cerne deste trabalho em rede encon-



tra-se a produção e partilha de informação, mediante as seguintes iniciativas (entre outras):

/ Colecção “Desafios”, com elaboração de diagnósticos temáticos, que tem permitido a realização de acções de sensibilização, informação e formação concebidas sobre os temas de trabalho anuais e em função das necessidades dos grupos-alvo.

/ Projecto “Ora di Diritu”, que teve como ponto de partida a realização de quatro diagnósticos (causas da violência contra as mulheres, direitos económicos das mulheres, tráficos de crianças e quadro legal de direitos humanos), os quais serviram de base à definição de propostas de políticas, de leis e de elaboração de campanhas de sensibilização, congregando no debate diversos atores (organizações da sociedade civil, meios de comunicação, instituições estatais), articulando influência política, advocacia e comunicação em direitos humanos.

/ Actividades ancoradas em metodologias que valorizam as histórias de vida, trabalhadas com recurso a técnicas de vídeo, de ilustração ou de fotografia e envolvendo diferentes gerações (os mais velhos, os contadores, e os mais jovens, os registadores/comunicadores) para encontrar formas de sensibilização e estímulo à interacção e à participação da comunidade.

/ Actividades de informação e educação, seja com visitas guiadas ao Espaço Memória, a maior cela do subsolo com retrospectiva his-

tórica sob forma de exposição permanente, ou com parcerias com rádios, nomeadamente rádios comunitárias ou de jovens, o que permite uma abrangência geográfica alargada e a transmissão de conhecimento a pessoas não escolarizadas e a grupos mais pequenos, informais, dispersos pelo país, para além de autoridades locais, tradicionais, do estado ou religiosas.

/ “Quinzena dos Direitos”, realizada anualmente, em Dezembro, desde 2015, promovida pela “Casa” e outras organizações da sociedade civil e instituições nacionais e internacionais, articulando vários projectos e iniciativas<sup>3</sup>.

Os breves exemplos apresentados servem para realçar o fio condutor da intervenção: tecer relações e alianças que permitam criar conhecimento útil e construir soluções para os desafios de realização dos direitos no país, de forma partilhada. Tal permite o emergir do que designamos por *ecossistema cívico*, cujos alicerces são as redes colaborativas da “Casa” (redes de associações, organizações não governamentais, entre outras, intervenientes em temas diversos associados aos direitos humanos), as quais permitem aprofundar o trabalho em rede; redes que, desta forma, produzem sinergias, tal como na base de um ecossistema natural estão os organismos produtores de energia.

Nesta perspectiva, defendemos que a “Casa dos Direitos” se tem vindo a constituir como um *espaço catalisador de inovação social* na Guiné-

-Bissau mediante o desenvolvimento de novas formas de cooperação entre actores diversificados, encorajando e fortalecendo processos de capacitação das pessoas e das organizações para a defesa e a promoção dos direitos humanos, com vista à promoção do desenvolvimento, da cidadania e da democracia.

## Referências

Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R., & Norman, W. (2012). *Defining Social Innovation. Part One of Social Innovation Overview: A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE)*, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research. Recuperado de <https://youngfoundation.org/publications/tepsie-social-innovation-overview-parts-i-ii-iii-iv-and-bibliography/>

Hubert, A. (2010). *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*. Luxembourg: BEPA/European Commission. doi: 10.2796/13155

Narciso, C. (2015). *Casa dos Direitos* (documentário). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=JZWxpo-vBrc>

<sup>1</sup> A “Casa dos Direitos” é fruto da iniciativa de várias organizações não governamentais portuguesas e guineenses. Lançaram o processo em 2011 na Guiné-Bissau: Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH); Acção e Desenvolvimento (AD); Associação dos Amigos das Crianças (AMIC); Rede Ajuda, Cooperação e Desenvolvimento (RA); Rede Nacional de Rádios Comunitárias (RENARC); Senim Mira Nassique; Tiniguena - Esta Terra é Nossa!; União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN). Em Portugal: Associação para a Cooperação entre os Povos (ACEP); Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral (CIDAC); Centro de Estudos Sociais/ Núcleo de Estudos para a Paz (CES/NEP). Tem o apoio desde o início da Cooperação Portuguesa e da Fundação Calouste Gulbenkian e, depois, também apoio a projectos por parte da União Europeia e do PNUD. Consulte: <http://casadosdireitos-guinebissau.blogspot.com/>

<sup>2</sup> Para uma visita à “Casa dos Direitos” veja o documentário da autoria de Carlos Narciso: <https://www.youtube.com/watch?v=JZWxpo-vBrc>

<sup>3</sup> Boletim da Casa dos Direitos, Especial ‘Quinzena dos Direitos’: <http://casadosdireitos-guinebissau.blogspot.com/p/newsletter.html>



# Inovação no ensino assistido por computador – o PMATE e o PENSAS@MOZ

TEXTO DE ANTÓNIO BATEL ANJO

Falar do Projeto Pensas é falar de cooperação e de educação para o desenvolvimento. O Projeto Pensas, como projeto de cooperação e educação para o desenvolvimento cumpre assim, fidedignamente, os desígnios quer de uma quer de outra palavra. É um projeto de cooperação porque aposta, em todas as suas ações e intentos, no trabalho colaborativo e de equipa, ligando e aproximando dois países distintos como Portugal e Moçambique e outros que partilham a Língua Portuguesa como língua oficial, sem, em momento algum, assumir uma atitude impositiva. É um projeto cujo trabalho visa o desenvolvimento porque crente num progresso fundamentado na partilha de saberes e de experiências.

Os princípios orientadores da sua existência e atuação assentam, assim, na crença na evolução de um país pelo investimento máximo e plurifacetado na educação: é este o pilar precípuo desta construção.

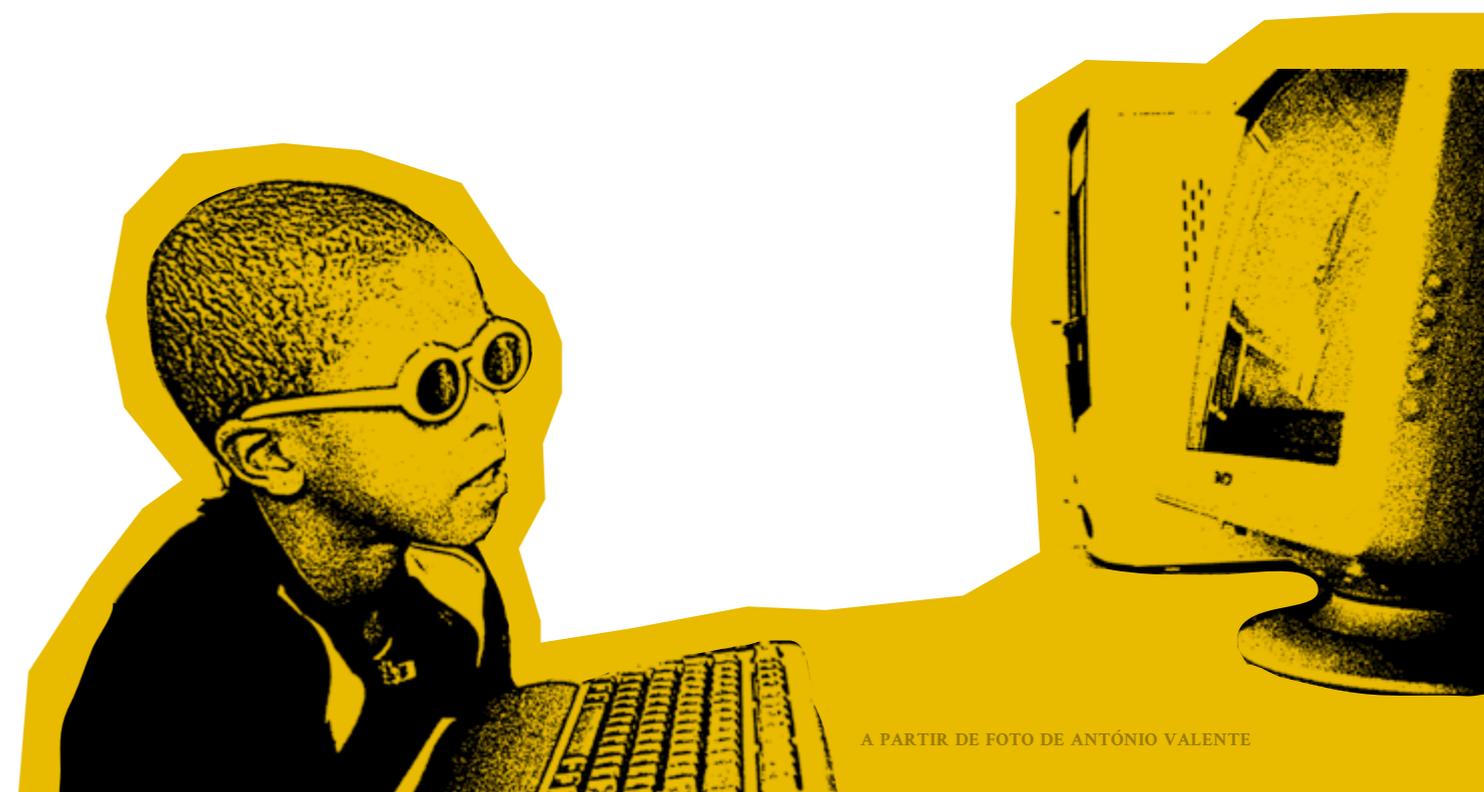
O Projecto Pensas assume os seguintes objectivos: 1. Criação de laços estratégicos; 2. Equidade e coerência: Os Centros Pensas; Participação ativa e persistência: Formação Inicial; Curso de Especialização em Línguas e Literaturas de Expressão Portuguesa; Mestrado em Línguas e Literaturas de Expressão Portuguesa. Informação e inovação: os recursos didáticos. Abrangência na lusofonia: Bial de Aprendizagem da Matemática, Português e Tecnologias. Dinâmica e diversidade na

aprendizagem informal e não formal: o caso das ciências experimentais e da bancada móvel da ciência. Progressão sustentada: Competições Regionais. Cumplicidade e diálogo no processo de avaliação: reuniões de Centros. Comunicação e Transparência.

Sem exagero, pode-se afirmar com segurança que o Pensas é reconhecido por toda a comunidade académica e, nas localidades onde existem Centros, estes são apontados como sendo locais onde se faz formação de qualidade. Neste capítulo é imperioso referir o Colégio Académico da Beira, na Cidade da Beira, que se transformou na sede do Pensas.

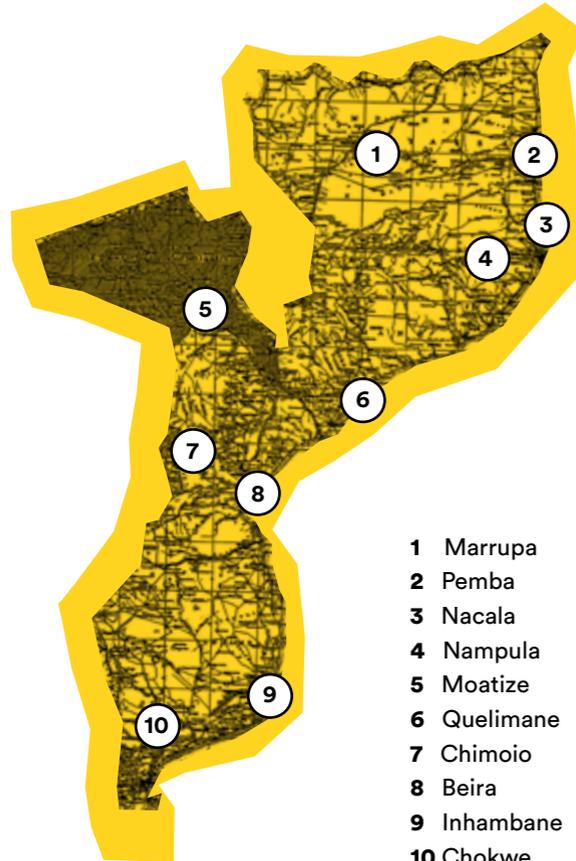
O ISCAM – Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique, que é a base em Maputo ao Pensas, onde estão instalados alguns equipamentos para demonstração e formação. A Bytes&Pieces, empresa moçambicana de informática sediada em Maputo que, além de todo o suporte que fornece aos Centros, aloja e faz manutenção dos servidores do Pensas. A Embaixada de Portugal e os serviços da Cooperação cujo trabalho junto do Ministério de Educação e Cultura tem ajudado a ultrapassar muitos obstáculos.

A colaboração com a DINES – Direção Nacional do Educação Secundário, em espe-



cial com os seus Técnicos Pedagógicos e a colaboração com o Departamento de Formação foram também fulcrais para que toda a formação alcançasse os seus objetivos.

A colaboração com o INDE (Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação) tem sido no sentido do apoio às suas atividades



- 1 Marrupa
- 2 Pemba
- 3 Nacala
- 4 Nampula
- 5 Moatize
- 6 Quelimane
- 7 Chimoio
- 8 Beira
- 9 Inhambane
- 10 Chokwe

de investigação e desenvolvimento de conteúdos na área da educação. O apoio dado à construção do novo curriculum de formação de professores dos IFP (Institutos de Formação de Professores) e à sua formação enquanto professores. O protocolo assinado entre a UniZambeze e a Universidade de Aveiro que nos permitiu assegurar o Mestrado em Língua Portuguesa e Literaturas de Expressão Portuguesa, com certificação da Universidade de Aveiro, é a primeira aposta de relacionamento com uma Universidade pública em Moçambique.

Este potencial de inovação leva a que a mesma metodologia seja usada para outras áreas do saber tendo as competições organizadas abrangido as áreas da Matemática, Língua Portuguesa, Física e Biologia. O seu desenvolvimento permitiu que a competição entre equipas de alunos pudesse incluir escolas dos dois países – Portugal e Moçambique. E que se desenvolvesse uma relação entre escolas (geminação que hoje é um projecto próprio de nome OutClass) que envolve professores e alunos numa troca de experiências de vida muito além da aprendizagem das matérias dos níveis de ensino. Em Portugal o jogo começou a ser usado para os alunos de cursos universitários com pouca matemática se prepararem para exames. Em Moçambique os professores apoiam-se nele para melhorarem os conhecimentos nas matérias incluídas.

É assim um projecto que evolui em simultâneo nos dois países, aproveitando o que se faz num para a evolução do outro e vice-versa; com uma componente forte na familiarização na tecnologia das crianças e jovens que participam, com a construção de uma ligação à aprendizagem positiva da matemática e com uma participação dos professores que ajuda também à sua própria evolução. É um projecto de Cooperação onde todos os participantes/parceiros ganham. É também um projecto onde a inovação permanente na invenção de novos problemas/perguntas a incluir no jogo se torna um imperativo positivo muito invulgar.

Este projecto demonstra também que a visão de curto prazo, de três ou quatro anos, em projectos com impacto estrutural é redutora e tem como consequência a sua inutilidade quando acaba sem ter tempo para que as instituições se apropriem do mesmo. Como diz João Caraça “*O novo não nasce por geração espontânea. Tem de ser criado, protegido, amparado, fortalecido e, então talvez possa singrar, medrar e surgir como inovação ou, em casos mais raros, como factor de revolução.*” (Revista de Janeiro, TAP, pág.120)

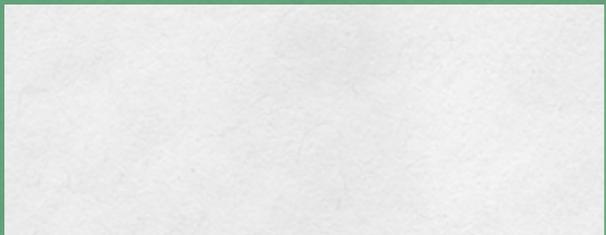
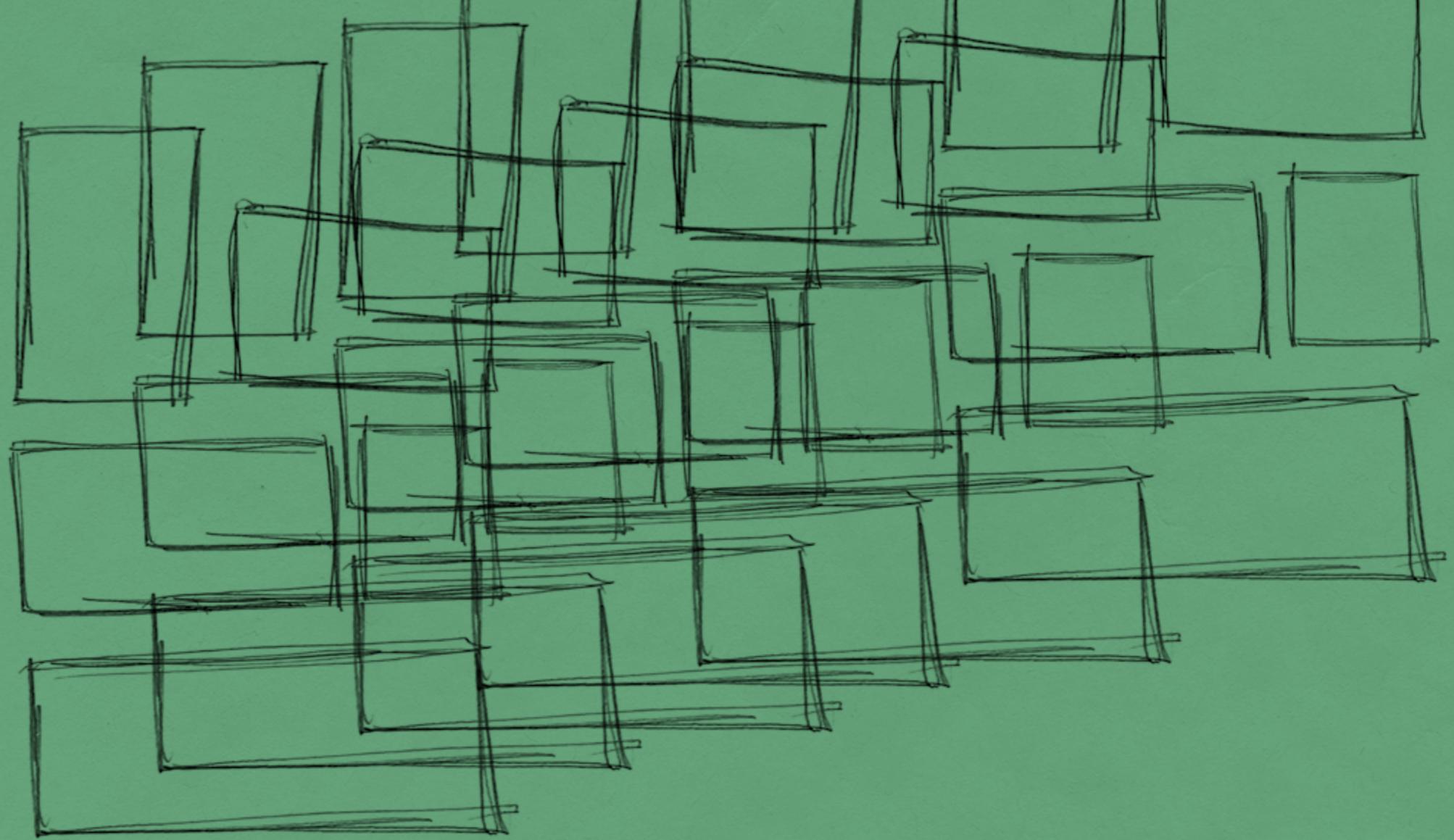
## Referências

Batel Anjo, A., E. Peixoto, “Geo@NET in the context of the Platform of Assisted Learning from Aveiro University”, Handbook of Research on Serious Games as Educational, Business and Research Tools, ISBN 978-1-4666-0151-2, 2014.

Batel Anjo, Pita, S., Agostinho, N., “Digital Emigrants” and their relation with web 2.0. Edulearn09, Internacional Conference Education and New Learning Technologies. Barcelona, Espanha: IATED – International Association of Technology, Education and Development, 2009.

Batel Anjo, A., Gaspar, R., Silva, A. “Learning in a Web-Based Environment – Outclass Project”, IST-Africa 2007 Conference Proceedings, Paul Cunningham and Miriam Cunningham (Eds) IIMC International Information Management Corporation, ISBN: 1-905824-04-1, 2007.

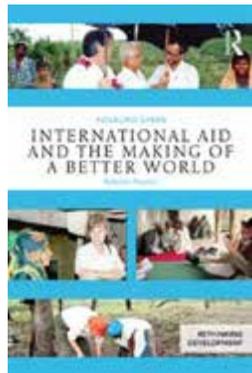
Ecos  
gráficos





# Escaparate

## International Aid and the Making of a Better World – Reflexive practice



Eyben, Rosalind  
Routledge, 2014

CARMELIZA ROSÁRIO

No seu livro *International Aid and the Making of a Better World*, Rosalind Eyben propõe-se, através da sua experiência pessoal, reflectir de modo crítico sobre as práticas de ajuda e cooperação internacional. A formulação do título sugere que o único fim

para a cooperação internacional é o de melhorar o mundo. Como originária de um país beneficiário de apoio, o meu entendimento é que nem sempre o apoio internacional leva a um mundo melhor ou tem sequer essa intenção. Ao invés disso, é sentido como uma imposição de dinâmica perversa e insensível às perspectivas daqueles a quem se propõe ajudar. Como tal, foi com suspeição que iniciei a leitura desta obra, temendo um excesso de *naivité* por parte da autora.

O argumento principal é que “a prática reflexiva é a fundação dessa contribuição.” Em outras palavras, quão mais consciente o profissional da ajuda internacional é das suas intenções e propósitos, bem como do seu contexto histórico pessoal e da sua profissão, melhor este pode contribuir para “a mudança que quer ver no mundo.” Ao usar a sua experiência pessoal, Eyben pretende “explorar a interacção entre, por um lado, o contexto histórico mais amplo que forma os propósitos e perspectivas dos profissionais [da ajuda internacional], e por outro lado, as acções que têm tentado influenciar de que forma o mundo irá mudar.” A autora clarifica que a sua intenção não

é discutir se as intervenções de ajuda internacional são eficazes, e declara-se crítica das práticas das agências de desenvolvimento.

Eyben tem três décadas de experiência como profissional da ajuda internacional, formação de base em antropologia e uma carreira como académica do desenvolvimento. A autora atribui a raiz da sua relação com a justiça social e a sua vontade de mudar o mundo, ao passado de esquerda activista e sindical dos seus pais. Menciona apenas superficialmente a sua posição de privilégio e poder como europeia, e cidadã de uma antiga colónia. Esta é, possivelmente a posição que lhe confere mais desconforto, que Eyben tenta contrabalançar com o reforço de uma educação centrada no combate à desigualdade. Apesar do esforço honesto de Eyben, permaneci com a sensação que a autora tem um certo complexo de salvador, dentro de um transmorfismo perverso continuador da missão civilizadora colonial. Num claro exemplo, ela celebra ter uma melhor consciência do seu privilégio a ajudou a “ajudar mulheres a tornarem-se fortes,” no que Syed e Ali (2011<sup>1</sup>) aludem ser o “fardo da mulher branca”, de que Eyden não

parecer ter consciência ou introduzir no seu olhar crítico.

A obra corre ao longo de nove capítulos discutindo diferentes tópicos, e seguindo uma ordem cronológica, dos anos 60 aos dias de hoje. Eyben apresenta a história da ajuda internacional; discute as implicações da interacção entre a vida pessoal e profissional; discute a forma como o enquadramento institucional limita a forma do profissional de ajuda internacional ver o mundo; fala das mudanças operadas nos profissionais de desenvolvimento social, em função de mudanças de políticas de ajuda internacional; confronta-se com a perspectiva do “outro” sobre si; advoga por um impacto pessoal maior, através do uso da abordagem reflexiva; e reflecte sobre as limitações contemporâneas de contribuir para uma real mudança.

Eyben insiste que o exercício de reflexividade pode ajudar o profissional de ajuda internacional a realizar o seu trabalho com mais impacto e contribuir para um mundo melhor, através de consciência histórica, reconhecimento das relações de poder, abertura para o diálogo e aceitação das contradições do sector. A autora termina descrevendo uma visita ao

Burundi em 2012, o país onde conduziu o seu trabalho de campo como estudante e onde perdeu amigos no massacre de 1972. Ela reconhece o potencial de re-eclosão de violência, mas descreve o país como “uma democracia, e uma na qual as mulheres são participantes activas.” Nem 3 anos após essa visita, a democracia burundesa está reemersa em crise e violência. Este exemplo deixa-me cética sobre a capacidade de mesmo o profissional mais consciente ter a capacidade de entender em pleno o contexto a que se propõe “ajudar.” A maior limitação é a rede reduzida de actores locais a que tem acesso, aos diálogos honestos que poderá conduzir e a dependência excessiva de actores políticos em sociedades profundamente desiguais.

No geral, a obra segue um fio de pensamento claro, se simplista na sua linearidade. A linguagem é acessível, propositadamente pedagógica, ainda que escamoteando a complexidade do contexto e da diversidade da cooperação internacional. A obra não será de interesse para disciplinas clássicas como a Antropologia ou Sociologia. No entanto, tem valor para profissio-

nais e académicos do desenvolvimento, especialmente em início de carreira. Não será a melhor obra que li sobre o tema. Saio da sua leitura com demasiado distanciamento, e sem ter conseguido estabelecer um elo significativo com o conteúdo. Entretanto, interrogo-me se não será devido à minha própria posição crítica e preconceito em relação à indústria do desenvolvimento. Neste ponto, a autora consegue a sua intenção, não de mudar a minha opinião, mas plantar uma semente para futura reflexão.

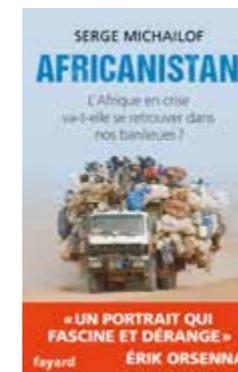
<sup>1</sup> Syed, J., & Ali, F. (2011). The White Woman's Burden: from colonial civilisation to Third World development. *Third World Quarterly*, 32(2), 349–365. <https://doi.org/10.1080/01436597.2011.560473>

### Notre Maison Brûle au Sud: que peut faire l'aide au développement?



Serge Michailof e Alexis Bonnel  
*Fayard/Commentaire*, 2010

### Africanistan: L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues?



Serge Michailof  
*Fayard*, 2015

A leitura dos livros de Serge Michailof – “Notre Maison Brûle au Sud: que peut faire l'aide au développement?”<sup>1</sup> (2010) e “Africanistan: L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues?”<sup>2</sup> (2015) – dão-nos, de um modo bastante fundamentado, argumentos para uma reflexão sobre o presente e o futuro da cooperação para o desenvolvimento, o tema deste número do Mundo Crítico. Partindo da sua larga experiência, como docente e investigador, como colaborador da ADF – a Agência Francesa para o Desenvolvimento – e do Banco Mundial e consultor de diversos governos africanos e instituições internacionais, o autor traz-nos, através de inúmeros casos, um olhar bastante realista sobre as oportunidades e os processos de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular dos estados frágeis, no contexto da agenda internacional da ajuda ao desenvolvimento.

A *Nossa Casa Arde ao Sul* (1ª edição da versão francesa), com base numa análise elaborada, despida de preconceitos e de um “modismo” – o do fim da ajuda ao desenvolvimento, pois destina-se a alimentar governos corruptos<sup>3</sup> –, defende uma renovação de priori-

dades e de modelos da ajuda ao desenvolvimento. Na verdade, os diferentes casos relatados, a maioria dos quais vividos pelo autor, ajudam-nos a compreender – num clima de incertezas, egoísmos e nacionalismos - o porquê da necessidade da ajuda pública ao desenvolvimento. Neste sentido, e para que se acabe com os clichés, o autor apresenta quatro objetivos para este livro: (i) levar o leitor a descobrir o que tem sido a ajuda ao desenvolvimento desde a sua origem, no final da 2ª Guerra Mundial; (ii) evidenciar a dimensão excepcional dos choques que afetam e irão afetar os países do Sul; (iii) mostrar que estes choques afetarão o Norte e o Sul e (iv) frisar que uma política de ajuda ao desenvolvimento mais egoísta que altruísta poderá ser um instrumento para prevenir e gerir estes choques.

Para Serge Michailof os novos desafios globais estão num Sul que se confronta com choques, demográfico, económico e ecológico, de grandes dimensões e um Sul onde o elevado número de estados frágeis, e crescentemente falhados, demonstram que, em muitas situações, “o desempenho da ajuda ao desenvolvimento não tem sido convincente”. Porém, esta constatação

não pode de forma alguma justificar o fim da ajuda, pois, contrariamente às previsões dos anos 60, muitos dos países subdesenvolvidos desenvolveram-se. De facto, “não há um consenso sobre as razões que explicam a alquimia do desenvolvimento”, no entanto, “sabemos muito bem as razões do não desenvolvimento” e que estão muito para lá da economia.

A complexidade dos processos e das políticas públicas de cooperação internacional, a variedade dos atores de desenvolvimento e de canais de mobilização da ajuda e os seus montantes virtuais, deve, segundo o autor, interpelar-nos a repensar a ajuda pública ao desenvolvimento como “embrião de políticas públicas globais” para fazer face aos desafios globais em benefício dos países do Norte e do Sul.

“Africanistan” centra-se sobre o Sahel onde se colocam, com bastante expressão, muitos dos desafios enunciados na sua obra “Notre maison brûle au sud” publicada cinco anos antes.

Michailof define o seu livro como um “grito de alerta” para as consequências, sobre os países vizinhos de África e da Europa, das fragilidades e dos riscos da degradação securitária que se assiste

no Sahel. Previne-nos, pois, do perigo em esta região se tornar num Afeganistão Africano, com uma maior gravidade, e em que “uma das consequências inevitáveis de uma boa parte desta África em crise se fará sentir nas nossas periferias”. Este perigo advém da conjugação de muitos fatores que o autor vai enumerando, juntando-se à elevada taxa de crescimento da população – em 2050, África terá mais população que a China – as más condições do mundo rural e o fraco investimento na agricultura, em particular na familiar, as dificuldades de industrialização destes países – dimensão reduzida dos mercados, baixa produtividade e instituições predadoras – as alterações climáticas, os problemas de financiamento público interno das políticas de desenvolvimento... Nestes países, o mercado local de trabalho é incapaz de absorver os jovens, o que faz com que o dividendo demográfico, que tantos apregoam, seja cada vez mais uma miragem e potenciando que muitos destes países sejam campos privilegiados de recrutamento de movimentos extremistas e se transformem num detonador de instabilidade junto de países vizinhos e de movimentos migratórios de grande dimensão.

Por razões de laços históricos, de língua e de proximidade geográfica, este perigo coloca-se com maior intensidade em França. De acordo com o autor, o desinteresse pelo Sahel por parte de outros países europeus obrigará a França a organizar a sua ajuda ao desenvolvimento, falando num(a) espécie de Plano Marshall, sem que tal deva desresponsabilizar a Europa de apoiar os países africanos em crise que não se limitam aos do Sahel e aos países de língua oficial francesa.

Michailof incentiva os decisores das políticas de cooperação a tirar lições do falhanço da intervenção ocidental no Afeganistão para apoiarem a estabilização do Sahel e enumera, ao longo de um longo capítulo, essas lições. A primeira lição é a de que a segurança de um país/região não pode ser delegada, de forma duradoura, numa força internacional, tanto mais que a segurança é um fator decisivo para o crescimento económico. Outra lição é que as agências – multi e bilaterais – da ajuda ao desenvolvimento não devem fazer o que lhes “passa pela cabeça” e o que é a “norma”, exemplificando com as estratégias nacionais de redução da pobreza que são, em muitos casos, elabo-

radas por consultores internacionais e apenas para responder aos quesitos dos doadores, ou, ainda, quando se instalam administrações públicas paralelas para gerir as verbas da ajuda, fragilizando cada vez mais os Estados. O autor defende também que nos Estados frágeis o apoio internacional deve dar prioridade à reconstrução das instituições de soberania (exército, polícia, administração do território), reconhecendo os desafios imensos que representa esta opção e, sobretudo, a desconfiança dos doadores nesta modalidade e a preferência pelo apoio ao projeto/programa.

Se no livro “Notre maison brule au sud”, Michailof defendia que a ajuda ao desenvolvimento se inscreve numa lógica de proteção de bens públicos globais, em “Africanistan” junta-lhe mais uma razão que é a de reduzir os riscos de um “mal público global”.

<sup>1</sup> Publicado em co-autoria com Alexis Bonnel. “A nossa casa arde ao Sul: para que serve a ajuda ao desenvolvimento” (2012) edição em língua portuguesa.

<sup>2</sup> “Africanistão: A crise em África vai transformar os nossos subúrbios?” (nossa tradução)

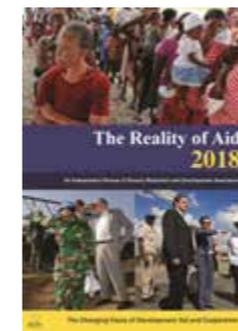
<sup>3</sup> Tese defendida no livro de Dam-bisa Moio (2010) “Dead Aid”.

### Concord AidWatch 2018: EU Aid: a Broken Ladder?



*Concord Europe  
(ed.), 2018*

### The Reality of Aid 2018: The Changing Faces of Development Aid and Cooperation



*Reality of Aid  
(ed.), 2018*

Entre as várias publicações de referência em matéria de *advocacy* e de investigação na área da Cooperação para o Desenvolvimento, existem dois documentos que se destacam: o Relatório Anual AidWatch, produzido pela Confederação das ONG Europeias (CONCORD Europe), e o Relatório Bienal da Reality of Aid (RoA), uma rede constituída por Organizações da Sociedade Civil (OSC) à escala global. Ao analisar o estado da Cooperação para o Desenvolvimento em 2017/2018, ambos convergem na crítica: a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), ou seja, os fluxos públicos de determinado país canalizados para programas e projectos de Cooperação para o Desenvolvimento estão a diminuir e/ou a serem desviados para outros fins que não o objectivo primordial de redução da pobreza e das desigualdades a nível global.

O Relatório AidWatch tem o sugestivo e interrogativo título *Ajuda ao Desenvolvimento da UE: um escadote partido?* Serve a metáfora para ilustrar aquela que deve ser a função da Ajuda ao Desenvolvimento: permitir a *escadada* dos países nos *rankings* mundiais de bem-estar e de prosperidade económica e social. A determinado momen-

to, o escadote está partido devido à contabilização como APD do alívio da dívida aos países em Desenvolvimento, da Ajuda ligada a interesses económicos dos países doadores, dos custos com refugiados e com estudantes dentro dos países de acolhimento.

De acordo com o relatório, pela primeira vez desde 2012 a Ajuda ao Desenvolvimento da União Europeia (UE, que continua, porém, a ser o maior doador internacional) diminuiu em 2017. Embora os países se tenham comprometido em canalizar 0,7 % do Produto Nacional Bruto (PNB) para a APD até 2030, ao ritmo actual, serão necessários mais 40 anos para a UE atingir a meta internacional.

O controlo das migrações, a securitização das fronteiras europeias e os investimentos no sector privado, nos quais a APD surge como *alavancagem*, têm sido uma tendência crescente na UE, vista pelas ONG com apreensão, uma vez que se traduz em cada vez menos recursos dedicados para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável.

Além do tema escolhido anualmente, o relatório examina os fluxos

de APD que cada Estado-membro europeu reporta. No caso português, e de acordo com a informação enviada pela Plataforma Portuguesa das ONGD, verificou-se um ligeiro aumento da APD em 2017 (dados preliminares), que se deve ao aumento dos fluxos para a Ajuda multilateral, e é apresentado um conjunto de recomendações que as OSC portuguesas têm vindo a defender no seu trabalho de *advocacy* e influência política junto dos decisores políticos nacionais.

Já o relatório da RoA é mais abrangente, envolvendo autores dos diversos continentes e traçando as tendências actuais globais em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento. À semelhança do relatório AidWatch, o título é também uma interrogação: *As faces em mudança da Ajuda e da Cooperação para o Desenvolvimento – as novas formas e direcções beneficiarão os mais pobres?*

A pergunta percorre todo o relatório (de 444 páginas), procurando perceber as “faces de mudança” da Ajuda ao Desenvolvimento em cinco áreas-chave: i. a APD e os recursos do sector privado para atingir

os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável; ii. a APD, a segurança, as migrações e as diversas opções de Desenvolvimento; iii. a APD e a resposta aos desafios das alterações climáticas; iv. a Cooperação Sul-Sul no financiamento do Desenvolvimento; e, por fim, a salvaguarda da APD enquanto recurso público para reduzir a pobreza e as desigualdades.

O primeiro capítulo esmiúça a APD enquanto instrumento único para reduzir a pobreza e as desigualdades a nível internacional, sublinhando que o discurso “beyond aid” (“para além da Ajuda ao Desenvolvimento”), muito em voga nos tempos que correm, é inútil, diminuindo a importância da APD no conjunto dos recursos financeiros internacionais. Os autores advertem: “Estas preocupações giram em torno da tendência crescente para utilizar a APD como instrumento de interesse económico e de prioridades da política externa dos países doadores do Norte” (pp. 10).

Nos capítulos seguintes, são analisadas as várias áreas-chave acima descritas, recorrendo a estudos de caso como, para citar alguns exem-

plos, a crescente militarização da Cooperação para o Desenvolvimento na Ásia Pacífico (pp. 95), a migração e a utilização da APD na África Subariana (pp. 156), ou o caso do desenvolvimento de infraestruturas por parte da China em Angola e no Quênia (pp. 309).

Numa altura em que o discurso público de decisores políticos, em Portugal, tende a aproximar-se cada vez mais da narrativa europeia – e mundial – de utilização da APD como alavancagem de outros recursos financeiros, torna-se premente a leitura destes documentos e a sua tradução numa estratégia de *advocacy* e de pressão política por parte das OSC portuguesas.

# Conselho Editorial

ANA FILIPA OLIVEIRA

Trabalha na ACEP, desde 2009, onde desenvolve projectos na área da comunicação, advocacia e direitos humanos. É responsável pela elaboração dos recentes relatórios *Aid Watch*, em Portugal. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa, é licenciada em Jornalismo pela Universidade de Coimbra.

CARLOS SANGREMAN

Licenciado em Economia no ISEG e doutorado em Estudos Africanos no ISCTE. Professor aposentado na Universidade de Aveiro e investigador e dirigente do CEsa – Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina. Tem desenvolvido consultoria internacional nos PALOP e Timor-Leste. Foi assessor para a cooperação do MTSSS (1998/03). É autor de artigos e livros sobre as temáticas do desenvolvimento.

FÁTIMA PROENÇA

Directora da ACEP, intervéem desde a década de 80 na cooperação não governamental, nomeadamente com instituições guineenses, tendo coordenado a Rede de Solidariedade com a Guiné-Bissau durante o conflito de 1998/99. Tem dinamizado processos de investigação/acção em África e de advocacia na sociedade portuguesa, em colaboração com pessoas e organizações da sociedade civil europeias e africanas.

LUÍS MAH

Professor no ISEG, é também investigador no Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina. Foi director da Campanha do Milénio das Nações Unidas em Portugal entre 2007-2010. Doutorada em Estudos de Desenvolvimento pela *London School of Economics* (Londres, 2004), mestre pela Universidade de Yonsei (Seul, 1996), licenciou-se em Comunicação Social pela FCSH (Lisboa, 1993).

JOÃO MANUEL ROCHA

Jornalista, fez parte das agências ANOP e Lusa e integrou a equipa fundadora do *Público*, onde trabalhou até 2016. Nos anos mais recentes deu particular atenção aos países africanos lusófonos e a questões do desenvolvimento. Doutorando em Ciências da Comunicação no ISCTE-IUL, é professor convidado da Escola Superior de Comunicação Social e colaborador do CEsa - Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina.

TÂNIA SANTOS

Doutorada em Sociologia Política na Universidade Federal de Santa Catarina, trabalha no sector da cooperação internacional desde 2004. É membro da Direcção da ACEP e tem experiência de trabalho com associativismo migrante, na pesquisa sobre recursos e modelos de financiamento internacionais para ONG e ainda na investigação sobre temáticas internacionais.

# Conselho Consultivo

ALAIN CORBEL

Nasceu na Bretanha, onde foi trabalhador agrícola por algum tempo. Escreveu e ilustrou dezenas de livros, principalmente em França e Portugal. Colabora regularmente com a ACEP, bem como outras ONG africanas para as quais organiza oficinas de Ilustração. É professor de Ilustração no *Maryland Institute of Art College* em Baltimore (EUA). [alaincorbel-cos.blogspot.com](http://alaincorbel-cos.blogspot.com) / [noticiasdoquelele.blogspot.com](http://noticiasdoquelele.blogspot.com)

ANTÓNIO TOMÁS

Doutorado em Antropologia pela *Columbia University*. É coordenador do programa de Mestrado em Urbanismo do Sul do *African Centre for Cities University of Cape Town*. É ainda colunista no *Público*.

CONCEIÇÃO LIMA

Nasceu em 1961 em Santana, São Tomé e Príncipe. É jornalista e poetisa. A trabalhar presentemente na TVS, foi jornalista e produtora dos Serviços de Língua Portuguesa da BBC, em Londres. É licenciada em Estudos Africanos, Portugueses

e Brasileiros pelo *King's College* de Londres e possui o grau de mestre em Estudos Africanos, pela *School of Oriental and African Studies*, de Londres. Pela Editorial Caminho, publicou *O Útero da Casa* (2004), *A Dolorosa Raiz do Micondó*, (2006) e *O País de Akendenguê* (2011).

CARMELIZA ROSÁRIO

Investigadora, com especialização no domínio da pobreza e desenvolvimento social em Moçambique. Tem conduzido pesquisa em diversos sectores sociais, incluindo saúde, educação, bem como impacto da infraestrutura no bem-estar social. A sua pesquisa presta particular atenção à representação e ao desenvolvimento económico e social, e direitos de grupos vulneráveis, incluindo mulheres, pessoas com deficiência e idosos.

GERALDO MARTINS

Foi Ministro da Educação (2001/03) e da Economia e Finanças (2014/16) da Guiné-Bissau, e quadro do Banco mundial. Autor e coautor de estudos sobre ajustamento estrutural, sectores sociais,

educação, demografia, é licenciado em química-física (Univ. Moldávia) e em Direito (Univ. Direito de Bissau), e mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Universidade de Londres, com pós-graduação em Economia pela mesma instituição.

LEÃO LOPES

Artista plástico e docente caboverdiano. Fundador do M\_EIA, Instituto Universitário de Arte, Tecnologia e Cultura, é doutorado em Letras pela Universidade de Rennes II, França. Tem participado na promoção do ensino artístico em Cabo Verde, como autor de programas e planos curriculares do ensino secundário e superior. A sua actividade estende-se à concepção e coordenação de programas de desenvolvimento de comunidades rurais, como membro e Presidente da ONG Atelier Mar.

MARIA ELEONORA RABÉLLO

Licenciada em Filosofia pela Universidade Católica de Salvador (Brasil). Foi assessora de movimentos sociais de base pelo Centro de

Estudos e Ação Social. Em 1994, é convidada a fundar o CRIA – Centro de Referência Integral de Adolescentes, actuando como educadora e gestora de projectos pela protecção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Nos três últimos anos no CRIA, coordena o Projecto *Corra pro Abraço*, proposta de atenção e promoção de direitos das populações em situação de rua.

LIVIA APA

Nasceu em Nápoles. É investigadora, com trabalho na área dos estudos culturais dos países de língua oficial portuguesa. É também tradutora, tendo publicado em italiano, entre outros, Mia Couto, Ondjaki, Ruy Duarte de Carvalho, Mário Cesariny, Ana Luísa Amaral, Ana Paula Tavares. Faz parte da direcção do *Arquivo Memorie Migranti* de Roma. Colabora com a revista *Gli Asini* de Roma.

MARIA HERMÍNIA CABRAL

Licenciada em Economia e mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, com experiência em políticas, programas

e projectos de desenvolvimento, quadro da Fundação Calouste Gulbenkian desde 2005, é directora do Programa Gulbenkian Parcerias para o Desenvolvimento, desde 2012.

MARIA MANUEL MOTA

Cientista portuguesa, doutorou-se na *University College* de Londres (1998) e fez pós-doutoramento na *New York University Medical Center* (2001), onde também leccionou. Desenvolve estudos sobre a malária no Instituto Gulbenkian de Ciência. Em 2004, ficou entre os 25 jovens cientistas galardoados com *European Young Investigator Award* e, em 2013, foi laureada com o Prémio Pessoa.

MARINA COSTA LOBO

É investigadora do Instituto de Ciências Sociais (ICS/ULisboa), onde desenvolve trabalhos na área das instituições e comportamentos políticos dos portugueses em perspectiva comparada. É coordenadora do Observatório da Qualidade da Democracia no ICS e Presidente da Comissão de Estudos Pós-Graduados.

MÁRIO SILVA

É sociólogo, professor e pesquisador do departamento de sociologia do IFCH-UNICAMP. Autor do livro *A descoberta do insólito: literatura negra e literatura marginal no Brasil* (1960-2000), publicado pela Aeroplano Editora, em 2013. Ganhou o Prémio do Centro de Estudos Sociais da Universidade Coimbra, para Jovens Cientistas Sociais em Língua Portuguesa.

MÓNICA COSTA

Professora e investigadora na *University of South Australia* (Uni-SA), tem trabalhado as questões de género e os orçamentos sensíveis ao género, incluindo trabalho de terreno na Indonésia e Timor-Leste.

JOÃO SIMÃO

Doutorado em Gestão e docente na Universidade Aberta, onde lecciona e orienta teses nas áreas do desenvolvimento sustentável (políticas e ideologias), ética e responsabilidade social empresarial, pensamento crítico em gestão e desenvolvimento turístico sustentável, que são as suas áreas de interes-

se académico. É ainda membro do CAPP- Centro de Administração e Políticas Públicas.

PAULA BARROS

Licenciada em Relações Internacionais, trabalha no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento há cerca de 20 anos e tem experiência nas áreas da elaboração, coordenação e execução de programas e projectos, planeamento e programação, representação e negociações internacionais no quadro da União Europeia, Nações Unidas, OCDE, CPLP e Ibero-Americana. Possui formações na área da gestão do ciclo do projecto, de gestão pública e de inovação nos serviços públicos.

RICARDO SOARES DE OLIVEIRA

É Professor Associado de Ciências Políticas na Universidade de Oxford e autor de *Oil and Politics in the Gulf of Guinea* (2007) e *Magnificent and Beggar Land: Angola Since the Civil War* (2015).

RUI MIGUEL SANTOS

Vice-Presidente da CESO, *Visiting Professor* na *Maastricht School of Management* e Colégio da Europa, formador do Conselho da Europa em matérias ligadas à gestão de projectos de promoção dos Direitos Humanos, autor do livro “Gestão do Ciclo de Projectos de Desenvolvimento” e co-autor do “Manual de Procurement Internacional”, trabalha em cooperação para o desenvolvimento há mais de 25 anos, de África à Europa Central e de Leste, passando pela América Latina e Caraíbas.

SOFIA SANTOS

É Secretária Geral do *Business Council for Sustainable Development* (BCSD) Portugal. Foi directora executiva do *Sustainability Knowledge Lab* do INDEG-ISCTE e fundou duas consultoras - a *Sustentare* e a *SystemicSphere*. É autora de *A Banca em Portugal e a Economia Verde* (2012), *A Banca tem Coração? As novas práticas de gestão necessárias para os bancos do futuro* (2015) e *Introdução à Economia Verde* (2016).

## Curadoria de BD

PEDRO MOURA

É crítico e investigador de banda desenhada, escrevendo sobretudo nos blogues *www.lerbd.blogspot.com* e *www.yellowfastandcrumble.wordpress.com*. O seu primeiro livro de banda desenhada, *Os Regressos*, em co-autoria e desenhos de Marta Teives, foi publicado recentemente pela Polvo.

## Criação Gráfica

ANA GRAVE

Porto e Gaia, cidades de infância. Estas, Aveiro, Genebra e Barcelona, cidades escola. Portugal, agora, casa-design (gráfico, o preferido). [www.anagrave.com](http://www.anagrave.com)

# Ficha técnica

## Conselho Editorial

Ana Filipa Oliveira  
Carlos Sangreman  
Fátima Proença  
Luís Mah  
João Manuel Rocha  
Tânia Santos

## Conselho Consultivo

Alain Corbel  
António Tomás  
Conceição Lima  
Carmeliza Rosário  
Geraldo Martins  
Leão Lopes  
Maria Eleonora Rabêllo  
Livia Apa  
Maria Hermínia Cabral  
Maria Manuel Mota  
Marina Costa Lobo  
Mário Silva  
Mónica Costa  
João Simão  
Paula Barros  
Ricardo Soares de Oliveira  
Rui Miguel Santos  
Sofia Santos

## Foto da capa

Mario Badagliacca, do  
projecto Darou Salam  
(2016-presente)

## Concepção gráfica

Ana Grave

## Periodicidade

Revista Semestral

## ISSN

2184-1926

## Projecto

Cooperação e Desenvol-  
vimento: Novos Desafios,  
Visões Partilhadas  
[www.acep.pt/novos-  
desafios](http://www.acep.pt/novos-<br/>desafios)

## Promotores

ACEP - Associação para  
a Cooperação Entre os  
Povos  
CEsA-ISEG - Centro de  
Estudos sobre África, Ásia  
e América Latina

## Apoios

Este trabalho é financiado  
por fundos nacionais atra-  
vés do Camões – Instituto  
da Cooperação e da Lín-  
gua e da FCT – Fundação  
para a Ciência e a Tecno-  
logia, I.P., no âmbito do  
projeto Estratégico UID/  
SOC/04521/2013.

## Disclaimer

O conteúdo desta publica-  
ção é da responsabilidade  
exclusiva dos promotores  
e autores e em nenhum  
caso pode considerar-se  
como reflectindo o ponto  
de vista dos financiadores.

Numa era de múltiplos desafios, da escala local à escala global, “Mundo Crítico – Revista de desenvolvimento e cooperação” quer responder à necessidade de debate entre actores sociais públicos e privados, de maior ou menor dimensão, de âmbito geográfico ou temático, com um empenhamento crítico, persistente e dialogante. Procura suscitar diálogos improváveis entre texto e imagem, entre arte e ciência, entre académicos, artistas, técnicos, entre pessoas que falam português em diferentes espaços geográficos ou culturais. O debate pretende-se abrangente, com especial enfoque nas transformações sociais, económicas ou políticas em curso no mundo de que fazemos parte.

A linha de orientação deste espaço tem por base uma visão do desenvolvimento como acção social multidisciplinar e de complementaridade entre diversos intervenientes, individuais e colectivos. Considera que a cooperação entre povos é um dos pilares sobre o qual se pode construir uma visão comum dos direitos humanos, do bem estar e do progresso da humanidade, hoje e de futuras gerações.

Uma revista de pensamento crítico para reflectir e agir.

uma iniciativa

acep



CE3AM | centro de estudos avançados  
de ciências da terra e ambiente

apoios

CAMÕES  
INSTITUTO  
DA COOPERAÇÃO  
E DA LINGUA  
PORTUGAL

FCT | Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia