



**Tânia Lara de
Montalvão Costa
Salvador**

**A cooperação para o desenvolvimento – Análise dos
modelos português e irlandês**



**Tânia Lara de
Montalvão Costa
Salvador**

**A cooperação para o desenvolvimento – Análise dos
modelos português e irlandês**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Prof. José Manuel Moreira, Professor associado com agregação da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro e do Embaixador Francisco Seixas da Costa, Embaixador de Portugal em Brasília.

o júri

presidente

Doutor Júlio Domingos Pedrosa da Luz de Jesus
professor catedrático da Universidade de Aveiro

Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira
professor associado com agregação da Universidade de Aveiro

Doutor João António Ramos Estevão
professor auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Embaixador Francisco Seixas da Costa
embaixador de Portugal em Brasília

agradecimentos

Ao longo deste trabalho contei com o apoio de inúmeras pessoas, a quem quero agradecer, e das quais não posso deixar de destacar:

O Professor José Manuel Moreira e o Embaixador Francisco Seixas da Costa, meus orientadores, e dos quais recebi uma constante disponibilidade, preciosa crítica e incentivo, para o apuramento deste trabalho.

O Professor Luís Rente, padrinho e amigo, pelas várias revisões que foi fazendo à tese, numa enorme disponibilidade e amizade.

O Sr Fintan Farrelly, quadro superior da Direcção de Cooperação Irlandesa (DCI), pela sua amabilidade e prontidão na concessão de toda a informação que fui precisando ao longo do presente trabalho.

Ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), pelas facilidades concedidas para a realização da dissertação.

Ao Dr Fernando Carvalho, meu antigo Director de Serviços, e amigo, pela compreensão demonstrada desde o primeiro momento na atribuição de parecer favorável à equiparação a bolseira, bem como pelo seu interesse e apoio.

Um agradecimento especial à Dra Edite Singens, minha amiga, e colega, que tantas vezes teve de cobrir as minhas ausências, e ouvir desabafos. Agradeço-lhe o companheirismo e a amizade.

Ao Dr Mário Ribeiro agradeço a oportunidade da troca de impressões e dos comentários, sempre pertinentes.

Um agradecimento também ao Instituto Nacional de Administração (INA), e aos funcionários da biblioteca, em especial, à Dra Teresa e D. Helena, pela disponibilidade e amizade, dado que grande parte das horas empregues na redacção da tese foram passadas nas instalações da biblioteca, fazendo uso das suas infraestruturas.

Por último, e como os últimos são os primeiros porque sem o seu apoio esta tese não teria sido possível, à minha família e, em especial, ao meu marido, Nuno Salvador, penso que não terei palavras suficientes para lhe agradecer o apoio e empenho constante neste meu desafio.

palavras-chave

Cooperação, desenvolvimento, gestão pública, agências de ajuda, modelos de gestão, programas de ajuda, qualidade e volume de ajuda.

resumo

O principal objectivo deste trabalho é o de analisar o modelo de cooperação português, que enfrenta três problemas relacionados com: a cultura administrativa, a qualidade e o volume de ajuda. Elementos que fazem parte da agenda de reforma que hoje se impõe às organizações responsáveis pela ajuda externa.

Esta dissertação é composta por duas partes distintas: Na primeira parte, a componente teórica, analisa-se a evolução dos paradigmas da cooperação para o desenvolvimento até ao período actual o qual, ao nível das organizações oficiais de ajuda, se tem traduzido na exigência de reforma dos arranjos institucionais, dos programas e dos instrumentos existentes. Na segunda parte, a componente prática, analisa-se o modelo português em contraposição com o modelo irlandês, designadamente a sua estrutura organizacional, programas e instrumentos de ajuda, bem como os recursos financeiros destinados à ajuda pública ao desenvolvimento.

Apesar de algumas limitações metodológicas, é legítimo afirmar-se que o modelo tradicional de cooperação português não satisfaz o novo paradigma no que respeita aos objectivos de eficácia e eficiência da ajuda. É ainda legítimo afirmar que a análise ao modelo de cooperação irlandês permitiu identificar áreas de melhoria na organização e gestão do modelo português.

keywords

Cooperation, development, public management, aid agencies, management models, aid programmes, quality and volume of aid.

abstract

The main purpose of this work is to analyse the portuguese co-operation model that faces three problems related with: the administrative culture, the quality and the volume of the portuguese aid. Elements that are part of the reform agenda that today are imposed to the organisations responsible for the external aid.

Two different parts compose this dissertation: In the first part, the theoretical component, we analyse the evolution of the development co-operation paradigms until the actual one that at, the level of the aid organisations, imposes the reform of institutional arrangements, programs and instruments. In the second part, the practical component, the portuguese model is analysed in opposition with the irish one, namely its organisational structure, programmes and instruments, as well as the financial resources for official development assistance.

In spite of minor methodological limitations, it is reasonable to affirm that the portuguese traditional co-operation system does not satisfy the new paradigm in what concerns the objectives of effectiveness and efficiency of aid. It is still legitimate to affirm that the analysis of the Irish co-operation allowed identifying improvement areas in the organisation and management of the portuguese model.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introdução | 5 |
| 1. Contexto e Problema. Hipótese a Testar | 5 |
| 2. Metodologia | 15 |
| 3. Estrutura Geral | 17 |
| Parte I..... | 19 |
| Capítulo I – A evolução dos paradigmas da ajuda externa e as agências de cooperação..... | 19 |
| 1. As Décadas da Cooperação para o Desenvolvimento | 19 |
| 1.1. As décadas de 50 e 60..... | 19 |
| 1.2. As décadas de 60 e 70..... | 20 |
| 1.3. As décadas de 70 e 80..... | 20 |
| 1.4. As décadas de 80 e 90..... | 22 |
| 2. Uma “Nova Agenda” da Cooperação para o Desenvolvimento | 24 |
| 3. Breve Abordagem às Teorias do Desenvolvimento | 30 |
| 4. Os Actuais Fundamentos da Cooperação para o Desenvolvimento..... | 36 |
| 5. Os Actores da Cooperação para o Desenvolvimento | 38 |
| 5.1. O desafio das agências de cooperação : qualidade e volume de ajuda | 39 |
| Capítulo II – Quadro teórico para a análise económica e institucional das organizações de ajuda | 42 |
| 1. Managerialismo ou Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM)..... | 42 |
| 1.2. A Nova Gestão Pública (NPM) e a cooperação para o desenvolvimento | 44 |
| 1.2.1. Limites à transferência da reforma gerencial | 46 |
| 2. A Teoria da Escolha Pública..... | 48 |
| 2.1. A Teoria da Escolha Pública e a cooperação para o desenvolvimento . | 51 |
| 3. A Teoria Principal-Agente | 52 |
| 3.1. Teoria Principal-Agente e a cooperação para o desenvolvimento | 53 |
| PARTE II | 56 |
| CAPÍTULO III - As estruturas das agências de cooperação..... | 56 |
| 1. O Cenário Actual | 56 |
| 2. As Cinco Estruturas de Gestão da Cooperação Identificadas pela OCDE ... | 57 |
| 2.1. A estrutura de cooperação irlandesa..... | 60 |
| 2.2. A estrutura de cooperação portuguesa | 66 |
| 3. A Unidade de Avaliação..... | 71 |

| | |
|--|-----|
| 3.1. A avaliação na cooperação irlandesa..... | 74 |
| 3.2. A avaliação na cooperação portuguesa | 75 |
| 4. As Representações no Terreno | 77 |
| 4.1. As representações irlandesas | 78 |
| 4.2. As representações portuguesas..... | 78 |
| 5. As Parcerias para o Desenvolvimento | 79 |
| 5.1. As parcerias na cooperação irlandesa | 79 |
| 5.2. As parcerias na cooperação Portuguesa | 82 |
| Capítulo IV - A programação da cooperação | 85 |
| 1. Características Gerais | 85 |
| 2. A Programação da Cooperação Irlandesa..... | 86 |
| 3. A Programação da Cooperação Portuguesa | 87 |
| 4. A APD Bilateral | 89 |
| 4.1 O cenário actual | 89 |
| 4.2. A Distribuição geográfica e sectorial da APD bilateral Irlandesa..... | 89 |
| 4.2. A Distribuição geográfica e sectorial da APD bilateral Portuguesa | 93 |
| 5. A APD Multilateral..... | 98 |
| 5.1. O cenário actual | 98 |
| 5.2. A APD multilateral na cooperação irlandesa | 98 |
| 5.3. A APD multilateral da cooperação portuguesa..... | 101 |
| 6. As Novas Modalidades/Instrumentos de Intervenção | 103 |
| 6.1. O cenário actual | 103 |
| 6.2. Os novos instrumentos da cooperação irlandesa | 104 |
| 6.3. Os novos instrumentos da cooperação portuguesa | 107 |
| Capítulo V – Volume de ajuda..... | 110 |
| 1. O Cenário Actual | 110 |
| 2. O Volume de Ajuda na Cooperação Irlandesa..... | 111 |
| 3. O Volume de Ajuda na Cooperação Portuguesa | 114 |
| 3.1. O programa orçamental da cooperação (P5) | 118 |
| Conclusão | 123 |
| Bibliografia..... | 136 |

Índice de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Reconceptualização da Agenda do Desenvolvimento | 24 |
| Figura 2 - Fluxos de ajuda dos Membros do CAD para os países em desenvolvimento, 1980-2002 | 41 |
| Figura 3 - Representação esquemática das estruturas de gestão da ajuda dos Estados-membros do CAD/OCDE | 59 |
| Figura 4 - Organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros | 62 |
| Figura 5 - Organograma da Direcção de Cooperação Irlandesa (DCI) | 63 |
| Figura 6 - Organograma do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento... | 70 |
| Figura 7 - Uma Nova Arquitectura de Avaliação | 73 |

Índice de Quadros

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio | 28 |
| Quadro 2 - APD Bilateral Irlandesa para 2002 | 90 |
| Quadro 3 – Distribuição Sectorial APD Bilateral Irlandesa - Média 2001-2002 | 92 |
| Quadro 4 – APD Bilateral Portuguesa para 2002..... | 95 |
| Quadro 5 – Distribuição Sectorial APD Bilateral Portuguesa - Média 2001-2002 . | 96 |
| Quadro 6 – Distribuição da APD Multilateral Irlandesa | 99 |
| Quadro 7 - Distribuição da APD Multilateral Portuguesa..... | 101 |
| Quadro 8 – Simulação da APD Irlandesa até 2007..... | 113 |
| Quadro 9 - Simulação da Evolução da APD 2003-2006 (M€) | 116 |
| Quadro 10 - Distribuição APD Total Portuguesa por Ministérios – 2000/2003... | 117 |

Índice de Gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - APD Bilateral Irlandesa para Países de Concentração - 2002 | 90 |
| Gráfico 2 – APD Bilateral Irlandesa. Média 2001-2002 | 93 |
| Gráfico 3 – APD Bilateral Portuguesa para Países de Concentração - 2002..... | 95 |
| Gráfico 4 - APD Bilateral Portuguesa. Média 2001-2002 | 97 |
| Gráfico 5 – APD Multilateral Irlandesa. Média 2001-2002..... | 100 |
| Gráfico 6 – APD Multilateral Portuguesa. Média 2001-2002 | 102 |
| Gráfico 7– APD Irlandesa até 2007..... | 113 |
| Gráfico 8 - Simulação APD até 2006..... | 116 |

LISTA DE ABREVIATURAS

- AP – Administração Pública
- APAD (antigo FCE) – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (antigo Fundo para a Cooperação Económica)
- APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- BERD – Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
- CE – Comunidade Europeia
- CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação
- EM – Estados-membros
- EU – União Europeia
- FED – Fundo Europeu para o Desenvolvimento
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IDG – Objectivos Internacionais de Desenvolvimento
- IFIs -Instituições Financeiras Internacionais
- ILO/OIT – Organização Internacional do Trabalho
- IPAD (antigo ICP)- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (antigo Instituto da Cooperação Portuguesa)
- MF – Ministério das Finanças
- MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
- New Public Management (NPM) / Managerialism – Nova Gestão Pública/Managerialismo
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
- OE – Orçamento de Estado
- ONU – Organização das Nações Unidas
- ONU/NU – Organização das Nações Unidas/Nações Unidas
- OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- PVD - Países em vias de Desenvolvimento
- RNB – Rendimento Nacional Bruto
- SWAPs – Abordagens Sectoriais Integradas

Introdução

1. Contexto e Problema. Hipótese a Testar

A sociedade internacional está a passar por um processo de mudanças e transformações, mais ou menos profundas, a que alguns autores têm denominado de “turbulências” (Rosenau, 1991).

Essas turbulências são causa e efeito da crescente interdependência económica e tecnológica gerada pela globalização. Esses processos de transformação têm-se traduzido em economias cada vez mais integradas mas, paradoxalmente, em maiores desigualdades sociais e num aumento da pobreza.

As normas, instituições e actores em que se baseia a sociedade internacional, encontram-se num momento de transição, no qual coexistem elementos de continuidade e de transformação em relação à ordem internacional vigente no último século.

No cenário da ajuda externa, emergem novos actores, para além do actor tradicional Estado. Aparecem actores privados com uma mobilidade, um poder e uma capacidade de influenciar a regulação pública muito maior. A sociedade civil é fortemente activa, os movimentos sociais e as ONG. Assiste-se ao fenómeno da “privatização da ajuda”

É uma nova “comunidade política mundial”, num novo espaço onde se reformulam estratégias, exigem-se novas instituições, ou reforma das existentes, de forma a garantir uma governação mais eficaz, transparente e responsável.

Neste novo espaço, as acções dessa multiplicidade de actores devem ser complementares, e não de substituição ao Estado, uma vez que é neste que

residem as principais responsabilidades na defesa dos direitos humanos e do bem-estar social.

Porém, as responsabilidades para enfrentar os problemas globais estão afectas a actores cujo desenho institucional não responde às exigências da globalização. Nessa perspectiva, a análise que aqui empreendemos recai sobre um dos actores dessa nova “comunidade política” – as agências de cooperação, enquanto organizações responsáveis pela ajuda externa, suas políticas, programas e instrumentos.

A cooperação para o desenvolvimento, como parte inseparável dessa sociedade imersa num processo de globalização e de integração acelerada, atravessa um período de transição e de mudanças de resultados imprevisíveis, gerando-se um intenso debate internacional a respeito do seu futuro.

Aliás, a área da cooperação para o desenvolvimento nunca teve um significado unívoco, tendo sofrido ao longo das últimas décadas várias críticas e reformulações. Apareceram novos conceitos como o “desenvolvimento sustentável” e o “empowerment”, “a boa governação”, os problemas da igualdade entre sexos, a criação de instituições com novos papéis, e a emergência da sociedade civil.

Ao mesmo tempo críticas, desde posições neo-liberais extremas que afirmam que a ajuda deve desaparecer uma vez que, ao estar sujeita a critérios políticos, representa um uso ineficiente dos recursos, ou ainda que ao concederem a ajuda ao desenvolvimento os doadores alimentam-se de “políticas estadistas” o que se atrasa a adopção daquelas políticas de abertura que fariam fluir, de forma natural, o capital externo. Já nos anos 50, os economistas liberais como Milton Friedman argumentavam que a assistência económica era um obstáculo, mais do que uma ajuda, para o crescimento económico, e os anos 80, com a crise da dívida e as condicionalismos impostos pelos programas de ajustamento estrutural, relegando as “questões sociais” para segundo plano,

enfatazaram as críticas à ajuda ao desenvolvimento e promoveram um descrédito sobre a mesma.

Em relação directa com a crise de fundamentação e o debate sobre os objectivos e a validade da ajuda como instrumento de desenvolvimento, assistiu-se a uma transformação preocupante, que se traduziu na queda da ajuda pública ao desenvolvimento (APD), em 30%, em termos reais, de 1992 a 1998 (DAC/OECD, 2000).

O que parece demonstrar a rapidez das tendências actuais, é que a ajuda está num momento de transição em que se comprova que as fórmulas, as agendas e os arranjos institucionais existentes estão a perder validade, mas também se pode constatar que não há um modelo novo de cooperação que resposta às exigências do mundo da globalização.

Contudo, poder-se-á afirmar que existe uma posição dominante no debate actual, é a de um modelo “liberal-conservador” da ajuda – liberal no sentido económico, e conservador no plano político e institucional. E, nesta visão, o desenvolvimento é o resultado natural da integração paulatina das economias nacionais num mercado mundial regido basicamente, pelo livre jogo da oferta e da procura.

O modelo liberal-conservador, embora compartilhe alguns fundamentos ideológicos e teóricos das posições mais extremas, outorga um papel à ajuda ao desenvolvimento. Esse papel, é limitado e subsidiário em relação ao mercado, numa clara continuidade do que foi o modelo vigente da II GM, o que não impede que o modelo se tenha adaptado ao novo contexto da globalização.

Este modelo de ajuda, segundo o autor Sanahuja Perales (Sanahuja Perales, 2001) subordina-se a quatro grandes objectivos:

Em 1º lugar, no plano nacional, a ajuda deve promover a adopção de políticas económicas favoráveis aos mercado e financiar os investimentos necessários, em infraestruturas, para a sua plena integração no mercado mundial.

Em 2º lugar, no plano internacional, o argumento principal considera a ajuda como um instrumento para a correcção das “falhas e imperfeições do mercado” (Fitzgerald, 1998). As políticas de ajuda ao desenvolvimento permitem confrontar “externalidades” negativas de um mercado mundial cada vez mais integrado, principalmente na área em que a acção governamental não é suficiente.

Em 3º lugar, no plano social, a ajuda constitui uma “rede de segurança” internacional como forma de atenuar os custos sociais das políticas de ajustamento e de reforma económica.

Em 4º lugar, no plano político, a racionalidade foi assumida pelo influente documento do CAD, e enquadrador das políticas e programas de cooperação: *Shaping the 21st Century: The Contribution for Development Cooperation* (DAC/OECD,1996). Um contexto que explica, de alguma forma, o consenso alcançado pelos Estados doadores em torno das metas do desenvolvimento humano, do ambiente e da redução da pobreza.

Nessa perspectiva, a proposta do CAD é a de um modelo de ajuda ao desenvolvimento compatível com a visão liberal da globalização e que descansa, basicamente, nos mecanismos de mercado, nas políticas exteriores dos Estados e na defesa dos interesses nacionais, ao mesmo tempo que exige que estes se adaptem a um novo cenário internacional e aos imperativos de um sistema internacional mais integrado.

De uma forma gradual, desenvolveu-se uma “nova agenda” da cooperação para o desenvolvimento, que se estendeu a âmbitos como a liberalização e a reforma económica, a democracia e os direitos humanos, a gestão pública, o meio

ambiente, a construção da paz, e nos anos 90, a luta contra a pobreza. Foi também nesse período, que se afirmaram as metas internacionais do desenvolvimento que foram assumidas como próprias pelas agências bilaterais e pelas organizações multilaterais¹.

Contudo, esses elementos deveriam ter proporcionado um novo fundamento político, económico e ético para aumentar a ajuda pública ao desenvolvimento, mas, como nos referimos acima, a ajuda tem-se registado pouco eficaz na sua acção.

Esta “nova agenda” trás novas prioridades para a ajuda, relacionadas com os problemas colocados pela globalização, mas é também resultado de interesses nacionais dos doadores que vão gradualmente incorporando estas questões. Embora os doadores defendam que o protagonismo das políticas de desenvolvimento radica em muito maior medida nos países receptores (DAC/OECD, 1996), na prática tudo isto supõe, segundo Raffert (Raffert, 1999) um “novo paradigma” das políticas de ajuda que se caracteriza, paradoxalmente, por uma maior condicionalidade na concessão dessa ajuda e numa redução dos recursos a afectar à mesma.

A agenda de reforma das agências de cooperação para o desenvolvimento, centra-se em torno de duas questões principais: a qualidade e o volume da ajuda.

A qualidade exige que as estruturas da cooperação para o desenvolvimento se submetam a auto-avaliações, de forma a imprimir mudanças, ou mesmo, reformas, na forma de conceber e gerir a cooperação. Essas avaliações têm sido desencadeadas à luz da incorporação de técnicas e instrumentos fornecidos pela nova gestão pública/managerialismo, até aqui restritas da esfera do privado, pela análise económica das políticas públicas dada pela Teoria da Escolha Pública, bem como por outras teorias de análise

¹ Em Setembro de 2000, 189 Estados-membros das Nações Unidas, adoptaram um conjunto de metas e de indicadores do desenvolvimento, e partindo do ano de 1990 até 2015, comprometeram-se a atingir melhorias no desenvolvimento económico e bem-estar das pessoas.

económica e institucional, como a Teoria Principal-Agente que analisa as longas cadeias de comando dentro das organizações.

A procura de respostas às novas exigências na gestão dessas instituições, tem passado por preocupações com a: prestação de contas, transparência, avaliação, demonstração de resultados, eficácia e eficiência. Assim como pela introdução de novos conceitos na programação da ajuda: coordenação, parceria, harmonização, alinhamento.

Esta procura de maior qualidade, é também motivada pelas exigências do cidadão-contribuinte que, cada vez mais informado, exige o bom uso dos recursos afectos à ajuda externa, o que requer respostas com qualidade, rigor e transparência por parte dos gestores da cooperação.

Por outro lado, o volume dos fluxos de ajuda, emerge a par com a qualidade, como questão central. Os Estados-membros assumiram compromissos internacionais de maior afectação de recursos à APD de forma a cumprir com o objectivo quantitativo de dedicar 0,7% do rácio APD/RNB aos países em desenvolvimento. Na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Monterrey, esses mesmos Estados reforçaram o compromisso de aumentar os fluxos dedicados à APD. Porém, a dificuldade em atingir esta meta, com excepção para cinco países europeus (Holanda, Dinamarca, Noruega, Suécia, e o Luxemburgo desde há três anos a esta parte), levou à apresentação de metas intermédias, no caso de Portugal 0,33% da APD/RNB, até 2006.

Acresce que na maior parte dos países europeus, e Portugal não é excepção, este compromisso é assumido numa conjuntura de maior disciplina orçamental e de controlo da despesa pública, os quais se traduzem em mecanismos de contenção de gastos e da aplicação de instrumentos para melhoria da eficiência no funcionamento dos serviços públicos em geral, e nos serviços da cooperação, em particular.

As agências de cooperação, e a cooperação portuguesa, em particular, movem-se neste contexto, o que lhes exige uma (re)adaptação e uma capacidade de resposta, necessariamente, diferente daquilo que tem sido a cooperação das últimas décadas. De nada valerão acordos ambiciosos se não forem acompanhados de mecanismos adequados e de uma mobilização extra de energias, de vontade política e de recursos.

Em particular, a Cooperação Portuguesa, hoje, enfrenta três grandes problemas:

1) A Cultura Administrativa da Cooperação.

O actual modelo de cooperação português é fruto de uma evolução histórica baseada em tentativas várias de institucionalização de um modelo alicerçado na manutenção de relações com as antigas colónias, as quais se constituíram como principais parceiros de cooperação.

Um modelo de cooperação que surge no período pós-Revolução de Abril e que resulta da racionalização dessas relações da nossa história colonial, facilitando um tipo de cooperação onde cada Ministério fazia a sua cooperação, com uma parcela dos seus próprios recursos, de forma voluntariosa, avulsa e desadequada às realidades dos novos países. Esta fragmentação entre organismos públicos, resultava em acções e actividades dispersas que colocavam em risco qualquer tentativa de coordenação e de coerência.

De facto, esses Ministérios eram, à data, constituídos, na sua maioria, por um numeroso contingente de recursos humanos que tinham sido funcionários do antigo Ministério do Ultramar e, muitos deles, com relações familiares com África.

Os vários formatos institucionais que foram sendo criados enfrentavam este pano de fundo complexo que está na origem do modelo vigente. O que na

ausência de uma política da cooperação bem delineada e enquadradora, fortaleceu a peculiaridade da Cooperação.

O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), actual agência oficial da cooperação portuguesa, responsável pela coordenação efectiva da cooperação, enfrenta um modelo com estas características e é com ele que terá de ser capaz de dar algumas respostas para uma maior eficiência e eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

2) A Qualidade da Ajuda.

A descoordenação e fragmentação interna, geraram no passado, e geram ainda hoje, um conjunto de estrangulamentos quando se aborda a questão de uma ajuda de qualidade.

A ajuda externa portuguesa, pela natureza do modelo, traduz-se em inúmeros projectos atomizados, isolados, e, muitas vezes, desadequados às necessidades dos países parceiros. São iniciativas várias que, frequentemente, estão descontextualizadas das Estratégias de Redução da Pobreza dos Estados parceiros, ou seja, não foram desenhadas e concebidas na base de propostas apresentadas pelos parceiros.

A cooperação pauta-se por uma elevada dispersão, não só em intervenções, mas também em sectores de actividade.

A ajuda é caracterizada por um elevado peso da cooperação técnica de cariz institucional (professores, cooperantes, consultores, bolsas, maioritariamente, para o ensino superior).

Ainda não é prática na cooperação, a participação em programas² geridos pelo beneficiário, como é o caso dos SWAPs. A situação é semelhante, quando se analisa a participação portuguesa em esquemas de ajuda conjuntos e coordenados com outros doadores (por exemplo, participação em fundos globais).

Assiste-se a uma inexistência de instrumentos de avaliação de resultados e de impacto das acções, de forma a que seja possível informar programações futuras.

Constata-se uma quase ausência de mecanismos de parceria, de coordenação e de harmonização de políticas, práticas e procedimentos.

3) O Volume de Ajuda

Portugal assumiu o compromisso de aumentar o rácio APD/RNB para 0,33%, em 2006, na Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento em Monterrey. Porém, o comportamento da APD portuguesa nos últimos anos, não tem registado uma evolução positiva, nem linear, (quebra dos 0,26%, em 2000, para 0,25%, em 2001, registando subida, em 2002, para 0,27%, e nova descida para os 0,22%, em 2003).

Esta questão está intrinsecamente relacionada com a falta de articulação e coordenação internas (natureza inter-ministerial da cooperação), com a falta de uma estratégia política e de um comando da cooperação em relação ao uso verbas do Orçamento de Estado (OE).

Tradicionalmente, e como referimos acima, cada Ministério, dos seus próprios recursos, realizava as suas iniciativas de ajuda, sem haver um conhecimento e coordenação prévios dos montantes a afectar.

A partir de 1998, foram dados alguns passos no sentido da racionalização dos recursos, no entanto, a metodologia aplicada não era a de uma aprovação prévia

² Programas concebidos pelo país parceiro, com um quadro despesa associado e instrumentos de avaliação.

de um montante global a nível político, mas apenas a soma de um conjunto de parcelas a afectar pelos vários Ministérios.

Foram surgindo vários mapas da cooperação (primeiro Mapa XII, depois mapa XVI) que mais não faziam do que verter num único mapa esses montantes aleatórios que cada Ministério identificava.

O IPAD, hoje, herdou esta fragilidade da dispersão dos recursos, que é uma realidade. Porém, o DL 5/2003 atribuiu-lhe um conjunto de competências, nomeadamente, a responsabilidade, a par com o Ministério das Finanças, pela elaboração e gestão do orçamento da cooperação. Terá de ser capaz de definir um processo de orçamentação que responda às prioridades políticas da cooperação, e que a partir da aprovação de um montante global plurianual se faça um planeamento financeiro para cada ano através da construção dos respectivos orçamentos-programa anuais.

Para fazer face a estes três problemas estruturantes identificados na Cooperação Portuguesa: a cultura administrativa da cooperação, a qualidade e o volume da ajuda, é necessário proceder a alterações no modelo de gestão da Cooperação Portuguesa? E o que deverá ser alterado no actual modelo de ajuda?

Esta é a questão que serve de ponto de partida à presente dissertação. A qual, suscitou-nos, desde logo, a seguinte hipótese de trabalho:

“Poderá a questão colocada ser respondida através de uma análise e reflexão sobre o actual modelo de ajuda português em contraposição com outros modelos de gestão da cooperação europeus?”

2. Metodologia

A natureza do tema, permite uma multiplicidade de abordagens. Porém, para responder à hipótese colocada, decidimos optar por uma direcção que nos permita um processo de exame e de reflexão sobre as principais características do modelo português de cooperação para o desenvolvimento, através da análise de outros modelos de cooperação, relevantes a nível internacional.

Neste sentido, poderíamos ter optado por confrontar o modelo português com vários modelos europeus, contudo, a análise enfermaria do perigo de alguma dispersão.

Uma outra preocupação complementar prendeu-se com o facto de se evitar, ao longo da dissertação, o risco da “importação” das “boas ideias” de outros modelos, só pelo facto de serem fortemente apregoadas em redes de seminários e conferências internacionais.

Assim sendo, e depois de um estudo inicial sobre os vários modelos, optámos por reduzir o campo de análise a um único país – **o modelo irlandês**.

A escolha, baseia-se em duas ordens de razão: por um lado, a Irlanda tem encarado a cooperação como uma mais-valia da sua política externa, e por outro, porque submeteu a sua estrutura institucional de cooperação a uma avaliação, aprovada pelo Governo e pelo Parlamento, que desencadeou uma adaptação dessa estrutura, da sua política e do seu programa de cooperação.

Na realidade, a Irlanda tem vindo a demarcar-se no contexto internacional pela forma como reorganizou a sua política de cooperação. Entre 1992 e 1999, o orçamento da Cooperação Irlandesa aumentou regularmente passando de 40 milhões de libras irlandesas, em 1992, para 178 milhões de libras irlandesas, em 1999. Através do seu Plano de Acção para o Milénio, o Governo irlandês assumiu o compromisso de atingir os 800 milhões de libras em 2007, aproximando-se,

dessa forma, da meta dos 0,7%, contribuindo com a sua quota-parte para a redução da pobreza nos países em desenvolvimento.

Em simultâneo, tem-se assistido a uma forte coordenação entre os Ministérios das Finanças e o dos Negócios Estrangeiros daquele país, apostando fortemente na coerência das suas políticas de ajuda e na identificação de áreas estratégicas prioritárias de intervenção (nomeadamente através da adopção de novas modalidades de intervenção como as “abordagens sectoriais integradas”³). A orientação tem sido para um reforço da sua coordenação com outros doadores e das suas contribuições voluntárias para áreas e organizações multilaterais criteriosamente seleccionadas, bem como no aumento do seu apoio financeiro às ONG irlandesas no terreno.

Uma vez seleccionado o modelo de gestão da Cooperação Irlandesa, pelas razões atrás referidas, procedemos à recolha de dados, através do recurso a fontes documentais e ao método de análise de documentos, de forma a dotar o trabalho de uma base histórica e doutrinária.

À selecção do país, esteve subjacente a opção pelo estudo de caso, utilizando o método comparativo para explorar e analisar, ora num ora noutro modelo, os traços principais da sua estrutura de cooperação, as características do seu programa de ajuda, a adopção de novas modalidades de ajuda, e os pacotes financeiros assumidos por cada um dos países para fazer face aos compromissos internacionais.

Para a informação estatística fornecida, não considerámos necessário proceder a questionários ou inquéritos, uma vez que essa informação está disponível nos núcleos estatísticos que acedemos, quer no CAD/OCDE, quer nas duas organizações de cooperação alvo da presente dissertação, no Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e na Direcção de Cooperação Irlandesa (DCI).

³ Na terminologia em inglês *SWAPs*.

Foi sim necessário, a partir da recolha da informação, proceder à análise e tratamento dos dados através do recurso à estatística descritiva, recorrendo à elaboração de modelos de síntese. Ou seja, a partir de pequenas amostragens sobre montantes APD (bilateral, multilateral, sectorial, geográfica) proceder à realização de análises sintéticas.

Para a apresentação dos dados foi feito recurso a histogramas, para uma mais fácil análise e leitura dos mesmos.

Procedeu-se, também, à apresentação de dois modelos de inferência estatística para simulações dos montantes adicionais de APD necessários para o cumprimento dos compromissos assumidos, até 2006.

3. Estrutura Geral

No sentido de tornar mais clara a exposição e a compreensão do tema, o presente trabalho encontra-se estruturado em 5 capítulos. Os dois primeiros, referentes à problematização, estão incluídos na primeira parte desta dissertação, e os três últimos integram a segunda parte, a componente exploratória, de modo a permitir expor, esclarecer e contrastar duas realidades de cooperação.

1ª Parte:

Capítulo I – A Evolução dos Paradigmas da Ajuda Externa e as Agências de Cooperação. Procuramos caracterizar, de forma sintética, a evolução dos paradigmas da ajuda externa desde a década de 60 até ao período actual. Fazemos uma breve abordagem às Teorias do Desenvolvimento bem como a duas críticas da ajuda externa, para, de seguida, expormos os actuais fundamentos da cooperação para o desenvolvimento no contexto da globalização. Apresentamos os novos actores na cooperação para o desenvolvimento, no

sentido de nos dedicarmos à análise das agências, enquanto organizações responsáveis pela ajuda externa, e principais problemas que hoje enfrentam.

Capítulo II – Quadro Teórico para a Análise Económica e Institucional das Organizações de Ajuda. Abordamos algumas teorias de análise económica e institucional das organizações, nomeadamente, a Nova Gestão Pública, a Teoria da Escolha Pública e a Teoria Principal-Agente. Cada uma, respectivamente, permite trazer à análise das instituições públicas conceitos da gestão privada, os axiomas da racionalidade e do interesse próprio, e a maximização de utilidades.

2ª Parte:

O Capítulo III – As Estruturas das Agências de Cooperação. Partindo de um estudo da OCDE, analisamos e contrastamos duas realidades diferentes – as principais marcas das estruturas da Cooperação Irlandesa (Direcção de Cooperação Irlandesa) e Portuguesa (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento).

O Capítulo IV – A Programação da Cooperação. Pretendemos analisar as principais características dos programas de cooperação, português e irlandês, dando a conhecer algumas linhas mestras (APD bilateral e multilateral, sectores de concentração, países prioritários, novos instrumentos de implementação) e a sua adequação às orientações do actual paradigma de cooperação.

O Capítulo V – O Volume de Ajuda. Neste capítulo, procuramos abordar a questão do volume de ajuda. Analisamos, num e noutro modelo, os respectivos pacotes financeiros, os esforços de concretização dos compromissos internacionais assumidos em Monterrey para a ajuda pública ao desenvolvimento e os instrumentos de gestão orçamental.

Parte I

Capítulo I – A evolução dos paradigmas da ajuda externa e as agências de cooperação

1. As Décadas da Cooperação para o Desenvolvimento

Historicamente situa-se o início da cooperação para o desenvolvimento nos anos 50, na fase pós-Plano Marshall e respectiva reconstrução europeia.

Se, por um lado, os recém-Estados independentes tomavam consciência da forte dependência que ainda mantinham frente aos seus ex-colonizadores, por outro, os países europeus viam, na ajuda externa, o prolongamento de algum controlo sobre as suas antigas possessões. Medidas que permitiriam conter a ameaça do comunismo e que, aliadas a algum altruísmo e tentativas de reduzir a pobreza, produziram uma conjuntura que levou ao início da ajuda externa. (Bannock, 1998).

A cooperação para o desenvolvimento começa, de facto, a marcar presença nos anos 50 e 60 e, desde então, tem estado sujeita a uma rápida evolução e a um intenso debate sobre a sua eficácia na ajuda ao desenvolvimento.

1.1. As décadas de 50 e 60

A década de 50 e 60 caracterizou o desenvolvimento em termos puramente económicos. Era o período de Rosenstein-Rodan (Rosenstein-Rodan, 1943 e 1961) e do “big-push”, e o de Rostow (Rostow, 1960) e os “estádios de desenvolvimento”. Embora de diferentes formas, estes autores argumentavam

que o principal constrangimento ao desenvolvimento económico era a acumulação de capital e, como tal, a ajuda deveria suplementar a poupança doméstica. Defendia-se que as “indústrias nascentes” precisavam nos primeiros anos, de serem protegidas pela competição externa.

Partindo do pressuposto que as sociedades agrícolas, pobres e dependentes da exportação de matérias-primas, não podiam beneficiar em pleno do comércio livre, a ajuda externa era direccionada para a criação de pequenas indústrias locais e de infraestruturas várias, controladas pelo Estado. Tal opção levou, gradualmente, a um sobredimensionamento do Estado e a uma negligência completa pelas questões sociais. É o início do domínio dos “projectos” de construção de infraestruturas, concebidos como “parcelas privilegiadas do desenvolvimento” (Hirschman, 1967 : 2).

1.2. As décadas de 60 e 70

Estas décadas assistem a uma forte expansão da ajuda bilateral e multilateral, destacando-se o início dos empréstimos do Banco Mundial. Tem início a estratégia da “satisfação das necessidades básicas” e a doutrina internacional da ajuda começa a chamar a atenção para a redução da pobreza e, conseqüentemente, para os sectores sociais como a educação e a saúde.

1.3. As décadas de 70 e 80

A década de 80 caracteriza-se por um período de turbulência para a doutrina da ajuda e do desenvolvimento. É provocada pelos choques petrolíferos da OPEP, em 1973 e 1979, e é com ela que se inicia a era do “ajustamento estrutural” como forma de resolver os problemas de liquidez e de insolvência dos países em desenvolvimento.

As políticas macroeconómicas são vistas como a determinante-chave do desenvolvimento. A ênfase era colocada na recuperação económica e financeira

dos países em desenvolvimento, a um nível macro: preocupações ao nível da gestão fiscal, do comércio livre, de um desenvolvimento orientado para o mercado, para a privatização das empresas públicas e para a desregulação.

Em termos ajuda externa, a doutrina do “ajustamento estrutural” traduzia-se em transferências sob a forma de “apoio orçamental”, com os condicionalismos de reformas políticas, de acordo com as tendências defendidas pelo *Washington Consensus*⁴.

De facto, o apoio ao alívio da dívida estava condicionado pela realização dessas reformas políticas. Estas condições, e seus supostos resultados, desencadearam um debate generalizado, com a sociedade civil a dar voz às críticas mais duras. Alguns defendiam o “adjustment with a human face” (Cornia, Jolly e Stewart, 1987), enquanto que outros autores argumentavam que a ajuda ao desenvolvimento dos anos 80, defendia apenas os interesses dos países do Norte e, por essa razão, deveria ser rejeitada. Eles defendiam o cancelamento, ou alívio da dívida. Estas posições fizeram modificar o debate no decorrer dos anos 90.

Constatava-se que o modelo de desenvolvimento, em África, pensado apenas em termos puramente económicos, não tinha conseguido evitar guerras civis, fome, má-nutrição e epidemias.

Aliás, a ILO/OMT sumariava a sua posição :

“...it has become increasingly evident, particularly from the experience of the developing countries, that rapid growth at the national level does not automatically reduce poverty or inequality or provide sufficient productive employment.” (ILO, 1976 : 15).

A década de 80 é, assim, caracterizada pela crise da dívida e pelo crescimento da pobreza no mundo.

⁴ É usualmente sinónimo de “neoliberalismo” e de “globalização”. Trata-se de um conjunto de políticas macro-económicas defendidas pelas instituições financeiras internacionais, e amplamente apregoadas nas décadas de 80 e 90. Defendiam: disciplina fiscal, liberalização do comércio, privatização, desregulação, taxas de câmbio competitivas, liberalização das taxas de juro.

1.4. As décadas de 80 e 90

Em parte como resultado das críticas às abordagens baseadas no mercado dos anos 80, e princípios de 90, a doutrina do desenvolvimento, na década de 90, voltou a orientar-se para a redução da pobreza como objectivo último do desenvolvimento.

As doutrinas da década de 90 colocam a tónica na reforma das políticas e no desenvolvimento institucional.

Uma vez que o mercado livre não podia funcionar sem uma rede de instituições eficazes, era necessário que os Governos operassem de forma coerente e transparente, com sistemas legais e judiciários efectivos, com regulamentação adequada e com enquadramentos educacionais adaptados às novas necessidades.

O papel do Governo é claramente reconhecido. Assim, à tónica colocada na “boa governação”, associa-se uma maior preocupação com a redução da pobreza, a participação das mulheres⁵, os direitos humanos, o ambiente, a população e o desenvolvimento do sector privado.

Há a tomada de consciência de que a pobreza é multidimensional, não se reflectindo apenas na falta de rendimento. Torna-se necessário “integrar” as suas várias componentes para uma ajuda externa que se queria mais eficaz e promotora do desenvolvimento dos países mais pobres.

A redução da pobreza tornou-se, de facto, no tema principal da agenda internacional, com os doadores bilaterais e multilaterais a assumirem-na como objectivo central dos seus programas de ajuda.

⁵ Conhecida por “women in development (WID), mais tarde chamada “Igualdade do Género”.

O Cansaço da Ajuda

A par, assistia-se a um conjunto de transformações preocupantes. Os fluxos de ajuda elevados até aí registados tinham estado relacionados com a crise económica e com o aumento da pobreza e da dívida, que teve início na década de 70 e se intensificou durante a década de 80. Mas, com as baixas taxas de exportação, os elevados custos associados às mesmas e o fim das facilidades relacionadas com a obtenção dos empréstimos nos mercados internacionais, os países beneficiários passaram a recorrer cada vez mais a empréstimos do BM e do FMI, bem como aos doadores bilaterais.

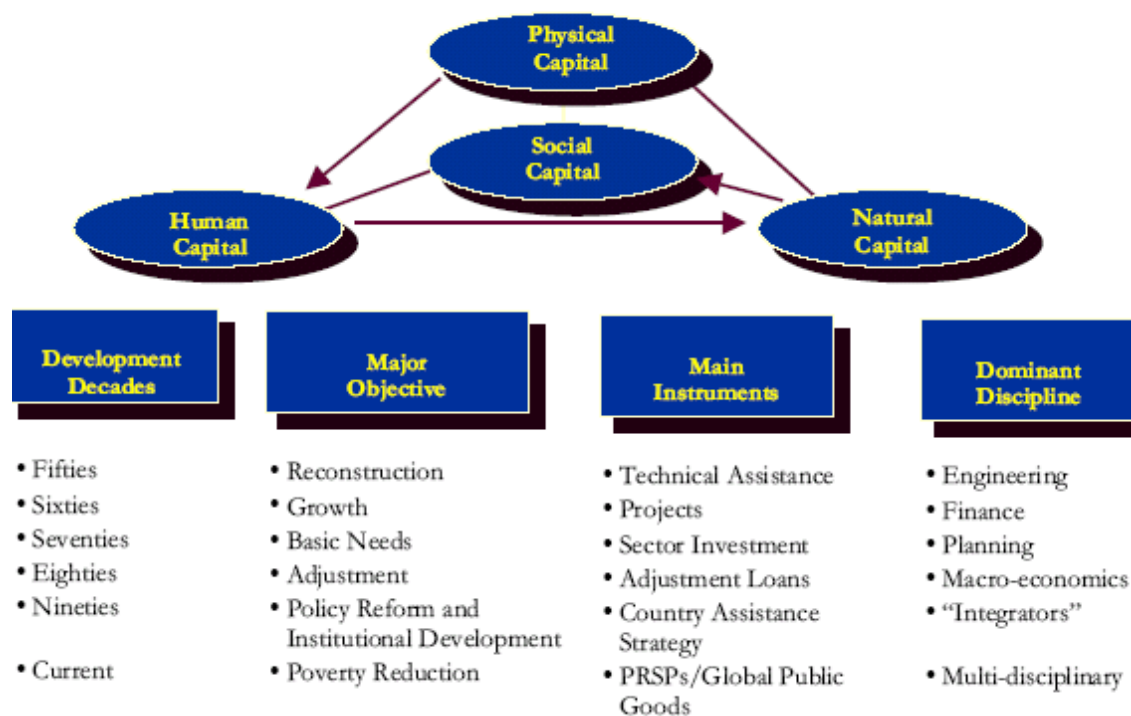
Ora, a dívida crescente desses países originava a necessidade de uma ajuda continuada criando uma forte dependência da mesma. (Brautigam, 2000).

Consequentemente, este contexto levou ao chamado “cansaço da ajuda”, ou “aid fatigue” no termo original, com os fluxos externos a registarem fortes descidas, nomeadamente a partir de 1990. A década de 90 registou, em termos de fluxos de ajuda externa, uma forte quebra da APD, em cerca de 30% em termos reais, entre 1992 e 1998 (DAC/OECD, 2000).

“The decade of the 1990s was marked by a strong and lingering case of “aid fatigue” influenced by the rising fear that foreign assistance was generating aid dependency relationships in poor countries. The issues of the effectiveness of aid conditionality was also critically debated” (Thorbecke, 2000 : 47).

Estes processos de transformação da doutrina do desenvolvimento implicaram, naturalmente, crises de fundamentação e debates sobre os objectivos e validade da ajuda como instrumento do desenvolvimento. E, por norma, resultaram em “novas fundamentações” da cooperação para o desenvolvimento.

Figura 1 - Reconceptualização da Agenda do Desenvolvimento



Fonte: Picciotto, R. (2002). *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterrey Challenge*. Banco Mundial.

2. Uma “Nova Agenda” da Cooperação para o Desenvolvimento

Assistia-se ao surgimento de uma nova agenda da cooperação para o desenvolvimento que se estendeu a áreas como a liberalização e a reforma económica, a democracia e os direitos humanos, a gestão pública e a luta contra a pobreza.

Na tradução desta “nova agenda”, o CAD apresentava um documento orientador da “nova cooperação para o desenvolvimento” (DAC/OECD, 1996). O documento - “Shaping the 21st Century: The Contribution for Development

Cooperation”⁶ - propunha uma estratégia para a cooperação que incluía quatro elementos principais:

- 1) Uma partilha de **objectivos comuns** (pela primeira vez, são definidos e calendarizados três objectivos: bem-estar económico, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental (os primeiros Objectivos Internacionais do Desenvolvimento).
- 2) Uma **parceria efectiva** baseada em princípios de responsabilidade e de apropriação (ownership) por parte dos beneficiários.
- 3) Ênfase na **qualidade**, na transparência e prestação de contas mútua (accountability), na protecção dos direitos humanos e no Estado de direito.
- 4) A necessidade de **coerência** entre as políticas (imigração, ambiente, emprego).

Pela primeira vez, se vem falar, de forma clara, em conceitos de parceria, qualidade, coerência, prestação de contas. São mudanças na abordagem que tiveram, e têm, um forte impacto na organização e gestão dos sistemas de cooperação para o desenvolvimento.

Ao largo da década, têm lugar várias Conferências das Nações Unidas⁷, que vieram reforçar o cariz multidisciplinar da cooperação para o desenvolvimento, abarcando uma variedade de temas: população, ambiente, papel das mulheres, estabelecimentos humanos.

Os compromissos assumidos, nestas Conferências, entre a comunidade doadora e os países parceiros, permitiram identificar objectivos e metas para o desenvolvimento que culminaram na aprovação, pelo CAD e pelas instituições internacionais, do documento – *A Better World for All*⁸, onde a redução da pobreza assume um papel fulcral. Aí são apresentados sete propostas que se

⁶ Este documento foi adoptado pelo CAD, na reunião de Ministros da Cooperação para o Desenvolvimento e de Altos Funcionários das agências doadoras, em Maio de 1996.

⁷ Educação (Jomtien, 1990); Crianças (Nova Iorque, 1990); Ambiente (Rio de Janeiro, 1992); Direitos Humanos (Viena, 1993); População (Cairo, 1994); Desenvolvimento Social (Copenhaga, 1995); Mulheres (Pequim, 1995); Estabelecimentos Humanos *Human Settlements* (Istambul, 1996); Segurança Alimentar (Roma, 1996).

⁸ Acessível em: <http://www.paris21.org/betterworld/development>.

tornaram nos novos Objectivos Internacionais de Desenvolvimento, cada um deles remetendo para uma dimensão da pobreza.

Fruto dos compromissos e resoluções dessas Conferências Mundiais das Nações Unidas (NU), 189 Estados-membros das Nações Unidas assumem, em Setembro de 2000, através da Declaração do Milénio, um conjunto de objectivos e metas internacionais, conhecidos como “Objectivos de Desenvolvimento do Milénio” (ODM)⁹, a serem atingidas num prazo de 25 anos.

Os 8 objectivos¹⁰ do Milénio são:

1. Erradicação da pobreza extrema e da fome.
2. Educação primária universal.
3. Promoção da igualdade entre sexos e o reforço do papel das mulheres.
4. Redução da mortalidade infantil.
5. Melhoria da saúde materna.
6. Combate ao HIV/SIDA, malária e outras doenças.
7. Promoção da sustentabilidade ambiental.
8. Promoção de uma parceria global para o desenvolvimento.

Os ODM, na sua maioria, correspondem aos Objectivos Internacionais do Desenvolvimento, apresentados no documento “A Better World for All”, com as devidas adaptações. Porém, o objectivo nº 8 é novo, usa a linguagem da Declaração do Milénio, ao realçar as responsabilidades entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, no que respeita aos progressos do “desenvolvimento”.

O primeiro e principal objectivo do Milénio (erradicação da pobreza extrema e da fome) requer o desenvolvimento da economia, o acesso equitativo aos serviços sociais, a capacitação dos mais pobres (empowerment) e uma maior protecção social.

⁹ Na terminologia em inglês, *Millenium Development Goals*.

Os 2º,4º,5º e 6 relacionam-se com a saúde e a educação. A sua concretização implicará despesas bem direccionadas para essas áreas bem como no desenvolvimento e na qualidade das infraestruturas (água potável, saneamento, electricidade, transportes).

Já o 3º e 7º são relativos à igualdade entre sexos e à sustentabilidade ambiental. A sua realização implica medidas de política transversais (cross-cut) a todos os sectores da sociedade.

À Declaração do Milénio, sucederam-se um conjunto de conferências internacionais, nomeadamente a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, que teve lugar em Março de 2002, em Monterrey. Ela permitiu reafirmar a vontade política dos doadores relativamente aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, sedimentando um novo consenso – Consenso de Monterrey.

Essas metas e objectivos estão, gradualmente, a ser incorporados pelas agências da cooperação, o que se tem traduzido na procura de resultados na área do desenvolvimento, aliçada em princípios de coordenação, de harmonização, de parceria e de prestação de contas e de desenvolvimento holístico.

Como esclarece o Banco Mundial “ownership, partnership, results orientation and holistic development characterize the new development paradigm” (WorldBank, 2001 : 3).

¹⁰ Acessível em: <http://www.developmentgoals.org/>

Quadro 1 - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

| Goals | Targets |
|--|---|
| Goal 1. Eradicate extreme poverty and hunger. | Target 1. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than \$1/day. |
| | Target 2. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger. |
| Goal 2. Achieve universal primary education. | Target 3. Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling. |
| Goal 3. Promote gender equality and empower women. | Target 4. Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005, and to all levels of education no later than 2015. |
| Goal 4. Reduce child mortality. | Target 5. Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate. |
| Goal 5. Improve maternal health. | Target 6. Reduce by three-quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio. |
| Goal 6. Combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases. | Target 7. Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS. |
| | Target 8. Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases. |
| Goal 7. Ensure environmental sustainability. | Target 9. Integrate the principles of sustainable development into country policies and programs and reverse the losses of environmental resources. |
| | Target 10. Halve by 2015 the proportion of people without sustainable access to safe drinking water. |
| | Target 11. By 2020 to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers. |
| Goal 8. Develop a Global Partnership for Development. | Target 12. Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system. |
| | Target 13. Address the special needs of the least-developed countries. |
| | Target 14. Address the special needs of landlocked countries and small island developing states. |
| | Target 15. Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term. |
| | Target 16. In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth. |
| | Target 17. In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable essential drugs in developing countries. |
| | Target 18. In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications. |

Fonte: World Bank (2002). *Millenium Development Goals*.

Na prática, este consenso supõe um “novo paradigma” em que as políticas de ajuda se caracterizam por uma maior condicionalidade, e ao mesmo tempo, por uma diminuição dos recursos afectos à ajuda (Raffert, 1999).

Financiamento e condicionalidade são duas facetas da mesma política. A condicionalidade¹¹ das políticas tornou-se a prática usual, nos últimos anos, tanto por doadores bilaterais como multilaterais. A ideia subjacente é a de que ao se estabelecerem “condições” relacionadas com o desembolso da ajuda, ela deverá ser um incentivo ao país parceiro de forma a ele assumir políticas e práticas na prossecução de determinados objectivos e resultados.

Porém, a condicionalidade sempre foi alvo de críticas, especialmente, desde os anos 80, com os empréstimos do ajustamento estrutural e as condições a eles associadas. Vários autores argumentam que a ênfase na democracia, nos direitos humanos e na boa governação não se promovem pelo seu valor intrínseco, mas porque são percebidos como condições necessárias para a estabilidade política que, por sua vez, é essencial para o surgimento do sector privado. (Hippler, 1995).

De facto, o novo paradigma liga a eficácia da ajuda à adopção de políticas adequadas e de governação transparente pelo país parceiro, colocando neste a responsabilidade pelo seu desenvolvimento.

Os princípios teóricos estão lançados. Estes elementos deveriam ter proporcionado um novo fundamento, político, económico e ético para aumentar a ajuda ao desenvolvimento, não só em volume mas também em qualidade. Porém, o cenário é outro, tem-se assistido a um declínio do volume de ajuda, à sua atomização em centenas de projectos distantes das reais necessidades dos parceiros, descoordenação e duplicação de iniciativas.

¹¹ Conceito que se tornou corrente, pelo apoio generalizado ao documento do Banco Mundial “Assessing Aid: What Works, what Doesn’t Work and Why (World Bank, 1998).

3. Breve Abordagem às Teorias do Desenvolvimento

Será importante destacar outros quadros de análise para uma compreensão do debate em torno da ajuda externa e suas principais críticas.

O pensamento sobre o desenvolvimento poderá ser dividido em quatro principais teorias: modernização, dependência, sistema-mundo e globalização.

• Teoria da Modernização

A palavra “desenvolvimento” era raramente usada nos primeiros anos do pós IIª GM. O conceito “modernização” defendido por teóricos como Nurkse, Arthur Lewis e Rostow (5 estádios do desenvolvimento¹²) era encarado como a resposta ao atraso das sociedades tradicionais. O desenvolvimento pressupunha a modernização das sociedades tradicionais, tendo como modelo os Estados ricos e industrializados do Ocidente.

Os vários teóricos¹³ da Teoria da Modernização apontam como principais características do processo de modernização: ser gradual; homogêneo, uma vez que a modernização produz tendências para a convergência entre as sociedades; de aproximação aos modelos europeus ou americanos (europeização ou americanização); e, irreversível uma vez iniciado.

Os primeiros anos do desenvolvimento são historicamente enquadrados pela Teoria da Modernização. De uma forma geral, apontam-se as seguintes razões para a sua difusão: o surgimento, pós IIª GM, dos EUA como uma superpotência através da implementação do Plano Marshall para a reconstrução europeia; o alastar do comunismo com apelo às economias planificadas; e a

¹² Sociedade tradicional, pré-condição para o *take off*, o *take off*, caminho para a maturidade, sociedade de consumo.

¹³ Rostow, Levy, Tipps entre outros.

desintegração dos impérios coloniais que deram origem a Estados-nação independentes que procuravam um novo modelo de desenvolvimento.

No entanto, a Teoria da Modernização , embora muito popular nos anos 50, é alvo de fortes críticas a partir da década de 60. As primeiras críticas estão fortemente associadas a Peter Bauer, no livro *Dissent on Development*, publicado em 1972.

De facto, o clima intelectual dos anos 50 não era muito favorável às críticas de Peter Bauer que durante anos lutou contra os chamados peritos do desenvolvimento que defendiam a planificação centralizada e viam no proteccionismo e na ajuda externa requisitos básicos para o crescimento económico. Historicamente, o colapso dos países do bloco soviético em 89 e da ex-URSS, em 91, aliado ao fim da planificação centralizada na China e em outros PVD¹⁴, foram momentos decisivos para uma abertura à perspectiva do mercado livre e de um Estado minimalista, que promoveram o aparecimento de novas abordagens do desenvolvimento.

Bauer foi um forte crítico da ajuda externa, defendendo que a APD distorce o mercado interno.

Para Bauer, a essência do desenvolvimento reside na expansão das opções individuais e o papel do Estado é o de proteger a vida, a liberdade e a propriedade para que os indivíduos possam seguir os seus objectivos e metas. O seu lema era: “Governo limitado, não planificação centralizada”.

Para o autor, qualquer restrição à liberdade económica e às trocas de mercado (comércio livre) reduz as alternativas que se apresentam aos indivíduos.

Bauer refutava os conceitos essenciais da economia ortodoxa/tradicional do desenvolvimento que, até aí, defendia a ideia de “ciclo vicioso da pobreza”, isto

é, que as populações pobres, por não poderem poupar o suficiente para acumular e investir - um dos requisitos do crescimento económico -, não conseguiram sair do estágio de pobreza. Por essa via, justificava-se que os países pobres não se poderiam tornar ricos sem ajuda externa.

Contradizendo a linha tradicional, o autor vem defender¹⁵ que há muitos países que saíram da pobreza sem grandes poupanças de capital e, inclusive, sem nenhuma ajuda externa, sustentando que “a ajuda externa não é necessária nem suficiente para o desenvolvimento económico, e até é bem provável que o prejudique” (Bauer, 1976 : 95-136). Acrescenta que os tecnocratas que argumentam que os PVD não podem crescer sem ajuda externa, e que a pobreza se auto-perpetua, ignoram o facto de que “(...) ter dinheiro é resultado do avanço económico e não sua pré-condição (...)” (Bauer, 2000 : 6).

Para o autor, “a ajuda externa é uma força anti-mercado importante”. (Bauer, 1978 : 182-183).

Bauer repetiu, constantemente, em vários estudos, que a ajuda externa fracassou porque é a liberdade económica, e não a ajuda externa, o principal ingrediente para fomentar o avanço material. E sublinha que o comércio incrementa o leque de alternativas para os pobres, mas que a ajuda externa os faz depender mais do Governo e politiza a vida económica. Defende que a ajuda oficial deve ser encarada como um subsídio para Governos corruptos e não como como um subsídio para os mais pobres (Bauer, 1976).

Reforça que essa ajuda foi frequentemente utilizada para aumentar a riqueza dos governantes do 3º mundo e apoiar as suas convicções políticas, e não para promover economias sãs a longo-prazo ou a independência dos indivíduos dos países mais pobres. Esta ajuda serviu também para beneficiar os

¹⁴ Utiliza-se aqui o termo PVD (países em vias de desenvolvimento) utilizado pelos autores. Embora o conceito tenha evoluído para “países em desenvolvimento” e, hoje em dia, “países parceiros”.

¹⁵ As posições de Bauer são construídas através de estudos vários que realizou sobre indústrias da borracha na Ásia, nomeadamente na Malásia.

produtores nacionais dos países doadores. Por essa razão, sustenta que sem ajuda externa não haveria 3º mundo.

“o conceito de 3º mundo e da ajuda externa são inseparáveis. Um não poderia existir sem o outro” (Bauer, 1984 : 40).

Bauer encarava as transferências Governo-Governo como “uma fonte independente de hostilidade ao mercado”. Os líderes do 3º mundo têm aí um incentivo para usar a ajuda externa e ganhar mais controlo sobre a vida económica:

“Dado que a ajuda é dada aos Governos, reforça a posição do Estado e o engrandece em comparação com o sector privado.” (Bauer, 1978 : 182-183).

• Teoria da Dependência

A Teoria da Dependência surge neste ambiente de críticas ao clima intelectual vigente. Está associada aos trabalhos da CEPAL (Comissão Económica para a América Latina) e de Raul Prebisch, Gunder Frank, Dos Santos, Enrique Cardoso, Samir Amin e outros autores.

De facto, o aspecto nuclear da Teoria de Dependência é de que não se pode esperar que o capitalismo ocidental traga desenvolvimento industrial para os países mais pobres. Os países pobres estão na periferia do capitalismo e o interesse do centro do capitalismo (Ocidente) é o de explorar e preservar essas assimetrias em termos de poder, produção e comércio.

Influenciada por esta Escola, destaca-se aqui a posição de Teresa Hayter que faz uma forte crítica à APD dizendo que ela é usada numa escala global em benefício dos interesses das nações industrializadas do “centro”, em prejuízo da “periferia”.

Hayter sustenta que a ajuda externa só é fornecida pelos doadores porque é do seu interesse político, estratégico e económico. Os esquemas de empréstimos bilaterais são apenas vistos como meios de permitir abrir novos

mercados e/ou vender produtos não competitivos. Uma vez que o beneficiário importa determinado equipamento, que provavelmente estará desadequado às suas necessidades, terá de continuar a usufruir de assistência técnica e afins do doador para a manutenção desse equipamento. Como ela refere:

“the export of capital thus becomes a means for encouraging the export of commodities” (Hayter, 1981 : 73).

Refere também, como exemplo, que os empréstimos dos programas de ajustamento estrutural, provenientes das agências multilaterais, são uma tentativa de fechar, dentro do sistema capitalista, os países mais pobres, assegurando que os seus mercados permaneçam abertos para a exportação de produtos manufacturados enquanto impedem a criação de pequenas indústrias nascentes que beneficiariam, em alguma medida, da protecção tarifária.

Assim, defende que os países industrializados através dos seus programas de ajuda, e as agências multilaterais, fomentam a manutenção de uma ordem económica e política que é necessária para a sua sobrevivência. As elites do 3º mundo são mantidas no poder, implementando políticas favoráveis ao Ocidente.

Em conclusão, Bauer refere que a APD cria uma cultura de dependência que aniquila o processo natural de modernização, prejudicando a capacidade das economias de competir eficazmente no mercado mundial. Hayter defende que a ajuda externa é mais uma arma das nações avançadas usada para a manutenção da relação de dependência, que só pode ser quebrada com os PVD a “desligarem-se do sistema capitalista”.

• A Teoria do Sistema Mundo

Uma das críticas mais fortes às duas Teorias anteriores é a de que elas se baseiam nos pressupostos e resultados do Estado-nação, enquanto que as Teorias do Sistema Mundo e da Globalização centram a sua atenção nas conexões internacionais entre países, especialmente as relacionadas com o comércio, o sistema financeiro internacional e a tecnologia mundial.

Um elemento central ao aparecimento desta Teoria era a forma como o capitalismo estava a ser realizado partir dos anos 60, ou seja, os sistemas financeiros internacionais e de comércio passaram a ter um carácter mais flexível, onde as acções dos Governos, individualmente, tinham um peso e influência cada vez menor.

Wallerstein, e outros autores, reconhecem que há condições mundiais que são forças determinantes, nomeadamente, para as nações sub-desenvolvidas e que a unidade de análise não pode ser apenas o Estado nação. Há novos factores com forte impacto nesses países, como o sistema de comunicações global, os mecanismos de comércio mundiais, o sistema financeiro internacional ou ainda a transferência de tecnologia.

• A Teoria da Globalização

A Teoria da Globalização emerge dos mecanismos globais de maior integração, tendo particular ênfase na esfera das transacções económicas. Uma perspectiva similar à do Sistema Mundo, porém, uma das suas principais características é a tónica nos aspectos culturais e na comunicação global. Mais do que os laços políticos, financeiros e económicos, os teóricos da Globalização defendem que os principais elementos para a interpretação do desenvolvimento são os laços culturais entre as nações. Nesta comunicação cultural, um dos factores mais importantes é a maior flexibilidade da tecnologia para “ligar” as pessoas em todas as partes.

Em resumo, para esta Teoria, os factores culturais são um aspecto determinante em cada sociedade, a unidade de análise Estado-nação perdeu terreno em função das comunicações globais e dos laços internacionais, e, com a uniformização dos avanços tecnológicos, cada vez mais sectores sociais estarão ligados entre si com outros grupos (dominantes e não dominantes) à volta do mundo.

4. Os Actuais Fundamentos da Cooperação para o Desenvolvimento

A posição dominante do debate actual, e à qual as transformações em curso parecem responder, é a de um modelo, ou uma fundamentação, “liberal-conservador”. Liberal no plano económico, e conservador, no plano político e institucional.

Este modelo tenta responder ao processo de globalização, o qual está basicamente dirigido para a liberalização, para a desregulação e para a eliminação dos obstáculos ao livre jogo das forças de mercado.

Assim, nesta abordagem, o “desenvolvimento” é encarado como um processo natural de integração gradual das economias nacionais num mercado mundial regido pelo jogo da oferta e da procura.

A “agenda do desenvolvimento” visará assegurar a liberalização dos fluxos de capitais e o acesso ao mercado mundial, a adopção de políticas nacionais que permitam atrair os fluxos e promover a competitividade da economia, incluindo a “boa governação”, os direitos de propriedade, os estímulos ao investimento e a melhoria do “capital humano”.

O modelo actual, embora partilhe alguns fundamentos ideológicos e teóricos das posições mais extremas, outorga um papel à ajuda ao desenvolvimento. Esse papel é limitado e subsidiário em relação ao mercado, numa clara continuidade do que foi o modelo vigente da IIª GM, o que não impede que o modelo se tenha adaptado ao novo contexto da globalização.

Segundo o autor Sanahuja Perales (Sanahuja Perales, 2001), este modelo de ajuda subordina-se a quatro grandes objectivos:

Em 1º lugar, no plano nacional, a ajuda deve promover a adopção de políticas económicas favoráveis aos mercado e financiar os investimentos necessários, em infraestruturas, para a sua plena integração no mercado mundial.

Em 2º lugar, no plano internacional, o argumento principal considera a ajuda como um instrumento para a correcção das “falhas e imperfeições do mercado” (Fitzgerald, 1998). As políticas de ajuda ao desenvolvimento permitem confrontar “externalidades” negativas de um mercado mundial cada vez mais integrado, principalmente na área em que a acção governamental não é suficiente.

Em 3º lugar, no plano social a ajuda constitui uma “rede de segurança” internacional como forma de atenuar os custos sociais das políticas de ajustamento e de reforma económica.

Em 4º lugar, no plano político esta racionalidade foi assumida pelo influente documento do CAD, e enquadrador das políticas e programas de cooperação: *Shaping the 21 Century: The Contribution for Development Cooperation* (DAC/OECD, 1996). Um contexto que explica, de alguma forma, o consenso alcançado pelos Estados doadores em torno das metas do desenvolvimento humano, ambiente e redução da pobreza.

Nessa perspectiva, a proposta do CAD é a de um modelo de ajuda ao desenvolvimento compatível com a visão liberal da globalização e que descansa, basicamente, nos mecanismos de mercado, nas políticas exteriores dos Estados e na defesa dos interesses nacionais, ao mesmo tempo que exige que estes se adaptem a um novo cenário internacional e aos imperativos de um sistema internacional mais integrado.

5. Os Actores da Cooperação para o Desenvolvimento

A cooperação para o desenvolvimento é hoje parte integrante de uma sociedade internacional imersa num processo de globalização e de integração acelerada, atravessando um período de transição e de mudanças de resultados imprevisíveis.

Atravessa-se um processo em que, paradoxalmente, as economias estão cada vez mais integradas, mas também se assiste ao alastrar da pobreza e das desigualdades sociais.

O processo de globalização modificou substancialmente as condições de acesso ao capital e reforçou o papel dos actores privados, em especial das empresas e das ONG. Assiste-se à chamada “privatização da ajuda” que representa o envolvimento crescente dos actores privados na cooperação para o desenvolvimento, e a um declínio dos Estados como actores principais do sistema.

Em qualquer caso, os novos actores não se deverão substituir aos estatais mas complementarem-se entre si. Nos Estados, e nos Governos, permanecerão, provavelmente, as responsabilidades primeiras pela materialização dos direitos da pessoa humana e, dentro destes, do bem-estar social. (Sanahuja Perales, 2001).

Impõe-se também uma “nova arquitectura mundial” das instituições internacionais, com novas instituições monetárias e financeiras internacionais, como novos programas de ajuda externa. O que alguns autores chamam de “novo multilateralismo” (Streeten, 1992 : 6-18).

De facto, existe hoje uma “comunidade política global”, com actores globais. Em relação directa, geram-se novas exigências globais de governação e de cooperação a que os mecanismos tradicionais de cooperação inter-estatal e as

organizações internacionais clássicas, e seus instrumentos, não conseguem responder.

Porém, as responsabilidades para enfrentar os problemas globais estão atribuídas a organizações cujo desenho institucional não responde às exigências da globalização. Nessa perspectiva, a análise que aqui empreendemos recai sobre um dos actores dessa “nova comunidade política” – as agências de cooperação.

É neste cenário que essas organizações se movem e se tentam (re)adaptar.

5.1. O desafio das agências de cooperação ¹⁶: qualidade e volume de ajuda

A agenda de reforma das agências de cooperação para o desenvolvimento centra-se em torno de duas questões principais:

- aumento da qualidade da ajuda
- aumento do volume da ajuda

Relativamente à qualidade da ajuda, constatou-se que o aumento da APD, só por si, não é suficiente para a redução da pobreza. É preciso assegurar um uso mais adequado dos fluxos de ajuda.

A este propósito a Comissão concluiu que:

“Unfortunately the Commission once again concludes that in spite of the evident potential gain from closer co-operation, and in spite of the numerous commitments to act, few concrete steps have been taken to achieve closer coordination of policies and harmonisation procedures” (European Union, 2004 : 2).

A questão da qualidade remete-nos para: definição de objectivos, procura de resultados, prestação de contas, participação e avaliação. E estas, em consequência, obrigam à necessidade de reconceptualizar políticas e programas

¹⁶ Termo usado na sua concepção lata, ou seja, enquanto organizações oficiais de cooperação.

de cooperação que coloquem a tónica na parceria, na coordenação e na harmonização da ajuda, na adopção de novas modalidades de ajuda, na coerência de políticas e na apropriação do desenvolvimento por parte do país parceiro.

É de sublinhar que a questão da qualidade é colocada aos vários intervenientes: ao parceiro, através da exigência de uma boa aplicação dos fundos disponibilizados, ou seja, para beneficiarem de ajuda externa, quer proveniente de doadores bilaterais, quer das IFIs¹⁷, têm de assumir um compromisso através da apresentação de uma Estratégia de Redução da Pobreza (PRSP¹⁸), e com condicionalismos que têm a ver com uma boa governação, Estado de direito, gestão económica e financeira transparente, prestação de contas; e, ao doador obrigando a uma reconceptualização na forma de programar e conceber a cooperação, no sentido de uma maior eficácia da ajuda externa.

Esta procura de maior qualidade, é também motivada pelas exigências do cidadão-contribuinte que, cada vez mais informado, exige o bom uso dos recursos afectos à cooperação para desenvolvimento, o que significa respostas de qualidade, com transparência e prestação de contas pelos gestores da cooperação.

Relativamente ao volume de ajuda, a comunidade doadora comprometeu-se a aumentar significativamente a sua parcela de APD. Individualmente os EM propuseram-se a atingir a meta das NU de 0,7% do RNB, com balizas intermédias até 2006.

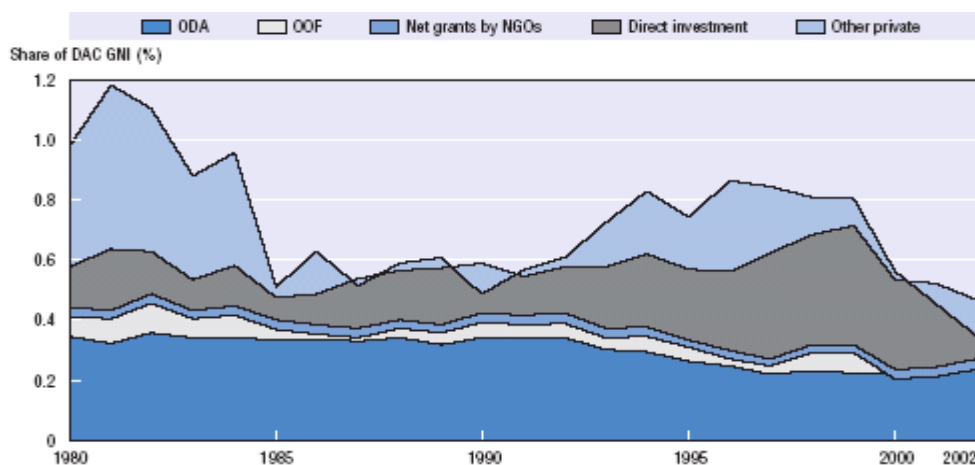
Apesar de se assistir, nos últimos anos, uma evolução positiva, o último relatório do CAD, de 2003, dá-nos conta que em 2002 os fluxos de APD foram de 57 biliões de USD, um equivalente a 0,23% do RNB (DAC/OECD, 2003). Ou seja, apesar desta evolução positiva frente a anos anteriores, a actual percentagem

¹⁷ Instituições Financeiras Internacionais

¹⁸ Na terminologia em inglês "Poverty Reduction Strategy Papers".

ainda fica muito aquém do objectivo quantitativo de 0,7% a que os países da OCDE se comprometeram, desde finais da década de 70.

Figura 2 - Fluxos de ajuda dos Membros do CAD para os países em desenvolvimento, 1980-2002



Fonte: DAC/OECD. (2003). *Development Cooperation Report*.

Numa apreciação global, a ajuda dos EM do CAD, em proporção do RNB, nunca atingiu a meta dos 0,7% e, mais grave, a tendência de longo-prazo é para um regular decréscimo - veja-se o rácio de 0,52%, em 1960, para os 0,23%, em 2001. (DAC/OECD, 2003).

No que respeita ao esforço de cada país, no volume de ajuda externa, em função do seu RNB, apenas alguns atingem e ultrapassam a meta das NU. A Holanda e os países escandinavos (Dinamarca, Noruega e Suécia) fazem-no desde meados da década de 70 e o Luxemburgo de há 3 anos a esta parte. (Bettencourt Moreira, 2004).

Capítulo II – Quadro teórico para a análise económica e institucional das organizações de ajuda

1. Managerialismo ou Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM)

O surgimento da abordagem managerial, particularmente o movimento do NPM, remonta à década de 70. Oliveira Rocha destaca três factores subjacentes à necessidade de reforma do sector público: a crise económica e a internacionalização das economias; a dimensão do *Welfare State* e as fortes pressões para o bom uso dos recursos públicos a fim de se evitar défices fiscais elevados; e, a influência do *New Right* nas abordagens orientadas para o mercado (Oliveira Rocha, 2000). Factores que se traduziam em novos conceitos, resultantes de exigências associadas à eficiência e eficácia dos mecanismos de mercado.

De facto, o primeiro diagnóstico dos analistas da nova gestão pública revelava o cenário de um sector público composto por burocracias estatais centralizadas que correspondiam a padrões culturais da 1ª metade do séc. XX, com as dificuldades acrescidas pelo sobredimensionamento do Estado.

O desafio que se impunha pretendia transformar a Administração Pública e a cultura administrativa orientando-a para os resultados organizacionais, para uma gestão individual e para o uso de instrumentos de mercado. Apelava para a privatização, sempre que possível, e para a substituição das estruturas e das culturas burocráticas do passado por entidades mais pequenas, flexíveis e orientadas para o cidadão. O objectivo final era o de um Estado mínimo que desenvolvesse apenas as funções que fossem necessárias, de uma forma eficaz e efectiva (Aberbach e Rockman, 1999).

Em consonância, a etapa inicial dessas mudanças caracterizou-se pela aplicação das tecnologias da gestão privada no seio das organizações públicas, a racionalização de estruturas e de procedimentos, a revisão dos processos de tomada de decisões e o incremento da produtividade dos funcionários públicos.

Pode considerar-se os EUA como um dos países promotores do modelo da nova gestão pública, a partir da difusão alcançada com a obra: "Reinventing Government", um estudo sobre o sector público, realizado por Al Gore, no período da administração Clinton.

Influenciado por estas práticas do sector privado, o sector público foi sendo sujeito a um processo global de transformação que se difundiu a nível mundial enquanto elemento-chave para a mudança e para a modernização da AP.

Tal como refere Pollit e Bouckaert, o NPM difundiu-se mundialmente porque à sua volta gravita a crença de que:

"conduz a um Governo mais económico e eficiente, com serviços de maior qualidade e programas mais eficazes e, também, simultaneamente, introduz mudanças como a ampliação do controlo político, maior liberdade dos gestores na sua gestão, maior transparência governamental..." (Pollit e Bouckaert, 2000 : 9).

O NPM converteu-se, assim, na doutrina comum da agenda da reforma burocrática, em vários países da OCDE, em finais de década de 70 (Hood e Jackson, 1991).

Em termos gerais, os documentos da OCDE, resgatam estes princípios mas vão para além da visão restritiva do NPM - a trilogia economia, eficácia e eficiência -, apontando para um conjunto de elementos-chave de transformação da gestão pública (DAC/OECD, 1995):

- a) Dar autoridade e flexibilidade.
- b) Promover o desempenho, o controlo e a responsabilidade.
- c) Desenvolver a competência.
- d) Providenciar serviços adequados para os cidadãos.

- e) Melhorar a gestão dos recursos humanos.
- f) Fazer uso das tecnologias da informação.
- g) Melhorar a qualidade da regulação.
- h) Fortalecer as funções nucleares do Governo.

1.2. A Nova Gestão Pública (NPM) e a cooperação para o desenvolvimento

Como referi, o NPM parte do pressuposto que as práticas de gestão tanto podem ser aplicadas ao público como ao privado.

A aplicação do managerialismo no campo da cooperação difundiu-se, certo é, a todas as entidades e organismos: empresas de consultoria, ONG, agências responsáveis pela cooperação, Ministérios, entre outros.

Uma abordagem que significou uma mudança de trajectória para:

- regras e procedimentos orientados para os resultados, em detrimento dos processos;
- metas e indicadores de desempenho num quadro de prestação de contas públicas;
- descentralização na tomada de decisão;
- melhoria dos mecanismos de monitorização e de notificação;
- *contracting-out* de serviços pelas entidades públicas;
- introdução de práticas de gestão do sector privado (esquemas de remuneração em função do desempenho, em alguns casos específicos, contratos individuais de trabalho);
- desenvolvimento de um *mission-statement* (por exemplo, “objectivo: redução da pobreza” ou “comércio, não ajuda”).

Consequentemente, esta nova abordagem reflecte uma preocupação com a imagem da entidade e o desenvolvimento de uma estratégia global da organização, a adopção de um plano de acção, aliada à concentração na

eficiência, usualmente, referida como “value for money” (Caiden 1988; Aucion 1990; Hood e Jackson, 1991).

O NPM faz aqui a ligação entre a eficiência, a eficácia e a prestação de contas¹⁹.

Por essa razão, tem-se assistido a uma forte pressão para a mudança do funcionamento das instituições da APD e para uma atenção crescente com a eficiência, levando a que os doadores começassem a procurar formas de melhor gerir os seus recursos a fim de se atingirem os objectivos estratégicos assumidos e publicamente conhecidos.

As pressões relativas ao bom desempenho têm sido exercidas por toda a comunidade internacional. Os primeiros a encabeçarem as mudanças foram os Ministérios das Finanças que começaram a exigir prestação de contas dos fundos públicos adstritos a cada um dos departamentos governamentais encarregues da APD.

Porém, tem-se assistido a um impacto tardio, ou ausência do mesmo, nas entidades responsáveis pela ajuda. A literatura nesta matéria aponta várias razões, nomeadamente de ordem técnica e política.

Saltmarshe e outros autores referem, por exemplo, numa perspectiva técnica, que a avaliação das actividades do doador representa desafios de medição muito específicos, num ambiente caracterizado por múltiplos doadores. E, apesar de se poder invocar o facto de se terem estreitado vários objectivos para um principal - redução da pobreza - medir o impacto dessa ajuda externa, permanece um desafio. (Saltmarshe *et al*, 2003).

Acresce que estamos perante um ambiente organizacional complexo onde o desempenho está, primariamente, nas mãos dos Governos e das entidades

¹⁹ Accountability, na versão inglesa.

beneficiárias, mas onde também existem várias instituições dos doadores a desempenhar múltiplos papéis, levando conseqüentemente a problemas de “atribuição” quando nos interrogamos acerca da relação entre o fornecimento da ajuda e os resultados do desempenho. (Saltmarshe *et al*, 2003).

Numa perspectiva política, os mesmos autores referem que é importante reconhecer que o hiato temporal entre as intervenções e as conseqüentes reduções da pobreza não têm o mesmo ritmo que os ciclos político-eleitorais, demasiado curtos, a que os Governos doadores têm de se submeter. Por exemplo, o investimento na educação primária não dará frutos em menos de 20 anos.

Também a APD não enfrenta o mesmo tipo de escrutínio público, e pressão para o seu desembolso, que os investimentos para a educação ou saúde no doador. E, tanto assim é, que a APD só representa uma pequena fracção dos orçamentos nacionais.

Porém, continua a ser inegável que elevadas quantias de dinheiro público são afectas anualmente à cooperação e que os contribuintes exigem estar informados acerca do seu destino e da forma como foi utilizado. Uma razão que, só por si, obriga a melhorias nas agências de cooperação de forma a tornar a sua actuação mais transparente e eficiente e a dar pertinência à sua própria existência.

1.2.1. Limites à transferência da reforma gerencial

A adopção das técnicas do managerialismo, remete-nos para a necessidade de alguma cautela em relação a essas transferências de reformas gerenciais.

Nos anos 90, o Serviço de Administração Pública da OCDE²⁰, assumiu o papel de porta-voz global para um modelo particular, “anglo-saxão”²¹, de reforma gerencial (Halligan, 1996; Pollit e Bouchaert, 2000; Premfors, 1998).

O modelo a adoptar era o de um programa continuado de mudança no estilo do NPM. Os países que não cumprissem com tais mudanças corriam o risco de serem rotulados como “lentos”. A título de exemplo, os holandeses adoptaram o conceito de “agências executivas”, tendo-se baseado, explicitamente, no programa britânico “Next Steps”, de 1990, e daí para a frente, outros países europeus o tentaram também. Em Portugal, dessa influência resultou a criação da APAD, a agência responsável pelo financiamento e execução do programa de cooperação, cujas expectativas saíram, na sua maioria, goradas, tendo sido mais tarde extinta.

Powell e DiMaggio propuseram uma explicação teórica para a convergência de determinadas formas organizacionais para um tipo comum – “isomorfismo institucional”. (Powell e DiMaggio, 1991).

A ideia de isomorfismo institucional tem sido bastante utilizada para explicar as tendências do sector público e do privado.

O primeiro tipo identificado pelos autores – o “isomorfismo coercitivo” - ocorre quando uma organização adopta uma determinada forma porque alguma autoridade dominante ou superior a pressiona nesse sentido. Por exemplo, na cena internacional, algumas reformas nos países em desenvolvimento são claramente implementadas em nome de organizações beneficentes, quer nacionais quer internacionais.

O segundo modelo – “isomorfismo por mimetismo” – ocorre quando uma organização conclui que o caminho mais seguro é copiar o que foi feito por

²⁰ Na sua terminologia em inglês “Public Administration Service – PUMA”

²¹ É exemplo a criação de “agências de cooperação” promovidas pelo documento britânico “Next Steps”

organizações aparentemente mais bem sucedidas ou com maior estatuto nessa área.

O terceiro – “isomorfismo normativo” – ocorre quando organizações responsáveis pelo estabelecimento de padrões de qualidade decretam que determinados processos devem ser organizados de forma específica (exemplos: BM, OCDE, *Fora* Internacionais sobre o Desenvolvimento).

Mas, como refere Pollitt :

“transferências desse tipo não se reduzem a uma publicação em papel couchet ou a uma apresentação em powerpoint – ela é, em si, um processo complexo que deve ser bem gerenciado”. (Pollitt, 2001 : 10)

A conclusão a que Pollitt chega é que, embora o discurso oficial seja bastante positivo, há que ter cautela. O conhecimento funcional ou contextual é bem mais importante para o sucesso ou fracasso de uma reforma, do que a tecnologia empregue. A tarefa gerencial é a de saber combinar a especialização em gestão técnica, com o conhecimento funcional e a atenção ao contexto em que se funciona.

2. A Teoria da Escolha Pública

A Teoria da Escolha Pública é aqui analisada pela sua importância para a compreensão das políticas públicas.

Durante os anos 70, o modelo de políticas do sector público centrava-se na noção de um Governo enquanto “super-indivíduo”, um ente que centrava em si os interesses da sociedade como um todo, capaz de corrigir os efeitos das “falhas de mercado” (Gwartney e Wagner, 1988).

Assim, a atenção dos investigadores centrava-se na identificação das “falhas de mercado” que seriam, supostamente, corrigidas pela acção governamental.

Porém, este cenário foi desafiado pelo trabalho de Tullock e Buchanan, na obra “The Calculus of Consent”, através da qual denunciavam a politização da economia, porque havia uma separação artificial entre economia e política, e criticavam a visão romântica do Estado benevolente e eficaz (Azevedo Alves e Moreira, 2004).

O que a Teoria da Escolha Pública vem fazer é aplicar as ferramentas da análise económica ao comportamento político, numa tentativa de explicar o comportamento das instituições políticas e de como agem os indivíduos, no contexto dos vários papéis que assumem.

Este modelo permite compreender as “falhas políticas” de uma forma similar ao contexto das “falhas de mercado”, desenvolvidas pelos economistas clássicos.

Como referem José Manuel Moreira e André Azevedo Alves:

“(…) o principal elemento inovador introduzido por esta abordagem foi a aplicação de axiomas económicos básicos (nomeadamente a racionalidade e o comportamento baseado no interesse próprio) à realidade política.” (Azevedo Alves e Moreira, 2004 : 31).

Em face do exposto, as características-chave na construção da Teoria da Escolha Pública são²²:

1) o postulado individualista – As acções em sociedade são sempre resultado de escolhas de indivíduos, os quais, quer na esfera pública, quer na privada, tentam maximizar em nome próprio a utilidade/benefícios das suas acções (minimizando os custos inerentes). É erróneo pensar que por agirem na esfera pública, as pessoas terão comportamentos altruístas e de compaixão.

Os seus comportamentos são sim resposta a incentivos, de forma semelhante quer no público, quer no privado.

²² Esta distinção de três características-chave é maioritariamente construída sob a análise feita por José Manuel Moreira e André Azevedo Alves.

Consequentemente, os indivíduos podem, ou não, assumir comportamentos de “rent-seeking”, ou seja, enveredar por tentativas de usar o processo político para obter ganhos para si, em detrimento de outros. Esse comportamento depende das estruturas políticas de incentivos que encontrem (exemplos: *lobbies*, subsídios, protecção frente à competição, tratamento preferencial em termos de impostos, ou ainda grupos que procuram privilégios através de legislação específica que salvguarde seus interesses ou, por exemplo, para um aumento da sua fatia de recursos públicos).

Por estas razões, a Teoria da Escolha Pública aborda a política como um processo de trocas e de intercâmbio entre os indivíduos.

2) uma concepção não orgânica do Estado – A Teoria da Escolha Pública rejeita uma concepção orgânica do Estado, ou seja, o Estado não tem objectivos, motivações e valores próprios independentemente dos indivíduos que o constituem. Por isso, a Teoria rejeita a noção que o Estado “corporize” uma “vontade geral”.

As escolhas públicas são sempre feitas por indivíduos com motivações e interesses próprios e divergentes. O Estado não é mais do que um meio, uma entidade artificial, um conjunto de processos e de mecanismos criados pelos indivíduos (Azevedo Alves e Moreira, 2004).

3) relação entre política e economia – A Escolha Pública põe fim à separação entre política e economia. De facto, os indivíduos agem tendo em conta interesses individuais, independentemente da esfera onde actuam. Esta análise relacional nunca foi feita, mas com o peso crescente do Estado e do Governo, ela é essencial para as regras de decisão política e do modo como actuam os agentes políticos.

Esta Teoria vem precisamente alertar para a necessidade de questionar a própria acção do Governo e da AP, partindo do pressuposto aparentemente

razoável de que os indivíduos que actuam no mercado não se transformam radicalmente quando passam a agir na esfera governativa ou burocrática (Azevedo Alves e Moreira, 2004).

2.1. A Teoria da Escolha Pública e a cooperação para o desenvolvimento

A Teoria da Escolha Pública, ao permitir compreender a organização humana, ajuda a perceber como um Ministério dos Negócios Estrangeiros, ou um Ministério da Cooperação, as suas agências e parceiros, se comportam em distintos quadros institucionais e com diferentes incentivos nos diversos níveis de cooperação.

Por exemplo, num clima de contenção orçamental, os gestores dos programas/projectos tenderão a proteger as suas fatias orçamentais. Esses mesmos indivíduos, dependendo do quadro de incentivos, poderão optar por actividades “rent-seeking” para desvantagem de todo o sistema de ajuda. Poderão, também, escolher dar prioridade a objectivos pessoais, em detrimento dos objectivos gerais do Ministério ou da agência.

Consequentemente, a análise alerta para o cumprimento de algumas premissas. Desde logo, qualquer proposta de intervenção do Governo deve explicitar os objectivos a atingir, os custos envolvidos, os recursos humanos necessários, o esquema organizacional e de incentivos a aplicar e os métodos e a avaliação a utilizar na prossecução dos objectivos desejados.

3. A Teoria Principal-Agente

A Teoria Principal-Agente decorre da observação simples de que as organizações modernas são, por norma, hierarquizadas, com chefias (principal) a darem instruções a agentes. Essas chefias, quer trabalhem numa empresa, num clube ou numa AP, não podem desempenhar todas as tarefas e tomar todas as decisões. Por isso, precisam de delegar parte das suas competências nos agentes.

Esta delegação resulta no facto da chefia não ter uma informação completa sobre todas as actividades do agente. Consequentemente, da delegação podem resultar dois tipos de problemas:

No primeiro, o agente pode esquivar-se às instruções dadas pela chefia e realizar as tarefas que lhe foram delegadas de forma a ir de encontro aos seus próprios interesses, ao invés do interesse da chefia. É o chamado “risco moral”.

No segundo, aquando da negociação de tarefas com a chefia, o agente pode ter acesso a informação que só ele saiba e pode manipulá-la de forma a não ir de encontro aos interesses da chefia. É a chamada “desvio selectivo”. (Martens, Mummert, Murrell, Seabright, 2001).

As grandes organizações, como as instituições de ajuda, consistem em múltiplas camadas de delegação, onde poderão ocorrer esses dois tipos de desvios.

Aliás, Martens e outros autores (Martens *et al*, 2001) concluíram, através dos seus estudos sobre organizações de ajuda, que há uma divergência de interesses entre os vários agentes envolvidos na APD, mesmo que comprometidos com a mesma organização e os mesmos objectivos do programa de ajuda.

Por outro lado, estamos perante Administrações Públicas com características próprias, que as diferenciam dos privados.

As aplicações da análise económica às AP surgiram há poucos anos (Martimort, 1991; Holmstrom e Milgrom, 1991; Tirole, 1994). É com base nesses contributos que se podem distinguir três principais características entre público e privado:

- a) Enquanto que as empresas têm um único objectivo – o lucro - as AP têm múltiplos objectivos. Um organismo de ajuda público visa construir escolas, hospitais, estradas, financiar programas vários.
- b) Enquanto que as empresas têm múltiplos accionistas (principal) que partilham o mesmo objectivo (lucro), as AP têm múltiplas chefias (políticos, parlamentares) que raramente partilham objectivos. Um parlamentar pode preferir canalizar recursos para a construção de uma estrada, enquanto que outro pode decidir apoiar um programa de prevenção da SIDA.
- c) Enquanto que as empresas podem medir o custo de oportunidade de um leque de opções, as AP não têm, de forma clara, indicadores de medição das suas opções.

3.1. Teoria Principal-Agente e a cooperação para o desenvolvimento

Numa organização pública de ajuda, a cadeia de relações principal - agente inicia-se com os contribuintes a agirem como “principal” que transferem parte do seu rendimento para os países beneficiários da ajuda. Os contribuintes delegam a execução dessas transferências aos seus representantes (políticos, parlamentares) que se tornam agentes. Já na organização responsável pela ajuda, esses agentes tornam-se “principais” e aí começará um novo conjunto de relações principal-agente através de uma cadeia de comando hierárquico. Cria-se um conjunto de interfaces principal-agente dentro da organização, com empresas sub-contratadas, com ONG, com delegações no terreno, etc.

Consequentemente, cada interface, na longa cadeia de comando, pode criar incentivos para os desvios mencionados - “risco moral” e “desvio selectivo”. Daí que o resultado final de um processo de ajuda possa ser bem diferente do que o originalmente esperado pelo contribuinte, pela organização de ajuda ou pelos beneficiários.

As organizações de ajuda enfrentam também a dificuldade gerada pela multiplicidade de tarefas. Dependendo dos incentivos, algumas merecerão maior atenção que outras.

A título de exemplo, a dificuldade em medir o desempenho, resulta numa concentração desproporcionada nas actividades de “inputs” – orçamento, pessoal -, em detrimento da qualidade dos “outputs” (resultados) do programa de ajuda. De facto, normalmente, os orçamentos, os contratos e os gastos em projectos são mais fáceis de monitorizar do que os resultados produzidos ou o impacto dos mesmos. Também a passagem de uma ajuda que se concentra em projectos de investimento de capital para uma cooperação pró-reformas institucionais e políticas (a cooperação dos anos 90, como já tive oportunidade de referir) dificulta a medida desse desempenho.

O papel da avaliação

Martens (Martens *et al*, 2001) defende a importância do papel da institucionalização de uma avaliação formal dos programas de ajuda, como um dos elementos essenciais para o bom desempenho da ajuda externa e para evitar os dois perigos acima enunciados.

O que deve acontecer é que, para um determinado orçamento de ajuda há uma parcela que deve ser gasta em avaliações. No entanto, também aqui ela está sujeita a um conjunto de interesses em jogo. Esta fatia pode ser maior ou menor consoante o interesse em canalizar mais verbas para os projectos, ou maiores montantes para a monitorização e avaliação dos vários prestadores de modo a

assegurar o uso adequado de cada cêntimo gasto nos projectos. À contrário, a agência pode optar por reduzir a percentagem de orçamento dedicado à avaliação, o que poderá resultar em avaliações de menor qualidade ou mesmo ausência das mesmas.

O que estes autores pretendem demonstrar é que a natureza da ajuda externa, combinada com a natureza das AP, coloca fortes constrangimentos ao bom desempenho dos programas de ajuda. Por essa razão, defendem concepções institucionais bem informadas (contratos, acordos e programas de ajuda, mecanismos para alocação orçamental). A maior parte das estruturas de ajuda e seus programas são padronizadas, complexas e onerosas, quer em tempo quer em dinheiro, deixando pouco espaço para variações, a menos que haja uma forte vontade política para seguir em frente.

PARTE II

CAPÍTULO III - As estruturas das agências de cooperação

1. O Cenário Actual

Meio caminho percorrido até às metas de 2015, não podemos com certeza dizer que as promessas estejam cumpridas. O progresso tem sido apenas parcial, e bastante insuficiente, quanto ao conjunto de resultados tão ansiados no combate à pobreza.

Porém, os compromissos assumidos não podem cristalizar no tempo. Para o impedir, são necessárias mudanças, novas linhas de orientação na gestão da cooperação para o desenvolvimento, ou mesmo verdadeiras reformas. Há exemplos de Estados-membros que submeteram as organizações responsáveis pela cooperação a avaliações e, em consequência, têm implementado mudanças, mais ou menos profundas, na forma como estruturam a sua cooperação.

Esta tarefa de auto-análise, e consequente avaliação, não é fácil uma vez que, em qualquer estrutura, existem “equilíbrios instalados”, na maioria das vezes, avessos às mudanças.

Mas, a realidade é que as estruturas de cooperação estão hoje a sofrer uma “crise de confiança” e, mais do que nunca, precisam de demonstrar maior credibilidade, transparência na sua acção e maior eficácia. Não o conseguindo, tenderão a desaparecer.

É, de facto, um desafio que implica, desde logo, transformações institucionais que passam pela articulação de novos conceitos, pela adopção de

vários instrumentos, pela reformulação de estratégias. Naturalmente, salvaguardando e respeitando a natureza de cada uma das estruturas de gestão da cooperação.

2. As Cinco Estruturas de Gestão da Cooperação Identificadas pela OCDE

Um estudo da OCDE, "A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members" (Chang, Fell, Laird, 1999), identifica, em traços largos, cinco estruturas de gestão de ajuda nos EM da OCDE.

Em todos os países-membros, quer os programas de ajuda, quer os próprios contextos de prestação do serviço público, divergem entre si determinando, de forma diferenciada, as suas estruturas organizacionais:

Modelo 1 - Um Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) integrado, modelo normalmente atribuído aos países nórdicos, e que se pauta por uma forte coerência uma vez que integra a política e a execução da cooperação numa lógica geográfica, e abrange não só a cooperação mas também a política externa e de comércio.

Modelo 2 - Uma Direcção de Cooperação para o Desenvolvimento dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o que significa que todas as funções desde a concepção à execução, são coordenadas pela Direcção de Cooperação para o Desenvolvimento.

Modelo 3 – Um Ministério que define a orientação política e uma agência separada responsável pela execução (exemplo: Alemanha).

Modelo 4 – Um Ministério ou agência autónoma. É o caso do Reino Unido, através da DFID. É uma estrutura que se dedica em exclusivo à cooperação, que

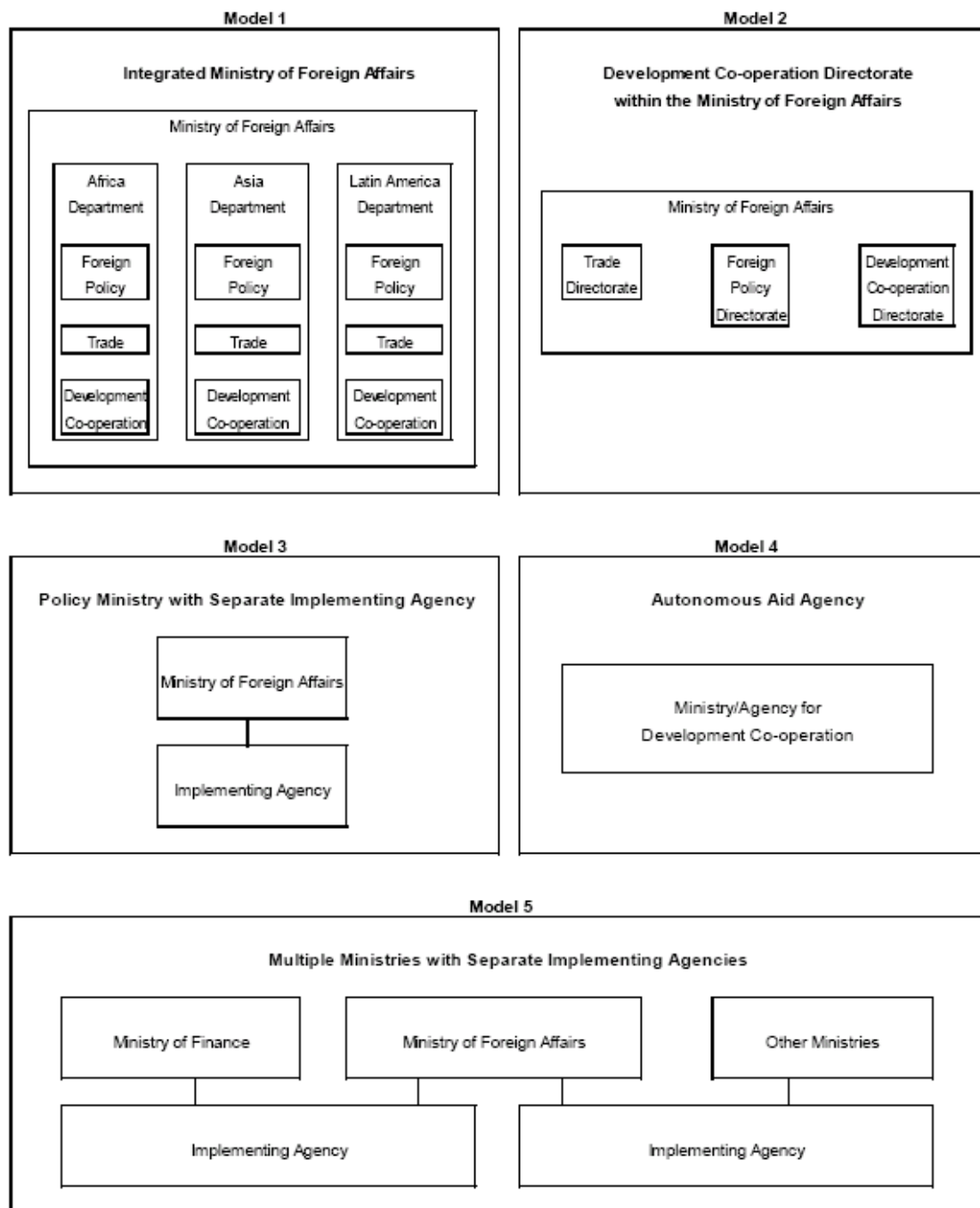
está sob o comando político de um membro do Conselho de Ministros e que se dedica somente à cooperação. É fortemente desconcentrada, com escritórios nacionais e nos países parceiros.

Modelo 5 – Um estrutura que envolve diversos Ministérios e que necessita de um esforço extra para assegurar a coordenação e a coerência entre as políticas.

Tal como aponta o estudo, não há um modelo de organização ideal para a gestão dos programas de cooperação para o desenvolvimento. Cada um dos 5 modelos identificados pela OCDE tem os seus aspectos positivos e negativos. Aliás, não há soluções correctas ou erradas, uma vez que uma resposta pode funcionar num contexto e não funcionar noutro.

É nesse pressuposto, que a análise visará explorar as aproximações possíveis entre o modelo irlandês (modelo 2), pelas razões já explicitadas no primeiro capítulo, mas que se prendem essencialmente com a eficácia que esse modelo tem demonstrado em termos do cumprimento dos seus compromissos e pela reforma a que se submeteu, e o modelo português (modelo 5), tentando dar resposta à hipótese que serviu de ponto de partida à presente dissertação.

Figura 3 - Representação esquemática das estruturas de gestão da ajuda dos Estados-membros do CAD/OCDE



Fonte: Chang, H; Fell, A ; Laird, M. (1999). *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members.*

2.1. A estrutura de cooperação irlandesa

Uma análise ao modelo 2, permite verificar que todas as funções da cooperação para o desenvolvimento (concepção, planeamento, relações externas bilaterais e multilaterais) são coordenadas pela Direcção de Cooperação Irlandesa (DCI²³), que está integrada no MNE.

Como tal, a política de cooperação apresenta-se plenamente integrada na política externa do país. Uma vez que a coerência da política externa está colocada ao nível da coordenação política, é essencial, neste tipo de modelo, a criação de instrumentos facilitadores da mesma – a adopção de documentos de orientação estratégica, a definição de estruturas de coordenação, ou encontros regulares entre os agentes envolvidos na cooperação.

A estrutura de Cooperação Irlandesa "encaixava" no modelo 2 até 2001, altura em que foi submetida a uma revisão profunda, que, por sua vez, levou a uma maior autonomia da *Irish Aid* – hoje DCI. Por essa razão, ela pode ser considerada uma alternativa do modelo 2. E a razão prende-se com o facto de a estrutura responsável pela cooperação ter passado a beneficiar, a partir de 2001, de uma muito maior autonomia, mudando inclusive de nome e com um novo mandato.

Esta reforma surge na sequência de uma decisão governamental, em Setembro de 2000, na qual a Irlanda se comprometeu a atingir a meta das Nações Unidas de 0,7% do rácio APD/RNB até 2007, com uma meta intermédia de 0,45% a ser atingida até finais de 2002. Assim, tem adaptado a sua estrutura e a sua política de cooperação. Essa reestruturação foi, aliás, imposta, pelo Ministério das Finanças para o seu aval relativamente à meta dos 0,7% APD/RNB.

²³ *Development Cooperation Ireland.*

Os princípios da sua política externa estão apresentados no *white paper* "Challenges and Opportunities Abroad", publicado em 1996. O documento situa a cooperação para o desenvolvimento como uma expressão prática da política externa irlandesa.

O documento também define, como elemento-chave da cooperação, a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável complementados com os seguintes objectivos: promoção da democracia, direitos humanos, igualdade do género, igualdade social; protecção do ambiente; resposta rápida a situações de emergência e desastres humanitários; e capacitação da sociedade civil.

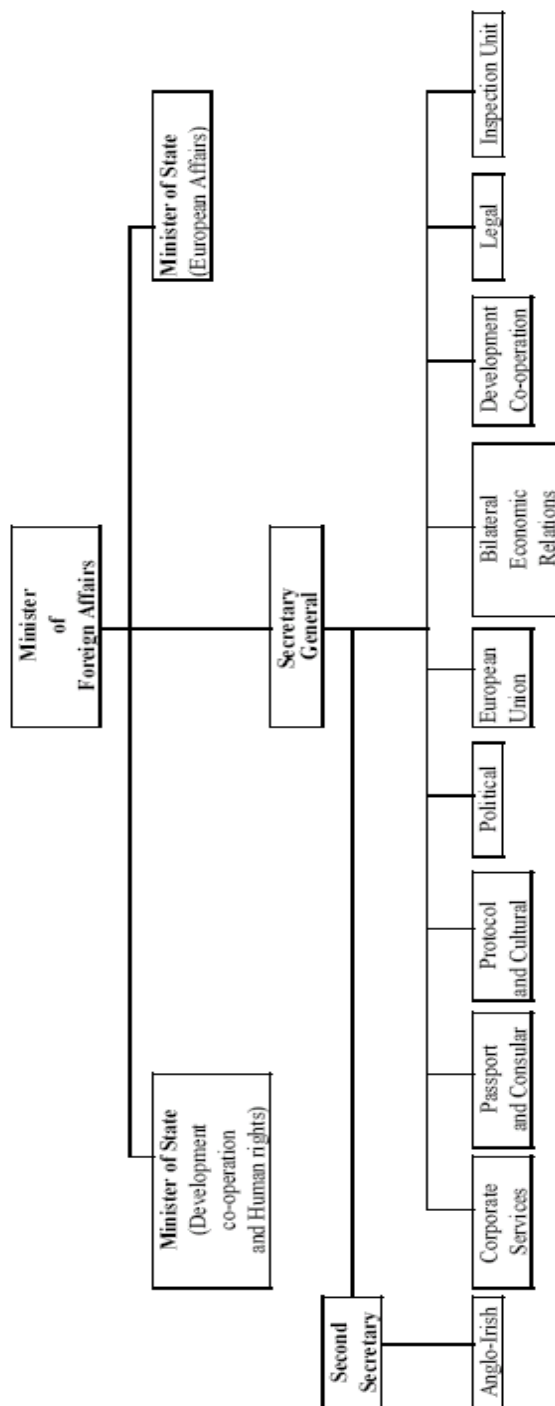
O relatório do Comité de Revisão da Ajuda Irlandesa (Ireland Aid Review Committee, 2002), vem reconfirmar a redução da pobreza como objectivo transversal, ou seja, todas as políticas e actividades devem ser definidas em razão do impacto que têm na redução da pobreza e na sua capacidade de contribuição para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

O Comité propôs, ainda, a introdução de um conjunto de princípios que deverão orientar o programa de cooperação: eficácia, eficiência (*value for money*), transparência e prestação de contas.

O DCI é composto por 9 secções sob a sua alçada, sendo a avaliação uma unidade independente. Até à revisão interna, promovida pelas conclusões do Comité de Revisão da Ajuda, o DCI compunha-se por 4 secções. A partir dessa altura, foram também criados mecanismos formais de promoção do diálogo, de coordenação e de troca de informação dentro da Direcção.

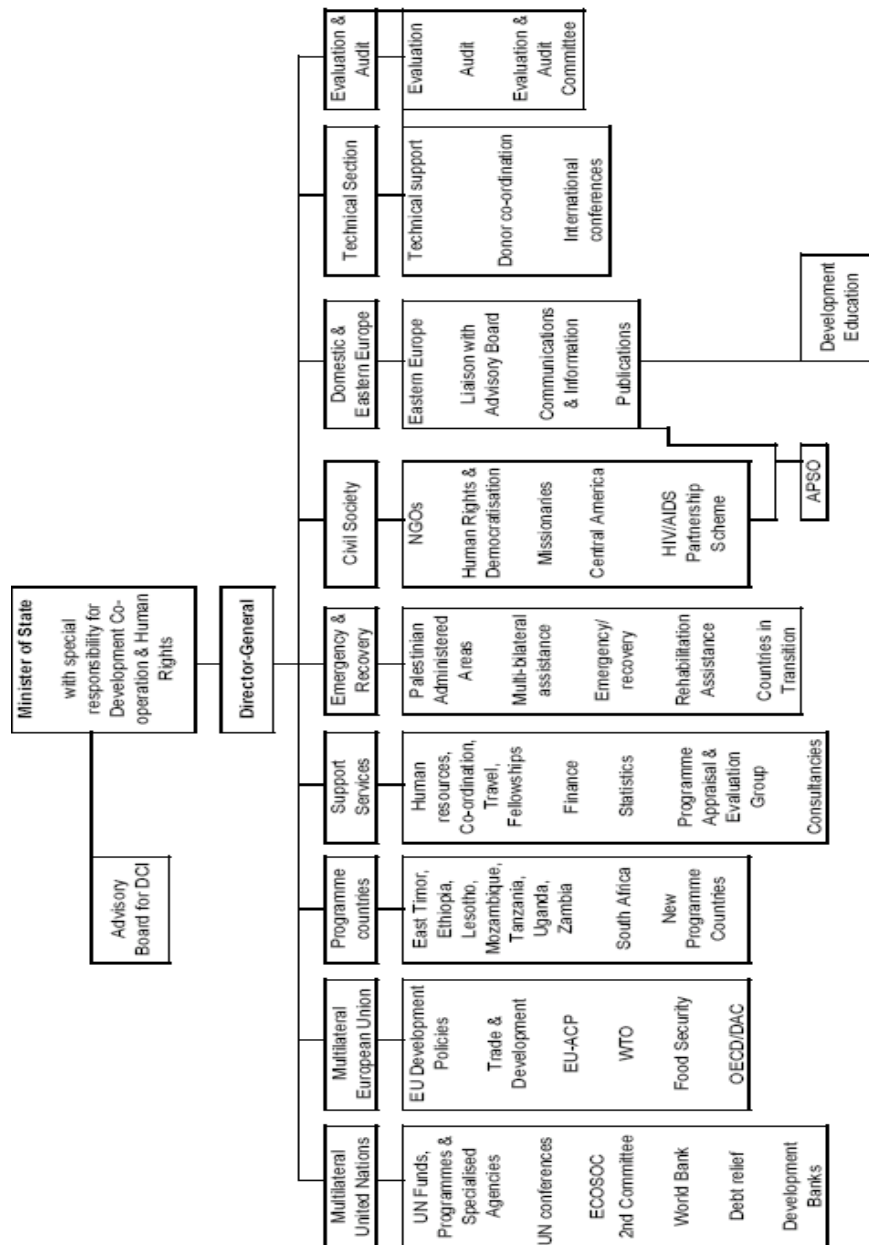
O DCI administra seis "programas prioritários por país", projectos em "outros países bilaterais" e esquemas e fundos especiais de apoio às ONG. É também responsável pela ajuda multilateral irlandesa através de apoios aos programas de desenvolvimento da UE e das contribuições voluntárias para a ONU e outras agências e fundos.

Figura 4 - Organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros Irlandês

Figura 5 - Organograma da Direcção de Cooperação Irlandesa (DCI)



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros Irlandês

Em termos gerais, há a destacar um conjunto de entidades envolvidas na Cooperação Irlandesa.

A *APSO (Agency for Personal Service Overseas)* é um organismo independente financiado por fundos públicos que apoia voluntários em serviço temporário nos países em desenvolvimento, quer directamente, quer em co-financiamento com ONG. A APSO concentra-se em dezasseis países prioritários na África, América Central e Camboja. Tal como recomendado pelo Comité de Revisão, e de forma a garantir alguma flexibilidade na sua gestão, a APSO, em finais de 2004, passou a estar integrada no DCI.

O *National Development Education Advisory Committee*, criado em 2003, é um organismo que fornece aconselhamento ao MNE e ao DCI sobre questões políticas e sobre estratégias de promoção da educação para o desenvolvimento. Promove anualmente um *forum* consultivo sobre cooperação.

A *Refugee Agency* é um corpo não governamental que coordena o programa de apoio aos refugiados na Irlanda. Parte do seu orçamento é classificado como APD (ajuda pública ao desenvolvimento).

O *Advisory Board* para o DCI foi criado, em 2002, pós Comité de Revisão. Trata-se de um conselho consultivo composto por antigos ministros e com representação das ONG (algo que não acontecia na anterior estrutura). Tem competências de vigilância, de acompanhamento e de orientação estratégica da Cooperação Irlandesa.

Este Conselho elaborou ainda o “Plano Estratégico para a Cooperação Irlandesa”, na sequência das recomendações do Comité de Revisão.

Devido à pequena dimensão do Governo irlandês e do seu programa de ajuda, é possível uma coordenação informal eficaz entre os vários departamentos

do DCI e entre estes e os outros organismos envolvidos na cooperação, o que tem facilitado a coerência na maioria das suas políticas para os países em desenvolvimento. Esta coerência é complementada pela existência de mecanismos formais essenciais à colaboração e à implementação dos programas bilaterais e multilaterais.

O modelo irlandês sofria das mesmas exigências de adaptabilidade que têm enfrentado outras estruturas de cooperação. Ou seja, o repto que se colocou à Irlanda estendia-se a vários países: aumentar a APD em qualidade e em volume da ajuda.

Desde logo, a exigência que se lhes colocava era a de “como crescer e “como melhor gerir esse crescimento”.

Um aspecto importante do modelo irlandês é que ao longo dos sucessivos Governos, o programa tem beneficiado sempre de um forte compromisso político alicerçado em duas ordens de razão: a identificação da cooperação como uma mais-valia da política externa irlandesa, contribuindo para a promoção do país no contexto internacional e o reconhecimento das características específicas da cooperação e a correspondente necessidade de adaptabilidade que levou à sua submissão a um Comité de Revisão e a uma reestruturação gradual, quer da sua estrutura organizacional, quer das linhas-mestras do seu programa.

Historicamente, o documento “Consolidation and Growth” tinha fornecido uma clara orientação de como o programa irlandês de cooperação se deveria expandir de 1993 a 1997. A estratégia foi, pois, desenvolvida com o *white paper*, de 1996, “Challenges and Opportunities Abroad” e, novamente reforçada com uma programação da ajuda até 2002, através de um novo documento “Consolidation and Growth”. É nesse ano que a ajuda é submetida ao Comité de Revisão e, em 2010, está prevista nova avaliação da ajuda.

2.2. A estrutura de cooperação portuguesa

O modelo português de cooperação é enquadrável pelo modelo 5. Trata-se de uma estrutura descentralizada/desconcentrada por Ministérios, universidades, ONG, câmaras municipais, e outros organismos que participam na cooperação.

A política de cooperação é parte integrante da política externa portuguesa, cabendo ao MNE a responsabilidade pela sua condução. Sob a sua tutela funciona o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) com a função de planear e coordenar todo o programa de cooperação.

Pensamos ser interessante fazer aqui uma breve abordagem histórica ao modelo de cooperação criado, de forma a melhor se perceber o actual figurino de cooperação, representado pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

Esta razão prende-se com o facto de ter sido nos primeiros anos, a seguir à independência, que ficou marcado muito do que é hoje a cooperação portuguesa.

É com o processo de descolonização que se iniciam as relações políticas entre Portugal e algumas das suas antigas colónias. Relações essas caracterizadas por contactos e acções soltas e de pequena dimensão.

O cenário era o de uma plena autonomia das actividades dos Ministérios que, tendo tido responsabilidades administrativas nas colónias, procuravam manter relações privilegiadas com esses países. Actividades que resultavam, muitas vezes, em acções idealistas, voluntariosas, avulsas e desadequadas às reais necessidades desses países (Marques Guedes, 1999).

Como referia Nuno Severiano Teixeira a propósito do período pós-25 de Abril, “.....a orientação global da política externa portuguesa tende para uma opção terceiro-mundista e para o desenvolvimento de relações privilegiadas com

os novos países saídos da descolonização portuguesa.” (Severiano Teixeira, 1996 : 82).

Na década de 70, assiste-se às primeiras tentativas de institucionalização de um modelo de cooperação, de forma a imprimir uma racionalidade à panóplia de acções avulsas e atomizadas dos vários Ministérios.

É nesse período que se cria, em 1979, da DGC (Direcção Geral de Cooperação) e do ICE (Instituto para a Cooperação Económica). Às quais se seguiram várias configurações institucionais²⁴ mas sempre com uma enorme dificuldade na sua acção, uma vez que imperava uma ausência de uma política geral para a cooperação. De facto, não havia uma instituição forte e capaz de coordenar uma cooperação marcada por laços institucionais com as antigas colónias e que não obedecia a uma política clara por parte do Estado.

Em 1991, é criado o Fundo para a Cooperação Económica que tinha como objectivo promover o investimento privado português nos PALOP. Em 1994, é criado o ICP²⁵, por fusão do ICE e da DGC. O ICP apresentava-se como o único interlocutor institucional do Estado português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação. Só que sem instrumentos, limitou-se a manter as rotinas das instituições que sucedeu.

A cooperação continuava a ser pouco profissionalizada, sem uma identificação clara de objectivos e mecanismos e sem um documento de orientação estratégica. Uma cooperação que tinha institucionalizado relações Ministério doador - Ministério homólogo, exercidas por funcionários, na sua maioria funcionários das antigas administrações coloniais, que directa ou indirectamente, tinham relações afectivas com África.

²⁴ Um Gabinete Coordenador para a Cooperação entre 1974 e 1979, e um Ministério para a Cooperação entre 1975 e 1976.

²⁵ DL 69/94, de 24 de Fevereiro.

Como refere Armando Marques Guedes, “...O tipo de perspetivação das elites do Estado, de políticos e da opinião pública sobre a natureza e finalidades da ajuda pública ao desenvolvimento coadjuvada com vácuos institucionais e com hábitos de articulação directa com congéneres das ex-colónias africanas, constitui o pano de fundo complexo que está na origem da situação prevalecente” (Marques Guedes, 1999 : 36).

Interessante notar que só em 1999, e depois dos resultados do Exame do CAD a Portugal, realizado em 1997, é que surge o primeiro documento de estratégia da Cooperação: “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI”²⁶.

Mas tarde, essa estrutura sofre algumas alterações. O FCE passou a ter a natureza de “agência” executora, passando a denominar-se de Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) com responsabilidades pelo financiamento e execução da cooperação e relegando para o ICP o papel de mero coordenador da política de cooperação.

Na prática, o que resultou das duas foi uma verdadeira duplicação de papéis²⁷ levando a um conjunto de incoerências e de ineficácias. Por essa razão, a estrutura organizativa do programa de cooperação passou por um processo de mudança, no início de 2003, materializado pelo DL nº5/2003, de 13 de Janeiro que criou o IPAD, por fusão do ICP e da APAD.

Caberia ao IPAD, a partir daí, assumir o duplo papel de órgão central de coordenação da cooperação e de principal financiador da mesma. Trata-se de um figurino que visa centrar a coordenação desse programa num único organismo, ficando afastadas, dessa estrutura, as iniciativas empresariais realizadas por agentes privados nos países parceiros, que são agora responsabilidade do ICEP/Ministério da Economia. Porém, não são áreas estanques uma vez que o

²⁶ Aprovado por Resolução do Conselho de Ministros nº 43/99.

²⁷ Para consulta DL nº 192/2001, de 26 de Junho, que aprova os estatutos do ICP e DL nº 327/99, artº 3 que aprova os estatutos da APAD.

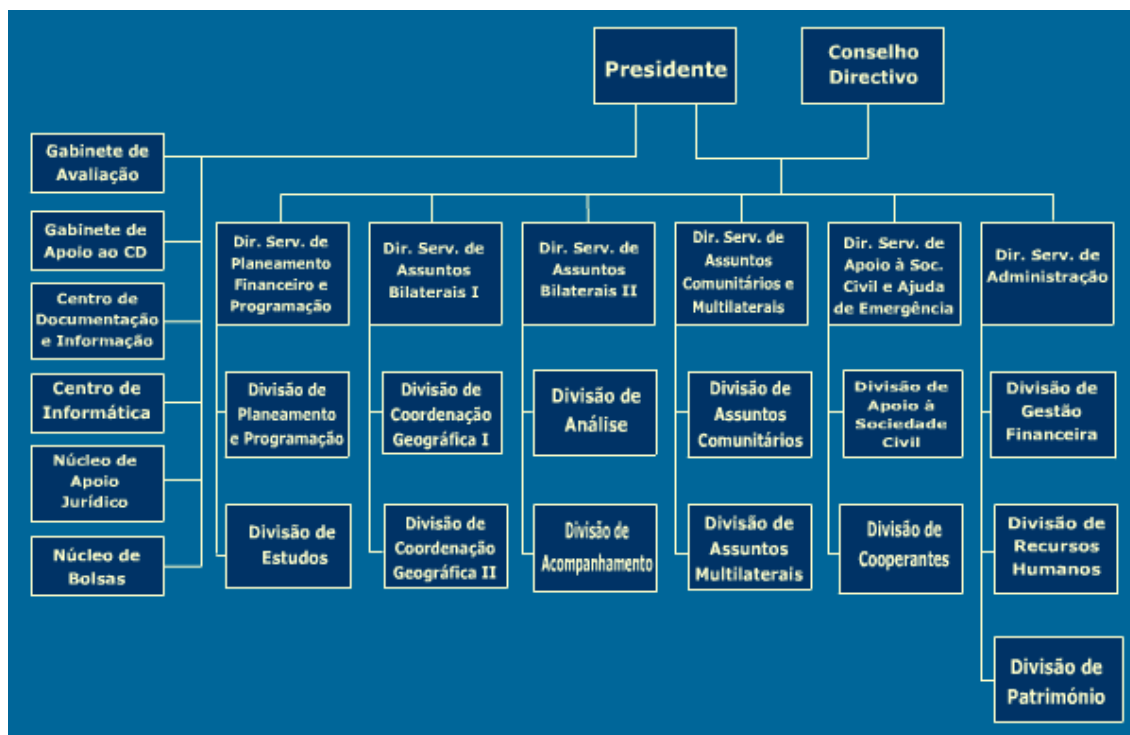
DL de criação do IPAD prevê, desde logo, a concertação com outras entidades, quer públicas quer privadas.

Estava-se perante um cenário de verdadeira necessidade de mudança organizativa. Aliás, como refere o DL 5/2003 “ A experiência demonstra à exaustão que o modelo existente está desajustado, é fonte de ineficiências e, como tal, está esgotado em si mesmo” (DL 5/2003).

Ao IPAD ficam confiadas, a partir daí, as seguintes funções: propor ao MNE as orientações que considerar relevantes para a definição da política de cooperação; preparar os programas e o seu planeamento orçamental; emitir parecer prévio vinculativo sobre os projectos propostos por outras entidades; elaborar um relatório semestral sobre a execução dos projectos; proceder à avaliação dos resultados da execução dos programas e/ou projectos; prestar apoio técnico à CIC (Comissão Interministerial para a Cooperação). (DL nº5/2003).

Quanto à sua estrutura organizativa interna encontra-se definida por Despacho nº 6178/2003 e apresenta-se na figura anexa.

Figura 6 - Organograma do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento



Fonte: IPAD/MNE

Como atrás referi, o modelo de cooperação é descentralizado/desconcentrado. Porém, em razão do seu peso relativo na ajuda externa, destacam-se: o Ministério das Finanças, o Ministério dos Negócios Estrangeiros (IPAD+ Instituto Camões responsável pela promoção da língua portuguesa); o Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança; e, o Ministério da Educação.

Pela sua natureza, este tipo de organização torna a sua complementaridade e coerência muito difíceis, impondo a necessidade de um reforço dos mecanismos de coordenação e de avaliação.

Porém, e desde logo, não existe um documento de orientação estratégica actualizado. O documento de estratégia: “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Séc. XXI – Documento de Orientação Estratégica”, foi aprovado em 1999 e,

embora desactualizado, permanece como único documento orientador da estratégia.

Depois, em termos de mecanismos formais de coordenação, existe uma Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), criada em 1997, como órgão de apoio ao MNE que visava fortalecer a coordenação técnica entre os vários Ministérios. De forma a agilizar a CIC foi criado, em 1999, o Secretariado Permanente da CIC, um órgão técnico que deveria reunir mensalmente para um trabalho de planeamento e execução da política de cooperação.

Em 1998, foi criado o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, a resposta encontrada pelo Governo para o consenso político sobre as linhas orientadoras da política de cooperação. Posteriormente, esse Conselho foi extinto e a CIC, nos últimos anos, quase deixou de funcionar.

A falta, ou a pouca eficácia, deste tipo de mecanismos formais de coordenação num sistema como o nosso, é bastante prejudicial para a eficácia do mesmo.

A fórmula jurídica e organizativa ficou criada em 2003. No entanto, ainda não existe um documento enquadrador, actualizado, da estratégia da cooperação no novo milénio. Não há conhecimento de que forma Portugal irá cumprir com o compromisso dos 0,33% do rácio APD/RNB, até 2006, e, os mecanismos formais de coordenação como a CIC, quase não têm concretização.

3. A Unidade de Avaliação

Há muitas estruturas de ajuda que enveredam pela criação de unidades específicas para realizar, de forma especializada, determinados aspectos do seu programa de ajuda. Por exemplo, o CAD apela para a necessidade de “unidade especializadas e independentes que realizem funções de avaliação e de auditoria (DAC/OECD, 1999 : 45).

Como refere Picciotto (Picciotto, 2002), qualquer processo de avaliação deve ter uma dupla função:

- Independência, de forma a atestar o rigor e a qualidade da avaliação.
- Auto-avaliação, a qual deverá ser feita de forma contínua em todos os processos e procedimentos da organização.

A resposta à independência, é dada, frequentemente, pela recurso à contratação de consultores externos.

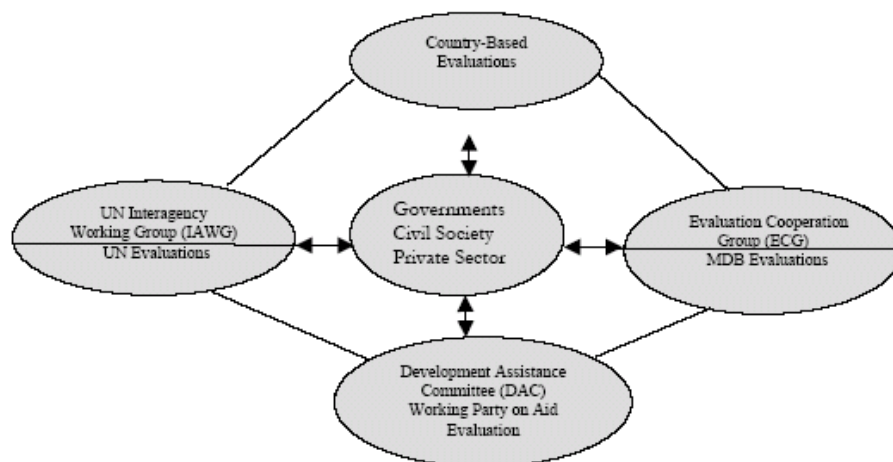
Como tal, como sublinha o autor, a avaliação deve ser garante de qualidade, nomeadamente por três motivos:

- 1) Os resultados das avaliações devem servir como fonte de informação para a programação.
- 2) A escolha dos instrumentos de implementação deve basear-se nas avaliações realizadas e deve ser construída sob a vantagens comparativas do doador, através de processos de coordenação com outros agentes, quer externos quer internos.
- 3) O conjunto de indicadores de avaliação devem permitir avaliar os progressos em relação ao cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Hoje, assiste-se ao que se chama “bombardeamento de avaliações”, em virtude de uma fragmentação de diferentes produtos de avaliação bem como de uma panóplia de métodos. Ao invés, a orientação internacional para a eficácia da avaliação, aponta para a harmonização de práticas e de procedimentos, para a coordenação e para a criação de parcerias.

Este cenário abre caminho a uma nova arquitectura de avaliação global. O sistema de avaliação tende a transcender as avaliações bilaterais *de per si*, para passar a incluir um leque de organizações como a ONU, os BMD (Bancos Mutilaterais do Desenvolvimento), a sociedade civil, o sector privado, e outros.

Figura 7 - Uma Nova Arquitectura de Avaliação



Fonte: Picciotto, R. (2002). *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterey Challenge*. World Bank Operations Evaluation Department. Washington, DC.

3.1. A avaliação na cooperação irlandesa

O penúltimo exame do CAD à Irlanda enfatizava a importância de promover uma verdadeira cultura de avaliação com uma concentração na monitorização e nos resultados. Também, a este propósito, o Comité de Revisão da Ajuda Irlandesa sublinhava importância de se definirem indicadores de desempenho:

“Clear performance indicators should be established in the different sectors of activity. If Ireland Aid has been supporting the education sector in a particular country, it would be important to be able to establish whether there have been increased enrolment in primary schools; what the impact on literacy levels has been; on, what progress is being made in the country towards meeting the Millenium Development Goal of universal enrolment in primary schools by 2015”. (Ireland Aid Review Committee, 2002 : 21).

A Unidade de Avaliação e Auditoria do DCI encontra-se, hoje, individualizada do restante programa de ajuda, reportando directamente ao Director Geral da instituição. Tem como principal função avaliar: a relevância dos projectos frente aos objectivos políticos da cooperação; o impacto e a sustentabilidade do programa; os resultados para os beneficiários da ajuda; a prestação de contas e eficácia das despesas da Direcção.

Porém, apesar de pequena, é uma unidade activa, realizando cerca de quinze avaliações por ano: de projectos, dos programas por país, em sectores particulares, bem como participa em exercícios conjuntos com outros doadores. O DCI ora financia organizações externas para a condução dessas avaliações, ora fá-lo através da sua estrutura.

Em regra, as avaliações são disponibilizadas ao acesso público. Desde 1998, a lista de avaliações feitas em cada ano é publicada no relatório anual do DCI e os respectivos sumários executivos são publicados no *site* da Direcção, de forma a permitir uma prestação de contas pública.

Estas avaliações e auditorias são, por norma, planeadas para um período de 3 a 5 anos (avaliação estratégica). Recentemente, foi introduzida, no processo de planeamento, a “avaliação de risco”, através de um conjunto de técnicas específicas.

O desafio, neste momento, é o de adaptar o seu sistema de avaliação à monitorização e avaliação das novas modalidades de ajuda como os SWAPs ou o apoio orçamental.

3.2. A avaliação na cooperação portuguesa

O CAD, no último Exame que fez à cooperação portuguesa, aponta a avaliação como uma das áreas mais críticas do nosso sistema, aconselhando que seja implementado um sistema de avaliação e acompanhamento alargado a toda a cooperação:

“...implement a comprehensive monitoring and evaluation system throughout the entire aid system”. (DAC/OECD. DAC Peer Review of Portugal, 2001 : 35).

Com efeito, a função avaliação só aparece na cooperação com o DL 60/94, de 24 de Fevereiro (alterado posteriormente, em aspectos pontuais, pelo DL 293/97, de 24 de Outubro) relativo à Lei Orgânica do extinto ICP. E, tal facto, deve-se, nomeadamente, às críticas do CAD, em 1993, referindo a “... inexistência de uma avaliação minimamente rigorosa dos resultados da ajuda pública ao desenvolvimento” (DAC/OECD. DAC Peer Review of Portugal, 1993).

De 1998 a 2000, apenas foram realizadas 3 avaliações: início da avaliação à Faculdade Direito de Bissau; Centro Hospitalar de S. Tomé e Príncipe; Formação Informal de Jovens em Tete.

Em 2001 registaram-se alguns avanços, nomeadamente ao nível da criação de metodologias e de regras de avaliação. Realizaram-se algumas avaliações: avaliação da ONGD “CIC Portugal” em Cabo Verde; início da

avaliação da ajuda bilateral na saúde em Moçambique; avaliação da política de bolsas da Cooperação Portuguesa; conclusão da avaliação do apoio à Faculdade de Direito de Bissau.

Em 2003 foi concluída uma avaliação do sector da saúde em Moçambique e a do ensino superior em Cabo Verde.

No entanto, um conjunto de avaliações com progressos mais metodológicas do que práticos, uma vez que poucos resultados produziram para aquilo que deve ser o objectivo da avaliação. Ou seja, o de determinar a eficiência, a eficácia, a sustentabilidade de um programa/projecto de modo a avaliar a sua pertinência e permitir que os resultados obtidos informem futuras programações.

O IPAD tem uma Unidade de Avaliação à qual, por Despacho 6178/2003, IIª série, foram atribuídas as seguintes funções: “colaborar em avaliações conjuntas com outros doadores e países beneficiários; produzir informações técnicas na área da avaliação; elaborar um relatório anual de avaliação da ajuda publica ao desenvolvimento; pode também, propor recurso à avaliação externa”.

Porém, a avaliação tem permanecido em segundo plano. Não há exemplos de avaliações recentes, não há avaliações conjuntas com outros doadores e beneficiários, e, conseqüentemente, não há demonstração de resultados, não há avaliações de impacto. De facto, enferma da inexistência de uma cultura de avaliação.

Mecanismos formais de *feedback* do terreno, também não existem. O fluxo de informação vai sendo mantido pela Embaixadas mas não existem mecanismos institucionalizados que garantam um fluxo de informação constante sobre os programas/projectos.

O grau de divulgação é fraquíssimo. Só recentemente, com a criação da página do IPAD forma dadas a conhecer algumas avaliações feitas.

Em consequência, e a um nível mais abrangente, o programa de cooperação nunca foi submetido a uma avaliação global de forma a permitir tirar informações sobre o que está certo ou errado, o que é necessário manter ou mudar.

4. As Representações no Terreno

As representações dos doadores no terreno podem ser tão variáveis ao ponto de terem extensa autoridade ou serem quase letra-morta para as quais apenas se passa informação.

Entre os EM do CAD, estas representações no terreno são compostas por um ou dois representantes, nem sempre profissionais da ajuda, integrados nas missões diplomáticas nesses países beneficiários. Este pessoal pode estar a trabalhar a tempo inteiro, ou em *part-time*, ou pode ainda ter responsabilidade pela gestão da ajuda em países vizinhos que não tenham delegações do doador.

Gerir parcerias no terreno é um desafio para todos os doadores e mais complicado é quando estes, particularmente os mais pequenos, têm uma representação limitada nos países beneficiários. A título de exemplo, a Irlanda fortaleceu a capacidade de gestão da sua ajuda nos beneficiários com a nomeação dos *Programme Officers*; o Reino Unido procedeu a uma forte delegação de autoridade para o terreno, o que significa que a maior parte das suas operações são realizadas pelas delegações locais.

A orientação internacional vai no sentido dos doadores delegarem alguma autoridade para as missões locais. Ou seja, uma descentralização do poder de decisão.

4.1. As representações irlandesas

As representações irlandesas, sediadas nos países-programa ou noutros, dão um forte apoio à Cooperação Irlandesa quer ao nível da decisão política quer ao nível da implementação do programa, e constituem uma parte importante da estrutura administrativa. Em termos de recursos humanos agregam uma combinação de pessoal diplomático, técnico e local.

Em 2003, foi realizada uma avaliação dessas estruturas locais e dos recursos humanos disponíveis, de forma a fazer-se um balanço entre as prioridades do programa e a *expertise* disponível.

Tratou-se de uma análise relevante, e em tempo útil, uma vez que a Irlanda tem apostado, de uma forma crescente, em financiamentos através de novas modalidades como os SWAPs e o apoio orçamental, os quais, pela sua natureza, requerem mudanças ao nível das capacidades dessas delegações. Ou seja, elas terão de ser capazes de se empenhar num diálogo ainda mais aprofundado com o parceiro e na promoção de abordagens de harmonização e de parceria.

4.2. As representações portuguesas

No Exame de 2001, o CAD alertava para a insuficiente delegação de autoridade no terreno e para alguma falta de meios, nomeadamente para Portugal participar activamente em iniciativas coordenadas com outros doadores.

“...reinforce staffing in the field with greater delegation, especially to mainstream cross-cutting issues, carry out enhanced national and international coordination and participation in sector-wide approaches (SWAPs)” (DAC/OECD. DAC Peer Review of Portugal, 2001 : 15).

O DL 60/94, artº 24, de 24 de Fevereiro, introduziu o conceito das delegações de pessoal do extinto ICP, não tendo tido qualquer efectividade. Mais tarde, o DL 296/99, de 4 Agosto, veio retomar a ideia, alargando a composição das mesmas, uma vez que passava a incluir conselheiros para a educação e para a cultura bem como um representante da extinta APAD. Também este último não

teve qualquer concretização. Consequentemente, o terreno enfrenta sérias dificuldades pela falta de meios, pela ausência de alguma descentralização do poder de decisão e pela falta de uma verdadeira linha de orientação estratégica. O que tem consequências gravosas para a eficácia da cooperação.

5. As Parcerias para o Desenvolvimento

Os protagonistas da Cooperação não são, hoje, apenas os Estados e as organizações internacionais. Existe uma multiplicidade de associações, associações de voluntariado, sector privado, ONG, missões religiosas, e outras com conhecimento especializado e com uma influência crescente.

No entanto, o processo de envolvimento desses novos actores acarreta ainda negociações morosas que, muitas vezes, resultam na ineficácia da acção. E isto tem a ver com a forma como ainda se negocia e se implementam os acordos inter-governamentais de cooperação (Oudraat e Simmons, 2001).

Hoje, assiste-se ao surgimento de uma variedade de parcerias, entre actores estatais e não estatais, baseadas no conhecimento, na reciprocidade, na cooperação e na orientação para resultados. Elas oferecem uma alternativa organizacional aos sistemas burocratizados associados a tratados, convenções, dos Estados e das organizações multilaterais.

5.1. As parcerias na cooperação irlandesa

• As ONG e a missões irlandesas

As ONG e missões irlandesas têm um peso manifesto na área do desenvolvimento, com um trabalho que tem merecido um enorme reconhecimento, nomeadamente pelo papel que desempenham na ajuda de emergência, na ajuda humanitária e na defesa dos direitos humanos.

A Irlanda tem nas ONG e nos missionários irlandeses uma fonte única de experiência pelo seu contributo para a compreensão dos problemas do desenvolvimento e pela experiência de terreno que trazem consigo. Portanto, constituem um recurso valioso e utilizado pela Irlanda na implementação do seu programa.

Aliás, o apoio público alargado que as ONG irlandesas gozam reflecte-se nas generosas contribuições financeiras feitas, quer por particulares, quer por organizações.

Neste momento, a Cooperação Irlandesa co-financia as actividades das ONG através de 3 principais mecanismos de financiamento:

1. Multi Annual Programme Scheme (MAPS) que prevê um financiamento de 117 milhões de € entre 2003 e 2005 para as 5 maiores ONG (Concern, Trocaire, GOAL, Self Help Development International, e a Christian Aid Ireland), ou seja, partilham uma *pool* de fundos para determinados projectos.
2. Local Funding Scheme, que é administrado pelas embaixadas irlandesas para o financiamento de micro-projectos realizados, maioritariamente, por ONG regionais (do parceiro).
3. Há também uma linha orçamental separada para o financiamento da ajuda humanitária e da ajuda de emergência, que decorre das recomendações do CAD, no Exame de 2003, no sentido de um trabalho mais aprofundado entre o DCI e as ONG com vista a uma maior prontidão na resposta a situações de cariz humanitário e de emergência.
4. O HIV/SIDA Partnership Scheme (HAPS) para apoiar o desenvolvimento de uma programação para o HIV por parte das ONG irlandesas.

Relativamente ao trabalho dos missionários, a destacar:

1. O *Missionary Development Fund* que visa promover uma abordagem mais programática às congregações missionárias. Este fundo previa, até final de 2004, um aumento de 11M€ destinado ao trabalho dos missionários.

Pós-Comité de Revisão da Ajuda, em 2002, foi também criada uma estrutura de diálogo e consulta regular entre as ONG e a Cooperação Irlandesa - *Development Forum*. Procedeu-se ainda à criação de legislação que regulasse as contribuições para as ONG e as iniciativas de recolha desses fundos.

Anualmente cerca de 15% a 20% da APD irlandesa é destinada ao co-financiamento das actividades das ONG. Cerca de $\frac{3}{4}$ desse financiamento é dirigido às ONG irlandesas e o restante às ONG locais. Em termos de montantes, em 2001, o “apoio às ONG” cifrou-se nos 28M€ e, em 2002, nos 48M€.

• O sector privado

A Cooperação Irlandesa, pós recomendações do Comité de Revisão da Ajuda, em 2002, tem fomentado a criação de parcerias com empresas irlandesas e entre estas e o sector privado nos parceiros, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP).

As parcerias também têm sido importantes relativamente ao financiamento de “bens públicos globais”. Pela dificuldade de financiamento que acarretam, a solução tem passado pela criação de esquemas de coordenação traduzidos em fundos globais, para áreas como a saúde, onde se encontram associadas farmacêuticas, Estados, e organizações multilaterais.

Pode destacar-se o envolvimento da Irlanda nos seguintes Fundos Globais:

- Global Fund for AIDS, TB and Malaria (GFTAM)
- International AIDS Vaccine Initiative
- International Partnership on Microbicides
- Global Alliance for Vaccines and Immunisations (GAVI)
- Malaria Consortium
- European Malaria Vaccine Initiative (EMVI)

5.2. As parcerias na cooperação Portuguesa

• As ONG Portuguesas

No que diz respeito ao papel das ONG no programa português, o CAD referia no Exame de 2001:

“(...) there is scope for Portuguese NGOs to play a more significant role in Portuguese development co-operation. The DAC encourages the increased ICP support for Portuguese and recipient countries NGOs (...)” (DAC/OECD. DAC Peer Review of Portugal, 2001 : 72).

De facto, as ONG portuguesas desempenham um papel marginal na execução da política de cooperação, não se apresentando por essa razão, como parceiros com um forte peso no cenário da cooperação. Por outro lado, e ao contrário da cooperação irlandesa, em Portugal não há tradição de iniciativas de recolha de fundos pelas mesmas. Na maioria das vezes, acedem a financiamentos internacionais e/ou estatais.

Em 1999 registou-se como fluxos públicos desembolsados no “apoio às ONG” quase 3 M€, com uma forte quebra em 2000 que se quedou pelos 1.6 M€. Em 2001, houve uma subida para os 2.3 M€, e em 2002 para os 2.9 M€.

Porém, o próprio Plano de Actividades para 2003, referia que havia ainda um longo caminho a percorrer destacando um conjunto de iniciativas necessárias: um plano concreto de acompanhamento dos projectos em curso; necessidade de um diálogo contínuo com as ONG (este diálogo, em geral, tem sido bastante difícil, com a Plataforma das ONG a chamar a atenção, nos *media*, para o incumprimento dos financiamentos assumidos pelo IPAD).

Há algumas iniciativas pontuais com Fundações (Fundação Bissaya Barreto, Fundação Oriente, Fundação Portugal-África), mas ainda muito pouco representativas.

A um outro nível, merece destaque o papel das câmaras municipais com contributos na área do ensino, saneamento básico, património, nomeadamente através de acordos de geminação que estabelecem com câmaras parceiras.

Relativamente às missões, em Portugal não há tradição de um trabalho efectivo com os missionários.

- **O sector privado**

Nas palavras de Maria Leitão Marques “(...) uma parceria público-privada é uma relação entre duas ou mais organizações, uma ou mais do sector público, e uma ou mais do sector privado, por um prazo determinado, com o objectivo de alcançar objectivos negociais específicos, através da maximização da eficácia dos recursos de ambas as partes.” (Leitão Marques, 2003 : 6).

Transpondo para a cooperação, as parcerias público-privadas têm como objectivos melhorar o ambiente para a actividade económica nos países parceiros, alargando e aprofundando a base de conhecimentos para o diálogo entre o sector privado e o sector público.

Esses objectivos foram também enquadrados, a nível global, na Declaração de Monterrey. Com efeito, um ambiente mais propício ao funcionamento das empresas e, conseqüente, atracção do investimento, um incremento da confiança entre todos os actores e uma coerência na acção dos financiadores do desenvolvimento, facilitam o alcance dos objectivos de redução da pobreza, constantes da Declaração do Milénio.

A título de exemplo, o “Programa de PPP Lusófonas” do Centro de Desenvolvimento da OCDE, apresentou, recentemente, três possíveis aplicações de PPP para Timor Leste. A primeira, uma PPP tradicional, com vista a desenvolver um ambiente propício à actividade económica; a segunda, uma PPP

para uma gestão de recursos energéticos; a terceira, uma PPP associada à reintrodução do português em Timor Leste. (Braga de Macedo, 2003).

Nestes três casos, os agentes locais, devem desempenhar o papel principal. Porém, a cooperação externa, técnica e financeira, tem um papel crucial e facilitador.

Porém, no caso português, o programa continua a ser gerido sem grande aposta na criação de parcerias público-privadas (PPP).

A título de exemplo é de referir apenas um projecto de parceria entre a Cooperação e a ANEOPS (Associação Nacional de Empresários de Obras Públicas e Serviços) para Angola.

Em termos da participação em Fundos Globais, regista-se apenas a participação portuguesa no Fundo Global para o combate ao HIV/Tuberculose/Malária.

Capítulo IV - A programação da cooperação

1. Características Gerais

A preparação e implementação das actividades de cooperação para o desenvolvimento são tarefas que os doadores devem definir em harmonia com os Governos parceiros (DAC/OECD, Task Team on Harmonisation and Alignment, 2003).

Por essa razão, a orientação internacional aponta para que a cooperação seja construída sob as Estratégias de Redução da Pobreza dos países parceiros, ou enquadramentos similares, no sentido de um total alinhamento com as mesmas. A ajuda deve, também, ser concebida de modo a promover o princípio do *ownership*, ou seja, apropriação pelo país parceiro do seu desenvolvimento. Um outro princípio é o da previsibilidade da ajuda de modo a garantir um conhecimento prévio dos fluxos envolvidos na cooperação e, assim, promover uma melhor gestão pelo parceiro. A estes princípios alia-se a orientação da programação para outros instrumentos de cooperação, como a adopção de programas sectoriais, em detrimento de projectos avulsos e fragmentados.

Pelas razões acima apontadas, os EM estão, gradualmente, a conceber e a fornecer a sua ajuda através de programas sectoriais enquadrados por Programas Estratégicos por País que são construídos sobre as Estratégias de Redução da Pobreza dos parceiros, e negociados numa base plurianual.

O grau de apuramento da cooperação varia entre EM, indo desde uma programação que se pauta ainda por pouca previsibilidade, o que significa que é feita apenas numa base anual, para uma programação tri-anual negociada entre doador e parceiro, até um nível de aperfeiçoamento que poderá prescindir dessas reuniões anuais.

Regra geral, a ajuda bilateral é, ainda, concebida na base de um acordo geral entre o Governo doador e o Governo parceiro, através de reuniões onde definem o planeamento das actividades numa base anual ou plurianual.

Em termos práticos, dessas reuniões, resulta a assinatura de “Programas Indicativos” plurianuais, que são depois operacionalizados por acordos anuais.

Esses Programas Indicativos nem sempre representam verdadeiros compromissos de desembolso de fundos, podendo representar não mais do que uma lista de “intenções”. Só através da sua operacionalização, pelos acordos anuais, é possível uma previsão mais realista dos desembolsos efectivos. O mesmo se pode dizer de uma informação de maior pormenor sobre o projecto/programa, os procedimentos de *procurement*²⁸, as restrições e regras de concurso, entre outras.

Convém sublinhar que há já exemplos de doadores com um grau de apuramento tal, que o seu programa de cooperação é a própria Estratégia de Redução da Pobreza do Parceiro. Ou seja, não há distinção entre o programa de cooperação do doador e o do parceiro, uma vez que o doador adoptou na sua plenitude a Estratégia de Redução da Pobreza do parceiro. É o caso da Noruega.

2. A Programação da Cooperação Irlandesa

A programação da Cooperação Irlandesa é realizada através de estratégias, por país, tri-anuais que incluem projecções orçamentais já bastante detalhadas pelo DCI. Aliás, o próprio processo de programação da ajuda irlandesa chegou a um grau de aperfeiçoamento que dispensa consultas bilaterais anuais com o Governo do país beneficiário, o que reduz naturalmente os custos de transacção para os parceiros.

Na formulação da sua programação por país, a Irlanda define como objectivo vir a adoptar as estratégias de redução da pobreza do parceiro de forma integral, assumindo-a como a sua própria estratégia, o que significa um total alinhamento e reduziria ainda mais os custos de transacção (Ireland Aid Review Committee, 2001).

²⁸ Aquisição de bens e serviços.

A propósito, o CAD refere que o grau de apuramento da programação irlandesa com a Tânzania é tal que já se poderá considerar como alinhada com a estratégia de redução da pobreza desse país (DAC/OECD. DAC Peer Review of Ireland, 2003).

Esta programação mais apurada é, naturalmente, fruto de uma evolução. Hoje, o processo é, inclusive, mais abrangente em relação ao passado uma vez que define, à partida, não só as relações inter-governamentais mas também com o sector privado e com a sociedade civil, quer da Irlanda, quer do país parceiro.

3. A Programação da Cooperação Portuguesa

O planeamento e programação da cooperação portuguesa assenta em programas de estratégia, por país: os “Programas Indicativos” da Cooperação Portuguesa (PIC), que traduzem a concertação bilateral em matéria de ajuda ao desenvolvimento, para o triénio; e, os “Programas Anuais” de Cooperação, que operacionalizam, em cada ano, o programa tri-anual.

Este formato de programação é, também ele, fruto de uma evolução. Os primeiros programas tri-anuais foram assinados em 1999, fazendo não mais do que sistematizar as “intenções” de cooperação propostas pelos vários Ministérios. Estes tinham toda a autonomia em matéria de programação e, como tal, não se podia, de facto, falar de uma concepção coerente e integrada com identificação clara de prioridades e com uma afectação de recursos para cada uma das áreas. Acrescia que havia um total desfasamento entre a programação e a execução.

A partir de 2001, a cooperação dá um passo em frente pois, sob a responsabilidade plena do ICP, é feita a identificação de áreas prioritárias de intervenção, tentando estabelecer o cruzamento com as necessidades dos países beneficiários.

No ano de 2003, altura em que se formularam os Programas Estratégicos (PIC) para 2004-2006, procedeu-se a uma tentativa de revisão dos métodos de

preparação desses instrumentos. Estabeleceu-se que a programação estratégica por país deveria ter em conta as estratégias de redução da pobreza do país parceiro, ou documentos equivalentes (por exemplo, PARPA, em Moçambique), e identificar os envelopes financeiros para o triénio e os sectores prioritários enquadrando-os no objectivo, principal e transversal à cooperação – a redução da pobreza.

A programação tem, de facto, beneficiado de melhorias graduais. Porém, talvez ainda seja uma transformação demasiado lenta face às necessidades dos parceiros e da eficácia da própria da cooperação. A propósito, o CAD referia no Exame de 2001:

“Under ICP leadership and guidance, gear its programme towards a clearer poverty focused orientation, in line with the International Development Goals and the framework of country strategies” (DAC/OECD, DAC Peer Review of Portugal, 2001 : 15).

São assinaláveis os progressos atingidos com a identificação do orçamento-programa, que se expõe no Capítulo V, permitindo uma maior previsibilidade da ajuda, ou seja, compromissos plurianuais mais “realistas”, ao invés das “intenções”, e por áreas prioritárias de intervenção.

No entanto, esta nova forma de estruturar a cooperação necessitará de um acompanhamento contínuo de forma a evitar desvios não previstos, em relação às prioridades definidas.

Um outro alerta feito pelo CAD, é o de que a programação estratégica também deverá ir para além do relacionamento Governo-Governo, abrindo caminho à participação activa do sector privado e da sociedade civil (DAC/OECD. DAC Peer Review of Portugal, 2001).

O que significa que a abordagem à concepção do programa tem de passar pela construção de parcerias para o desenvolvimento, com entidades várias, públicas e privadas, no sentido de uma maior eficácia do programa.

4. A APD Bilateral

4.1 O cenário actual

A maior parte das agências de cooperação adopta cada vez mais uma abordagem que se rege pelos princípios da “concentração geográfica” e da “concentração sectorial”, ou seja, tem-se assistido a uma orientação dos doadores para a concentração do seu programa de ajuda num conjunto de países e sectores seleccionados segundo critérios de eficácia e eficiência.

4.2. A Distribuição geográfica e sectorial da APD bilateral Irlandesa

• Distribuição Geográfica

A APD total irlandesa (bilateral e multilateral) registou-se, em 2002, nos 422 M€ contra os 320 M€, em 2001. Valores que se traduziram num rácio APD/RNB de 0.41%, em 2002, e 0.33%, em 2001.

A APD bilateral registou-se nos 283 M€, em 2002, contra 206 M€, em 2001.

A distribuição geográfica da APD irlandesa demonstra que a redução da pobreza é o seu principal objectivo. Uma média, entre 2001 e 2002, permite verificar que, 67% APD total irlandesa foi destinada aos países menos avançados – PMA²⁹, contra 63% da média 1991-1992.

Os desembolsos para a África subsahariana registaram-se nos 71% em 2002, contra 68% em 2001.

²⁹ PMA ou LDC é um agrupamento definido pelas Nações Unidas. Para ser classificado como tal, o país tem de se situar abaixo de determinados limites mínimos em termos de indicadores de rendimento, economia e desenvolvimento social e não ter uma população superior a 75 milhões de habitantes.

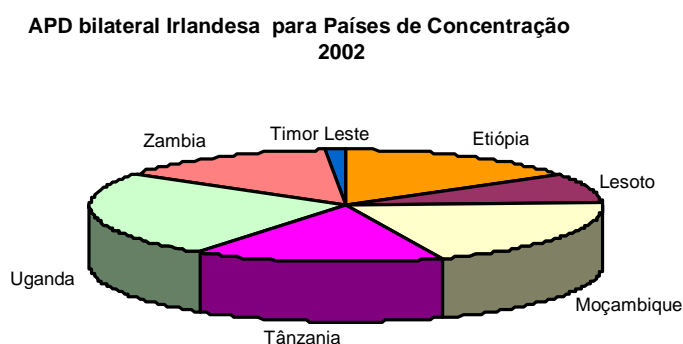
A Cooperação Irlandesa concentra-se geograficamente na região mais pobre do mundo – África sub-sahariana – e em seis países considerados prioritários no seu programa de ajuda: Lesoto, Moçambique, Tânzania, Etiópia, Zambia, Uganda e, desde Março de 2003, Timor Leste³⁰.

Em 2002 estes seis países de concentração receberam 45.9 % da APD bilateral irlandesa.

Quadro 2 - APD Bilateral Irlandesa para 2002

| | | M€ |
|---|------------|--------------|
| | APD | % |
| Etiópia | 21 | 7,4 |
| Lesoto | 10 | 3,5 |
| Moçambique | 27 | 9,5 |
| Tânzania | 21 | 7,4 |
| Uganda | 33 | 11,7 |
| Zambia | 18 | 6,4 |
| Timor Leste | 2 | 0,7 |
| Outros Países | 15 | 5,3 |
| Não especificado* | 136 | 48,1 |
| Total APD Bilateral | 283 | 100,0 |
| * Inclui Projectos de APD bilateral não especificados por país. | | |
| Fonte: CAD/OCDE | | |

Gráfico 1 - APD Bilateral Irlandesa para Países de Concentração - 2002



³⁰ A classificação de Timor Leste como PMA foi aprovada pelo ECOSOC em 25 de Junho de 2003.

Porém, há alguns sinais de dispersão geográfica no programa de cooperação irlandês, tendo-se registado no período 2001-2002, desembolsos APD para cerca de 94 países, destacando-se desembolsos significativos para a África do Sul, para o Zimbabwe, Afeganistão e Palestina. De facto, o CAD alertava, no último Exame que fez à Irlanda, em 2003, bem como já o tinha feito o Relatório de Revisão da Ajuda Irlandesa, de 2002, para os perigos da dispersão pois uma vez instalada num programa de cooperação torna-se difícil voltar a focalizar o mesmo. Por essa razão, as decisões de alargar a esfera da ajuda a novos países devem ser tomadas tendo em conta critérios de desenvolvimento e o impacto que a mesma poderá ter na redução da pobreza desse país.

É nesse sentido que caminha o último relatório de Estratégia do DCI - *Departement of Foreign Affairs Strategy for 2003-2005* -, definindo critérios para a entrada de novos países, como exemplo: a) o novo país tem de demonstrar um forte compromisso para a redução da pobreza; b) apostar no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de direito; c) ou ainda, que as relações com o doador respeitem os princípios da parceria. No entanto, o mesmo documento defendia que a Irlanda deveria continuar a respeitar integralmente o princípio da concentração uma vez que é aí que reside uma das maiores forças do seu programa de ajuda.

• **Distribuição Sectorial**

O principal sector beneficiário da APD é o das “Infraestruturas e Serviços Sociais”. Este sector absorveu, no período 2001-2002, 66,12% da APD bilateral irlandesa. Deste agrupamento destaca-se, no mesmo período, o peso da Educação com 20,00%, da Saúde com 21,22%, e o Governo e Sociedade Civil com 9,39% da ajuda bilateral. Outros sectores significativos são a Agricultura (6,53% da média APD bilateral 2001-2002) e os Transportes com 2,45%. De salientar também o peso da Ajuda de Emergência 7,35% quando comparada com a média do CAD de 7%.

Essas têm sido consideradas áreas prioritárias porque na prossecução dos objectivos de redução da pobreza, respeitam às necessidades mais prementes das populações dos países mais pobres. No entanto, e uma vez mais, o CAD no último Exame de 2003 e o próprio Comité de Revisão da Ajuda Irlandesa enfatizaram a necessidade um reforço da concentração na educação primária e na saúde básica.

Quadro 3 – Distribuição Sectorial da APD Bilateral Irlandesa - Média 2001-2002

| SECTORES | 2001-2002 | |
|---|------------|--------------|
| | M€ | % |
| I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS | 162 | 66,12 |
| EDUCAÇÃO | 49 | 20,00 |
| SAÚDE | 52 | 21,22 |
| POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA | 1 | 0,41 |
| FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO | 13 | 5,31 |
| GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL | 23 | 9,39 |
| OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS | 24 | 9,80 |
| II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS | 6 | 2,45 |
| TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO | 6 | 2,45 |
| COMUNICAÇÕES | 0 | 0,00 |
| ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO | 0 | 0,00 |
| BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS | 0 | 0,00 |
| NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS | 0 | 0,00 |
| III - SECTORES DE PRODUÇÃO | 20 | 8,16 |
| AGRICULTURA, SILVICULTURA E PESCAS | 16 | 6,53 |
| INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO | 2 | 0,82 |
| COMÉRCIO E TURISMO | 2 | 0,82 |
| IV - MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL | 3 | 1,22 |
| V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS | 7 | 2,86 |
| VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA | 5 | 2,04 |
| VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA | 18 | 7,35 |
| VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES | 18 | 7,35 |
| IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS** | | 0,00 |
| X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO | 6 | 2,45 |
| MÉDIA TOTAL BILATERAL 2001-2002 | 245 | 100 |
| * Valores para Euros à taxa de câmbio de 2002 | | |
| ** Valores não disponíveis | | |
| Fonte CAD/OCDE | | |

Gráfico 2 – APD Bilateral Irlandesa. Média 2001-2002



4.2. A Distribuição geográfica e sectorial da APD bilateral Portuguesa

• Distribuição Geográfica

A APD total portuguesa (bilateral e multilateral) registou-se, em 2002, nos 342 M€ contra os cerca de 230 M€, em 2001. Valores que se traduziram num rácio APD/RNB de 0.27%, em 2002, e 0.25%, em 2001.

A APD bilateral registou-se nos 197 M€, em 2002, contra 205 M€, em 2001.

O programa de cooperação português é dirigido maioritariamente para os países de baixo rendimento (PMA), registando-se a média de 2001-2002 nos 46.8%³¹, contra 96.2 % de média 1991-1992.

Os desembolsos para a África sub-sahariana registaram-se nos 51.8% (a câmbios de 2001), em 2002, e nos 61.4 %, em 2001.

A Cooperação Portuguesa concentra-se geograficamente na região mais pobre do mundo – África-subsaariana – e aqui 5 países denominados por PALOP: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S.Tomé e Príncipe, e a partir de 1999, Timor Leste torna-se o principal beneficiário da cooperação. De facto, a partir de 1999, altura em que eclodiu a crise em Timor Leste, Portugal concentra a maior parte da sua ajuda nesse país, com cerca de 41% da sua APD bilateral em 2002, cerca de 33% em 2001 e cerca de 30% em 2000. Ao longo dos últimos anos os desembolsos têm sempre crescido de forma positiva.

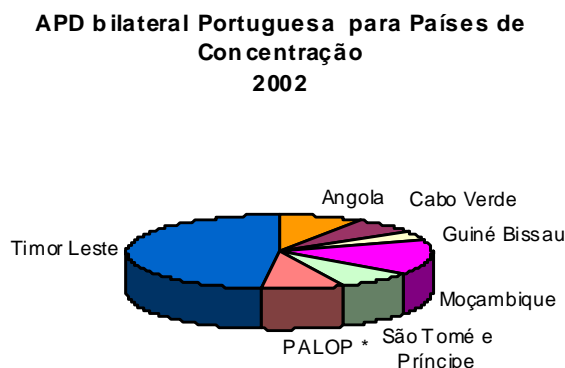
No entanto, os PALOP vêm logo em segunda linha e entre estes Moçambique tem registado sempre os valores mais elevados (49.41% em 1999, 35.60% em 2000, 38.25% em 2001 e, 25.37% em 2002). Montantes elevados quando comparados com a média do CAD que ronda os 26%.

³¹ A partir de 1999, Timor Leste passou a ser o principal beneficiário da APD portuguesa. Em termos do seu estatuto só em 2003, esse país foi aprovado pelo ECOSOC como PMA. Porém, o IPAD sempre o incluiu nas suas estatísticas sobre os PMA. O que significa que os valores do IPAD sobre PMA continuam a situar-se nos 90%, à semelhança de anos anteriores. Só que como o CAD não incluía Timor como PMA, a média de 2001-2002 feita pelo CAD desce, uma vez que a partir de 1999 a maior fatia de ajuda foi canalizada para esse país.

Quadro 4 – APD Bilateral Portuguesa para 2002

| | APD | Meuros % |
|--|------------|--------------|
| Angola | 15 | 7,6 |
| Cabo Verde | 12 | 6,1 |
| Guiné Bissau | 7 | 3,6 |
| Moçambique | 25 | 12,7 |
| São Tomé e Príncipe | 14 | 7,1 |
| PALOP * | 15 | 7,6 |
| Timor Leste | 81 | 41,1 |
| Outros Países | 28 | 14,2 |
| Total APD Bilateral | 197 | 100,0 |
| *Projectos conjuntos ou não discriminados por país | | |
| Fonte:IPA D/MNE | | |

Gráfico 3 – APD Bilateral Portuguesa para Países de Concentração - 2002



Porém, há alguns sinais de dispersão geográfica no programa de cooperação português. Registaram-se, no período 2001-2002, desembolsos APD para cerca de 68 países, destacando-se contribuições significativas para o Brasil, para a Etiópia, Serra Leoa e Afeganistão.

Uma vez mais, é importante não deixar de ter em conta as orientações do CAD para os perigos da dispersão geográfica e, por essa razão, as decisões de alargar o programa de ajuda a novos países devem ser tomadas tendo em conta critérios de desenvolvimento e o impacto que essa cooperação poderá na redução da pobreza desse país.

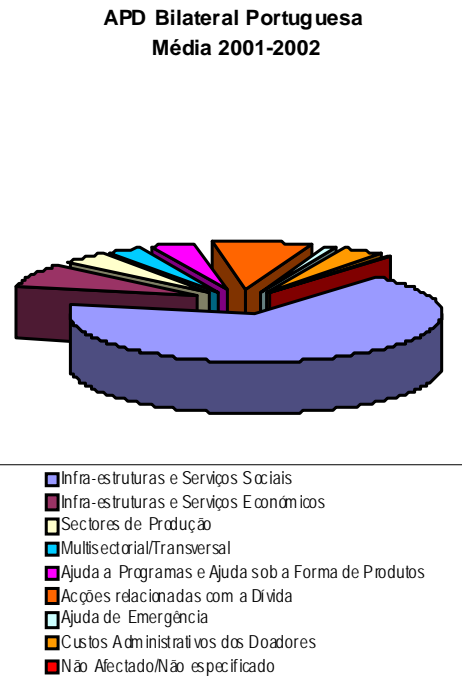
• **Distribuição Sectorial**

O principal sector beneficiário da APD é o das “Infraestruturas e Serviços Sociais”. Este sector absorveu, no período 2001-2002, 66% da APD bilateral portuguesa. Deste agrupamento destaca-se, no mesmo período, o peso da Educação com 18%, o Governo e Sociedade Civil com 33%, as Outras Infraestruturas e Serviços Sociais com 11% e a Dívida com cerca de 9% da ajuda bilateral. Outros sectores de algum destaque são a Saúde com 4%, registando-se com o mesmo montante os Negócios e Outros Serviços bem como a Ajuda sob a forma de Produtos, e ainda a Agricultura, Pescas e Silvicultura com 3%.

Quadro 5 – Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa - Média 2001-2002

| SECTORES | 2001-2002 | |
|--|------------|--------------|
| | Meuros | % |
| I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS | 133 | 66,29 |
| EDUCAÇÃO | 36 | 18,12 |
| SAÚDE | 8 | 4,11 |
| POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA | 0 | 0,00 |
| FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO | 1 | 0,40 |
| GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL | 66 | 32,89 |
| OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS | 22 | 10,77 |
| II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS | 16 | 7,97 |
| TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO | 4 | 2,15 |
| COMUNICAÇÕES | 2 | 1,14 |
| ENERGIA: PRODUÇÃO E A PROVISIONAMENTO | 1 | 0,58 |
| BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS | 1 | 0,35 |
| NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS | 8 | 3,75 |
| III - SECTORES DE PRODUÇÃO | 8 | 3,78 |
| AGRICULTURA, SILVICULTURA E PESCAS | 5 | 2,66 |
| INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO | 2 | 0,83 |
| COMÉRCIO E TURISMO | 1 | 0,30 |
| IV - MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL | 6 | 2,97 |
| V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRO | 8 | 4,05 |
| VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA | 17 | 8,51 |
| VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA | 2 | 1,10 |
| VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES | 7 | 3,66 |
| IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS | 3 | 1,30 |
| X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO | 1 | 0,35 |
| TOTAL BILATERAL | 201 | 100 |
| Fonte: IPAD/MNE | | |

Gráfico 4 - APD bilateral Portuguesa. Média 2001-2002



No programa de cooperação português a Educação, Saúde, Agricultura, Desenvolvimento Rural e a Capacitação Institucional, enquanto transversais a vários sectores, são apontadas como áreas prioritárias na prossecução dos objectivos de redução da pobreza, respeitando as necessidades mais prementes das populações dos países mais pobres. No entanto, e uma vez mais, o CAD, no último Exame de 2001, bem como já o tinha feito no Exame de 1999, encorajava a uma maior concentração de recursos na saúde e na educação, especialmente nos níveis básicos.

“allocate increased resources towards basic social services as opposed to tertiary support such scholarships and curative health care” (DAC/OECD. DAC Peer Review of Portugal, 2001 : 15).

5. A APD Multilateral

5.1. O cenário actual

Relativamente à APD multilateral, a orientação internacional da maioria dos EM é para a adopção de uma abordagem mais selectiva frente às contribuições para as várias agências multilaterais. O que significa reorientar os fundos para aquelas agências que reforçam os objectivos políticos de cada cooperação, em detrimento daquelas cooperações que mais não fazem do que pagar as suas quotas.

Outro enfoque vai para a procura de parcerias estratégicas com as várias agências dando corpo aos novos instrumentos de financiamento (*Trust Funds* geridos por organismos multilaterais, fundos internacionais de cooperação técnica, apoios orçamentais no âmbito de Grupo de Doadores, por exemplo pelo G15, entre outros). Hoje a comunidade internacional é fortemente defensora da vertente multilateral da ajuda, em detrimento da relação bilateral Estado-Estado justificando que, pela sua natureza, poderá incorrer mais facilmente na defesa de interesses comerciais encapotados. Embora esta opção também não seja imune a críticas de vários autores.

5.2. A APD multilateral na cooperação irlandesa

As contribuições irlandesas para a Comissão Europeia (CE), incluindo as contribuições para o Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), atingiram os 48% em 2002, contra quase 60%, em 2001, registando uma pequena descida. Ao invés, os desembolsos para as agências das Nações Unidas registaram uma subida, situando-se nos 31% e nos cerca de 25%, em 2002 e 2001, respectivamente.

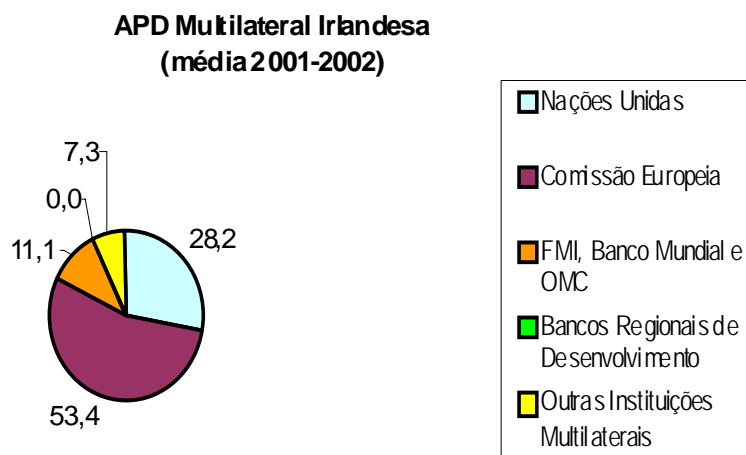
Estas variações surgem na sequência das recomendações do CAD, no Exame de 2003, e que visavam que a Irlanda adoptasse uma estratégia mais selectiva. Em relação às agências da ONU, reduziu o vasto leque de agências que financiava (passou de 35 para 20 agências), mas não mais do que com contribuições simbólicas, canalizando esse dinheiro para um conjunto de agências seleccionadas. Finalmente, a Irlanda é membro do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) desde 1990, mas não é membro dos restantes bancos regionais de desenvolvimento, como demonstra o mapa que não regista qualquer montante para os mesmos.

Quadro 6 – Distribuição da APD Multilateral Irlandesa

| ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS | 2001 | % | 2002 | % | Milhares de € | |
|---|----------------|-------------|----------------|-------------|-----------------|-------------|
| | | | | | Média 2001-2002 | % |
| 1. NAÇÕES UNIDAS | 27.915 | 24,5 | 43.505 | 31,3 | 35.710 | 28,2 |
| 1.1. Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões | 27.915 | 24,5 | 43.505 | 31,3 | 35.710 | 28,2 |
| 2. COMISSÃO EUROPEIA | 68.113 | 59,8 | 66.849 | 48,1 | 67.481 | 53,4 |
| 2.1. Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento | 68.113 | 59,8 | 57.299 | 41,2 | 62.706 | 49,6 |
| 2.2. FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento | 0 | 0,0 | 9.550 | 6,9 | 4.775 | 3,8 |
| 3. FMI, BANCO MUNDIAL E OMC | 8.933 | 7,8 | 19.100 | 13,7 | 14.017 | 11,1 |
| 3.1. Grupo Banco Mundial | 8.933 | 7,8 | 19.100 | 13,7 | 14.017 | 11,1 |
| 3.2. Organização Mundial do Comércio | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 4. BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 5. OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS | 8.933 | 7,8 | 9.550 | 6,9 | 9.242 | 7,3 |
| das quais: | | | | | | |
| GEF - Global Environment Facility | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Protocolo de Montreal | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| TOTAL | 113.894 | 100 | 139.004 | 100 | 126.449 | 100 |

Fonte: CAD/OCDE

Gráfico 5 – APD Multilateral Irlandesa. Média 2001-2002



Essa selectividade, está orientada por um conjunto de critérios que o DCI desenvolveu:

- a) A redução da pobreza como objectivo central;
- b) um papel relevante na implementação dos MDG/ODM;
- c) uma gestão forte;
- d) compromisso para a reforma;
- e) uma coordenação com outras agências bilaterais e multilaterais, nomeadamente através de financiamentos em *pool* num determinado país parceiro.

Refira-se que os compromissos estabelecidos com as agências multilaterais também são já concebidos numa base multi-anual. A Irlanda ainda há pouco tempo reviu o seu compromisso com essas agências e mediante os resultados obtidos, assumiu novos compromissos plurianuais até 2006.

5.3. A APD multilateral da cooperação portuguesa

Em termos médios (2001 e 2002) a contribuição portuguesa para as agências da ONU foi de 8%. Esses desembolsos respeitam a contribuições regulares para as agências da ONU, bem como para a criação de *Trust Funds* junto do UNDP e da UNESCO para assistência aos países de língua oficial portuguesa.

Para as instituições financeiras internacionais, destacam-se, em termos médios, quase 3% para o Banco Mundial (BM). Portugal é também activo nos Bancos Regionais para o Desenvolvimento (BAD, BasD e BERD), com 22%.

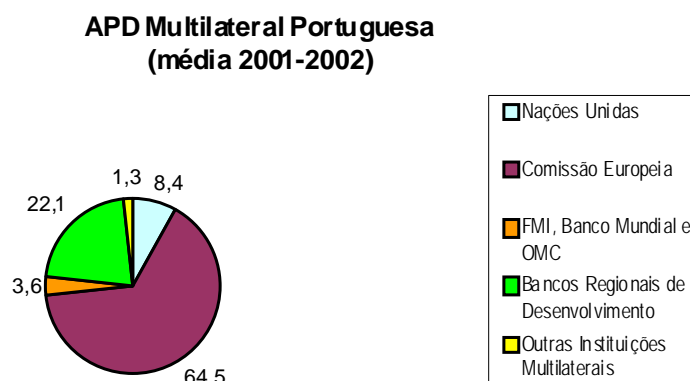
A contribuição portuguesa para a Comissão Europeia rondou os 65%, distribuídos por 53% para o orçamento da CE e 11% para o FED.

Quadro 7 - Distribuição da APD Multilateral Portuguesa

| ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS | 2001 | % | 2002 | % | Milhares de € | |
|---|---------------|-------------|----------------|-------------|-----------------|-------------|
| | | | | | Média 2001-2002 | % |
| 1. NAÇÕES UNIDAS | 8.696 | 9,1 | 11.488 | 7,9 | 10.092 | 8,4 |
| 1.1. Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões | 8.696 | 9,1 | 11.488 | 7,9 | 10.092 | 8,4 |
| 2. COMISSÃO EUROPEIA | 77.061 | 81,1 | 77.766 | 53,7 | 77.414 | 64,5 |
| 2.1. Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento | 63.222 | 66,5 | 64.642 | 44,6 | 63.932 | 53,3 |
| 2.2. FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento | 13.839 | 14,6 | 13.124 | 9,1 | 13.482 | 11,2 |
| 3. FMI, BANCO MUNDIAL E OMC | 847 | 0,9 | 7.895 | 5,5 | 4.371 | 3,6 |
| 3.1. Grupo Banco Mundial | 338 | 0,4 | 7.298 | 5,0 | 3.818 | 3,2 |
| 3.2. Organização Mundial do Comércio | 509 | 0,5 | 597 | 0,4 | 553 | 0,5 |
| 4. BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO | 6.247 | 6,6 | 46.766 | 32,3 | 26.507 | 22,1 |
| 5. OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS | 2.201 | 2,3 | 935 | 0,6 | 1.568 | 1,3 |
| <i>das quais:</i> | | | | | | |
| GEF - Global Environment Facility | 919 | 1,0 | 0 | 0,0 | 460 | 0,4 |
| Protocolo de Montreal | 801 | 0,8 | 355 | 0,2 | 578 | 0,5 |
| TOTAL | 95.052 | 100 | 144.850 | 100 | 119.951 | 100 |

Fonte: IPAD

Gráfico 6 – APD Multilateral Portuguesa. Média 2001-2002



Os números demonstram que Portugal tem ainda um peso pouco significativo nas agências multilaterais. As suas contribuições não se têm pautado por uma opção pelo princípio da selectividade das agências e uma elevada fatia das contribuições tem a ver com pagamento de quotas e contribuições obrigatórias.

Regista um fraco envolvimento nos novos mecanismos de programação da cooperação, ou seja, plena integração em novas formas de financiamento harmonizadas com outros doadores, com excepção para o *Trust Fund* do Banco Mundial para Timor Leste, no âmbito do apoio orçamental a esse país via BM, o apoio orçamental a Moçambique, via Grupo de Doadores G15, e a participação no Fundo Global para o HIV/Tuberculose/Malária. Estes são, até ao momento, os exemplos de maior destaque relativamente ao envolvimento em novas modalidades de cooperação.

6. As Novas Modalidades/Instrumentos de Intervenção

6.1. O cenário actual

É ponto assente que a reforma das políticas e das práticas da cooperação para o desenvolvimento, passam por uma melhoria dos seus instrumentos.

A maior parte da ajuda é concedida sob a forma do instrumento - “projectos”: Por norma, trata-se de contratos abrangentes que ligam o país parceiro à agência doadora pela negociação de um acordo que incorpora regras de jogo específicas relativas ao sistema de *procurement*, aos desembolsos, às avaliações e às auditorias (Milgrom e Roberts, 1992).

O peso dos projectos pode ser atribuído a numerosos factores. Contudo, é de realçar, por exemplo, o facto dos doadores, em geral, temerem perder a sua identificação com o projecto, é a chamada “atribuição”. Este motivo pode também explicar porque razão ainda são muito raros os exemplos de cooperação delegada ou *silent partnership*. Por outro lado, é muito mais prático avaliar os resultados de um doador, em termos individuais, do que quando os fundos que ele disponibiliza estão diluídos em esquemas conjuntos, como por exemplo nos financiamentos em *pool*.

Como refere uma análise do Banco Mundial, a propósito:

“...it is not surprising that donors have a predilection for generating “their own projects” and flying their national flags over them” (Picciotto, 2002 : 11).

Contudo, o que se tem provado ao longo dos últimos anos, é que a proliferação dos projectos tem resultado em enormes custos de transacção e pressionado negativamente as administrações dos países parceiros.

Consequentemente, a cooperação internacional tem desenvolvido instrumentos mais programáticos e flexíveis como: financiamentos em *pool*;

basket fundings; ajuda a programas, como as abordagens sectoriais integradas (SWAPs); ou ainda, a opção gradual pelo apoio orçamental.

6.2. Os novos instrumentos da cooperação irlandesa

O DCI utiliza um leque variado de instrumentos de ajuda – assistência técnica, projectos, programas por área, SWAPs e o apoio orçamental.

Há mais de uma década, o programa de ajuda bilateral irlandês era, de facto, implementado, maioritariamente, por projectos e, conseqüentemente, com o tipo de metodologias associadas aos mesmos. Ou seja, esses instrumentos eram essencialmente controlados pelo doador, serviam para dar resposta a necessidades de curto-prazo e demonstravam-se, muitas vezes, sem capacidade de sustentabilidade depois do doador o deixar sob a responsabilidade do país parceiro.

Pelas suas características, os projectos dificultam a coordenação entre doadores ou mesmo a eventual adopção de novas abordagens construídas sob parcerias.

Quanto à cooperação técnica, o seu peso no programa tem diminuído. O DCI já pouco contrata assistência técnica para a implementação dos seus projectos, invocando que a assistência técnica proveniente do doador tende a substituir a assistência técnica local. Invoca que, sempre que possível, o recrutamento do técnico deve ser feito pelo parceiro, sendo responsável perante o mesmo (DAC/OECD. DAC Peer Review of Ireland, 2003).

Nos últimos anos, a Cooperação Irlandesa tem-se afastado do financiamento de projectos individualizados e orientado para o financiamento de programas de longo-prazo, construídos com base nas Estratégias de Redução da Pobreza do parceiro de forma a fomentar a apropriação pelo mesmo. Desse modo, o DCI tem canalizado a maior fatia da sua ajuda para Programas por Área

(Area-based Programmes), Programas Sectoriais, como SWAPs (Programas Sectoriais Integrados) e para o Apoio ao Orçamento (Budget Support).

Programas por Área

A cooperação irlandesa realiza “programas por área” nos seguintes países parceiros: Etiópia, Uganda, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia.

Estes programas são, por norma, desenvolvidos em áreas que sofrem uma elevada descentralização. Têm como características o facto de serem coordenados e inclusivos, geridos pelas autoridades locais e onde participam entidades locais, como ONG e grupos comunitários vários, tanto no planeamento, como na gestão e na implementação das iniciativas de desenvolvimento.

A propósito, o CAD referia, no Exame de 2003, que os Programas por Área do DCI são cada vez mais construídos sob os princípios da parceria, dado serem concebidos de forma mais integrada com os sistemas de Governo local e, assim, menos dependentes da assistência técnica externa (DAC/OECD. DAC Peer Review of Ireland, 2003).

A Cooperação Irlandesa usa este tipo de instrumento para finalidades várias que vão desde a assistência na área da saúde, da educação, da água, do saneamento, das estradas, ou ainda da boa governação.

Abordagens Sectoriais Integradas (SWAPs)

Os SWAPs são um tipo de instrumento que, pela sua natureza, tem vindo a ganhar terreno como forma a fazer face à ineficácia de outros instrumentos. As razões prendem-se com o facto de tentar dar resposta a um conjunto de novas necessidades e que vão desde a apropriação pelo parceiro, à coordenação num

determinado sector, à coesão de políticas, ao evitar a duplicação de despesas e ao garantir a sustentabilidade das actividades em causa.

Com esse fim, cerca de 1/3 dos desembolsos, realizados em 2002, serviram para financiar SWAPs (DAC/OECD. DAC Peer Review of Ireland, 2003).

Este instrumento é visto como uma sequência lógica do anterior: Ou seja, o compromisso ao nível local permite identificar sectores deficitários – educação, saúde, estradas e outras. No fundo, o que se trata é que o conjunto de financiamentos para um determinado sector é canalizado em apoio a uma política sectorial pré-definida associada a um programa específico de despesa, sob liderança do Governo e dependendo, cada vez mais, dos procedimentos deste para o desembolso e gestão dos fundos.

Um apoio a um SWAP pode ser canalizado através de vários instrumentos, como por exemplo, através de um apoio ao orçamento.

A Irlanda encontra-se envolvida em SWAPs, no Uganda, em Moçambique, na Etiópia, na Tânzania, bem como em sub-SWAPs (programas concebidos para se tornarem SWAPs) na Zâmbia e no Lesoto.

De facto, o mecanismo mais avançado de SWAP regista-se no Uganda onde existem quatro programas sectoriais integrados na educação, na saúde, na agricultura e na justiça, e que estão a ser implementados há mais de cinco anos.

Apoio ao Orçamento

Ao contrário dos projectos, o apoio orçamental tem a vantagem de estar ligado a uma quadro comum de reformas políticas e a um padrão de despesa pública.

Caberá ao Governo parceiro elaborar um plano de desenvolvimento abrangente e eficiente orientado para os objectivos de redução da pobreza – as chamadas Estratégias de Redução da Pobreza (Poverty Reduction Strategies). Os fundos serão fornecidos através dos sistemas de gestão e de acompanhamento do parceiro. Este instrumento pode tomar a forma de uma contribuição para o orçamento global (apoio geral ao orçamento) ou fazer parte integrante de um SWAP.

Pressupõe-se, naturalmente, que este tipo de apoio só é possível em contextos que se pautem por quadros de finanças públicas mais desenvolvidos.

Segundo dados do DCI cerca de 18% dos desembolsos, de 2002, foram canalizados através do mecanismo de apoio orçamental para Moçambique (conjuntamente com nove doadores), Tânzania (com doze doadores) e Uganda (com oito doadores). (DAC/OECD. DAC Peer Review of Ireland, 2003).

Naturalmente, o apoio orçamental também acarreta riscos. Por esse motivo, é necessário um acompanhamento constante relativamente à boa gestão, à capacidade técnica, à transparência de contas dos sistemas financeiros dos parceiros. Razões que explicam porque este tipo de instrumento é fornecido num contexto de estreita coordenação entre doadores e onde o BM normalmente desempenha um papel-chave. Até porque a maior parte dos doadores “liga” a concessão do seu apoio orçamental aos programas do Banco Mundial, nomeadamente o *World Bank Poverty Reduction Support Credit*.

6.3. Os novos instrumentos da cooperação portuguesa

Em termos de novos instrumentos de intervenção da ajuda, poder-se-á dizer que a Cooperação Portuguesa tem um longo caminho a percorrer.

Tradicionalmente, e muito devido à influência das relações históricas, culturais e linguísticas com os PALOP, a Cooperação Portuguesa sempre deu

elevado destaque à cooperação técnica institucional. Cada Ministério, individualmente, afectava parcelas do seu orçamento à cooperação, levando a iniciativas várias: a assistência técnica civil e militar por funcionários do Estado; cooperantes e consultores; envio de formadores, médicos, enfermeiros; bolsas de estudo; prestação de cuidados médicos em Portugal.

Essa cooperação institucional facilitava a criação de relações bilaterais privilegiadas entre os Ministérios doadores e os Ministérios parceiros. Naturalmente, esta situação colocava fortes obstáculos a qualquer tentativa de identificação de prioridades e consequente afectação de recursos, coordenação da ajuda, de complementaridade e assim de uma programação eficaz.

É inegável que a nova forma de programar a cooperação, a partir de 2000/2001, através dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) - que passam a ser construídos de forma mais próxima das estratégias de redução da pobreza dos parceiros, seleccionando sectores-chave e negociados para o triénio - foi uma mudança programática na forma como a cooperação era pensada até aí. No fundo, permitiu passar-se de uma programação em que cada Ministério apresentava aquilo que tinha para “oferecer” para uma abordagem baseada na “procura”, de forma a responder às necessidades do país parceiro.

Porém, a matriz que a caracteriza permanece a mesma. É uma cooperação baseada em relações institucionais Estado-Estado, onde a figura do projecto continua a ter um enorme peso. A natureza dessa ajuda é fortemente caracterizada pela cooperação técnica. Já a cooperação financeira tem vindo a perder terreno nos últimos anos.

Razões que permitem perceber porque ainda é rara a adopção de novos instrumentos de ajuda, baseados na coordenação e harmonização com parceiros e outros dadores.

Apoio directo ao Orçamento

Em conjunto com outros doadores do G15, Portugal assumiu o compromisso de apoio directo ao orçamento de Moçambique no montante de 1,5 MUSD para o período 2004-2006, garantindo, desde logo, a necessária previsibilidade acerca do desembolso dos fundos.

Para Timor, Portugal também se comprometeu a um apoio directo ao orçamento através do *Trust-Fund* do Banco Mundial, ou seja, o apoio orçamental está também “ligado” ao bom desempenho do parceiro em termos da eficácia das finanças públicas.

Algumas Actividades Harmonizadas

A participação na “Iniciativa Educação para Todos”, sob a égide da UNESCO, em Moçambique, orientada para a educação básica pode ser considerada como um exemplo de cooperação coordenada e harmonizada entre doadores e parceiro.

Ao nível da participação em Fundos Globais, regista-se o envolvimento no Fundo Global para combate a HIV/Tuberculose/Malária.

Capítulo V – Volume de ajuda

1. O Cenário Actual

A maior parte dos países doadores financia os seus programas de ajuda ao desenvolvimento através de orçamentos anuais aprovados pelo Parlamento (poderão existir outras fontes de financiamento mas o Orçamento de Estado (OE) é, de facto, o principal instrumento).

Esses orçamentos são votados pelos Parlamentos para o ano fiscal seguinte, tendo por base propostas orçamentais. São orçamentos por norma generalistas de forma a permitir alguma flexibilidade na distribuição dessa ajuda

Em países que se caracterizem por uma cooperação que envolve várias entidades executoras, como a França, a Espanha e Portugal não existiu, durante bastante tempo um “orçamento da ajuda ao desenvolvimento” como tal, porque cada Ministério financiava as suas actividades através dos seus próprios recursos orçamentais.

Uma das principais questões na gestão dessa ajuda é a tentativa de conciliar a natureza de longo-prazo da cooperação para o desenvolvimento, que requer horizontes plurianuais, com a prática da identificação e gestão dos recursos da ajuda, que é feita ano a ano.

Na maioria dos EM, os procedimentos fiscais governamentais prevêm que os fundos apropriados num determinado ano sejam desembolsados nesse ano. Este ciclo impõe alguma rigidez que tem de ser conciliada com o carácter dinâmico da própria cooperação para o desenvolvimento. Por essa razão, o comportamento “obrigação e desembolso” tende a levar os gestores dessa ajuda para respostas excessivamente rápidas, penalizando muitas vezes a boa concepção e a eficaz implementação de projectos necessários aos parceiros, ou

seja, em última análise projectos concebidos entre parceiro e doador, apropriados pelo parceiro e sustentáveis mesmo depois do doador terminar com a ajuda ao projecto.

De forma a evitar que os fundos não usados no corrente ano “desapareçam”, muitos países prevêem determinadas disposições que permitem transportá-los para o ano seguinte. No caso do IPAD foi possível continuar a respeitar os compromissos anteriormente assumidos pela APAD uma vez que os seus saldos transitaram para o novo organismo.

A questão que aqui se coloca é, de facto, o volume de ajuda. Ora um dos aspectos-chave da Conferência de Monterrey foi o compromisso da comunidade doadora para um aumento da ajuda ao desenvolvimento. Os EM comprometeram-se a atingir, individualmente, metas intermédias do rácio APD/RNB até 2006 (a Irlanda comprometeu-se com 0,62%, e Portugal com 0,33%), de forma a posteriormente alcançarem a meta das Nações Unidas de 0,7% do RNB, em 2007.

2. O Volume de Ajuda na Cooperação Irlandesa

No caso irlandês, os sucessivos Governos têm conseguido aumentar a APD (mesmo em períodos de controlo da despesa pública). Veja-se que a APD irlandesa tem crescido gradualmente dos 76 M€³² em 1992 (0,16% do RNB) para os 213 M€³³ em 1997 (0,31% do RNB) e registando-se nos 422 M€ em 2002 (0,40% do RNB).

Em 2000, o governo irlandês comprometeu-se, na Conferência do Milénio, a atingir a meta das Nações Unidas de 0,7% do RNB, em 2007, com uma média intermédia de 0,45%, em 2002. Ora o abrandamento da economia que se fez sentir em 2002, afectou os resultados a sua APD (inicialmente comprometidos 0,45%, para 2002, mas tendo-se registado nos 0,40%).

³² Conversão feita a câmbio de 2001 (Euro/USD: 1.0851).

De facto, o orçamento do DCI, anunciado para 2002, sofreu uma quebra de cerca de 32 M€ em relação ao que estava inicialmente previsto. O orçamento para 2003, fixou-se nos níveis originalmente previstos para 2002, ou seja, aproximadamente 478 M€.

Certo é que a rápida expansão da APD, até 2002, foi facilitada pela capacidade de previsibilidade conseguida através de um “acordo multi-anual para aumentos do orçamento” do DCI para o triénio 1999-2001. Entretanto, o *términus* desse acordo gerou incerteza quanto às alocações anuais e tornou o planeamento da cooperação mais difícil .

Ora, o DCI programa a sua cooperação na base de programas tri-anuais com os seus países parceiros e assumiu compromissos com as agências das Nações Unidas, para as quais, se responsabilizou por elevadas contribuições, bem como com as ONG irlandesas e perante o Parlamento. Embora estes compromissos sejam indicativos, certo é que o abrandamento da APD, associado a alguma incerteza quanto às alocações orçamentais do DCI, não facilitam o cumprimento dessa obrigação. Por essa razão o CAD, no Exame de 2003, reintroduziu o acordo multianual para os orçamentos destinados à APD:

“ To provide the basis for a predictable growth path for the expected further rapid expansion in ODA and to help DCI fulfill the multi annual funding commitments(...), Ireland should reintroduce a multi annual agreement on budget allocations for ODA. (DAC/OECD. DAC Peer Review of Ireland, 2003 : 87).

No entanto, o objectivo de 0,7%, em 2007, permanece um compromisso do governo irlandês, o que implicará duplicar o volume da APD em três anos.

Tendo assumido o compromisso e tendo, por varias vezes, reforçado o mesmo, o Governo irlandês terá de duplicar o montante de APD, ou seja, terá de se registar em cerca de 1 bilião de € (mil milhões) para a meta dos 0,7% de RNB

³³ Conversão feita a câmbio de 2001 (Euro/USD: 1.0851).

(aliás, tal como referia o Comité de Revisão da Ajuda Irlandesa, em Março de 2002). O quadro seguinte representa o modelo submetido, em 2003, ao CAD para o Exame à Cooperação Irlandesa.

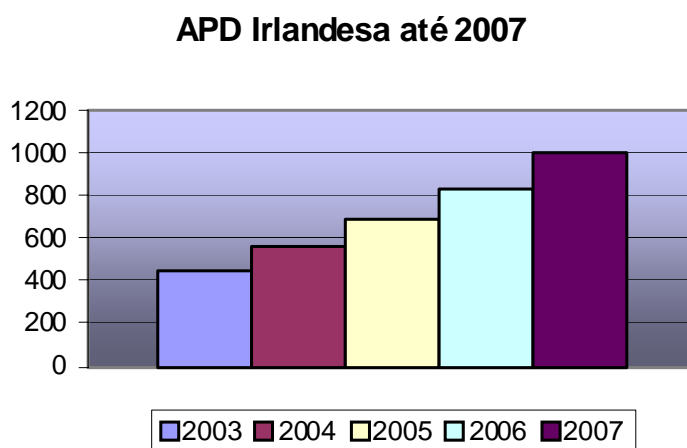
Quadro 8 – Simulação da APD Irlandesa até 2007

| Year | GNP (€M) | % ODA/GNP to reach 0,7% by 2007 | ODA (€M) | Vote 39 (€M) (1) |
|------|----------|---------------------------------|----------|------------------|
| 2003 | 110,300 | 0.41% | 454 | 374 |
| 2004 | 117,600 | 0.48% | 564 | 484 |
| 2005 | 125,600 | 0.55% | 691 | 611 |
| 2006 | 133,800 | 0.62% | 830 | 749 |
| 2007 | 142,500 | 0.70% | 998 | 917 |

Fonte: Dóchas Pre-budget Submission on Official Development Assistance, 21 August 2003

- (1) O “Vote 39” é uma das três componentes orçamentais da APD irlandesa (representa a maior fatia orçamental). Trata-se do voto do Departamento dos Negócios Estrangeiros para a Cooperação Internacional. Essa linha orçamental está separada do restante orçamento afecto a esse Departamento. Essa linha financia a APD bilateral e a maior parte das contribuições voluntárias para as agências multilaterais.

Gráfico 7– APD Irlandesa até 2007



O que significa que o Governo irlandês assumiu a promessa de incrementos anuais na sua APD: 2004: 0.48%; 2005: 0.55%; 2006: 0.62%; 2007: 0.7%. Desde logo na preparação do orçamento de 2004, o Governo teve de assumir o aumento de 0.41% para 0.48% do rácio APD/RNB. A Irlanda sabe que o respeito pelo compromisso assumido é essencial para a credibilidade do seu programa de cooperação, a viabilidade do mesmo e o cumprimento da sua quota-parte em relação aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Não é demais sublinhar que a população irlandesa está envolvida na cooperação para o desenvolvimento e quer um aumento da despesa governamental na APD para se atingir a média dos 0,7% do rácio APD/RNB. Numa sondagem realizada pelo Dóchas ressaltam os seguintes números: 22% defende que o Governo deve-se aproximar dessa meta gradualmente até 2007 (2003-2007); 28% a 43% quer que o Governo atinja a meta imediatamente, enquanto que 16% a 20% quer que o Governo exceda essa meta imediatamente (Dóchas Marketing Surveys). Embora não conheça em pormenor a sondagem (metodologia utilizada), só pela experiência irlandesa de donativos privados (a OCDE refere que os donativos per capita irlandeses para agências do desenvolvimento estão entre os mais altos dos EM) se comprova que estão de acordo com uma abordagem o mais favorável possível ao cumprimento da meta.

3. O Volume de Ajuda na Cooperação Portuguesa

Relativamente a Portugal, os níveis de APD têm permanecido muito aquém da meta preconizada pelas Nações Unidas, embora tenham registado, de uma forma geral, crescimentos desde os 219 M€, em 1997 (0.24% do RNB), para os 294 M€, em 2000 (0.26%) e aproximando-se dos 342 M€ em 2002 (0.27% do RNB)³⁴. No entanto, o ano de 2003, tendo por base os dados preliminares existentes, anunciava um forte decréscimo apontando para um rácio APD/RNB nos 0,21 % (264 M€) (Questionário preliminar comunicado em Abril de 2004 ao CAD/OCDE).

Portugal terá de responder aos compromissos assumidos em Barcelona³⁵ e em Monterrey. O abrandamento da economia registado em todos os países, e no nosso, em particular, aliado à dificuldade de programar a longo-prazo o programa de cooperação de uma forma realista, levou a que se calendarizasse uma meta intermédia de 0,33% APD/RNB em 2006.

Um princípio, aliás, reassumido pelo Governo português no discurso do Ministro dos Negócios Estrangeiros, do XV Governo Constitucional, Dr Martins da Cruz, realizado na Assembleia da República em Junho de 2002:

“...na área da cooperação temos de saber, com imaginação, utilizar os poucos recursos disponíveis por forma a imprimir novas dinâmicas e rentabilizar iniciativas. Neste sentido e tendo presente o objectivo estabelecido com os nossos parceiros comunitários de que a ajuda pública ao desenvolvimento deve atingir, até 2006, 0,33% do RNB, considero que cabe a Portugal, mesmo com os constrangimentos de ordem orçamental que sofre, mas de cujas responsabilidades históricas não se pode nem deve demitir, redimensionar e racionalizar a sua política de cooperação” (Discurso MNEICP, 2002).

Assim, Portugal deverá definir um plano de acção de aumento da sua APD no cumprimento da sua quota-parte dos compromissos assumidos.

O IPAD procedeu a uma simulação da evolução da APD portuguesa necessária em 2006, para três variáveis de rácios: 0,33% (previsão para APD de 503 M€), 0,36% (previsão de APD de 549 M€) e 0,70 % (previsão de APD de 1.067 M€).

³⁴ O crescimento tem sido gradual, com um ou outro ano registando quebras que não excedem 1 %. Exemplo: 1997: 0,25%; 1998: 0,24%; 2000:0,26%; 2001:0,25%.

³⁵ Compromissos aprovados pela União Europeia no seu conjunto.

Quadro 9 - Simulação da Evolução da APD 2003-2006 (M€)

| | 2003(*) | 2004(*) | 2005(*) | 2006(*) | 2006(*) | 2006(*) |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| APD TOTAL | 381,862 | 428,607 | 464,555 | 503,026 | 548,756 | 1.067,025 |
| % APD/RNB | 0,29% | 0,31% | 0,32% | 0,33% | 0,36% | 0,70% |
| RNB (1) | 131.676,6 | 138.260,5 | 145.173,5 | 152.432,2 | 152.432,2 | 152.432,2 |

Fonte : IPAD

Crescimento anual do RNB (*): 5,0%

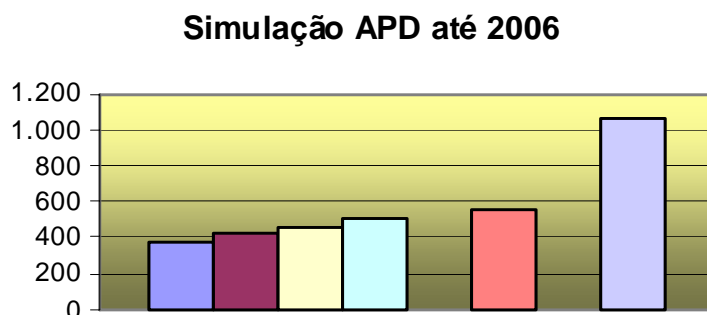
(*) Estimativa

(1) RNB adoptado como indicador do CAD/OCDE em 2000

Por informação solicitada ao IPAD, após a contabilização dos valores finais 2003, a APD oficial cifrou-se nos 283 M€, situando-se o rácio APD/RNB nos 0,22%. O que significa que os dados finais registaram uma subida, mas ainda muito aquém dos idealizados 0,29%.

Importa saber se estará Portugal em condições de atingir em desembolsos APD os 0,7% ou mesmo os 0,33%. Para apreciar esta dificuldade é necessário olhar para aquilo que tem sido a APD portuguesa pelos principais Ministérios financiadores.

Gráfico 8 - Simulação APD até 2006



Quadro 10 - Distribuição da APD Total Portuguesa por Ministérios – 2000/2003

| | €uros | | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 2000* | 2001 | 2002 | 2003** |
| Bancos | 317.281 | 527.422 | 873.335 | 685.298 |
| Autarquias | 4.698.388 | 3.347.187 | | 911.411 |
| Governo Regional dos Açores | 9.976 | 59.856 | 5.500 | |
| M. Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas | 919.237 | 799.274 | 875.010 | 279.626 |
| M. Administração Interna | 2.071.065 | 1.880.111 | 2.517.785 | 11.437.653 |
| M. Cultura | 1.914.310 | 2.454.145 | 761.798 | 1.210.951 |
| M. Ciência e Ensino Superior | 3.370.627 | 5.299.006 | 6.629.191 | 45.853.882 |
| M. Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente | 948.535 | | 1.314.622 | 1.436.248 |
| M. Defesa Nacional | 1.357.668 | 592.878 | 236.515 | 972.566 |
| M. Economia | 1.366.701 | 433.366 | 648.854 | 323.934 |
| M. Educação | 9.507.569 | 7.602.262 | 9.122.080 | 2.129.475 |
| M. Finanças | 129.410.715 | 125.714.936 | 148.430.656 | 120.119.013 |
| M. Justiça | 841.322 | 193.763 | 852.742 | 800.062 |
| M. Negócios Estrangeiros | 122.109.587 | 132.115.623 | 151.159.433 | 77.579.777 |
| M. Obras Públicas, Transportes e Habitação | 1.598.259 | | 273.714 | 241.864 |
| M. Saúde | 3.849.197 | 6.049.128 | 5.404.843 | 5.382.042 |
| M. Trabalho e Solidariedade | 8.328.442 | 7.787.871 | 12.790.246 | 12.808.768 |
| Presidência do Conselho de Ministros | 2.765.104 | 342.236 | 398.689 | 680.544 |
| Tribunal de Contas | | | | |
| M. Ambiente e do Ordenamento do Território | | 2.537.173 | | |
| M. Reforma do Estado e da Administração Pública | 69.937 | | | |
| M. Equipamento Social | | 740.980 | | |
| M. Juventude e Desporto | | 931.029 | | |
| M. Planeamento | | 338.909 | | |
| TOTAL | 295.453.920 | 299.747.155 | 342.295.013 | 282.853.114 |

Fonte: IPAD/MNE

*Eventuais diferenças entre os montantes aqui reportados e os oficiais comunicados ao CAD/OCDE, devem-se a actualizações posteriores realizadas na Base Dados do IPAD/MNE.

** Valores finais

Uma análise centrada no período 2000-2003, é reveladora que há um conjunto de Ministérios que se destacam pelos montantes envolvidos na APD anual. Antes de mais, o Ministério das Finanças, até pelo peso da “cooperação financeira” no programa de cooperação português (empréstimos, perdão de dívida, reescalamentos, refinanciamentos), embora esse peso venha a registar um decréscimo. O Ministério dos Negócios Estrangeiros que inclui o IPAD, o Instituto Camões, a Secretaria Geral do MNE (esta última faz a maior parte das contribuições multilaterais) e, até 2002, a extinta Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento. Seguidos pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho³⁶.

³⁶ Actual MSSFC (Ministério da Segurança Social, da Solidariedade, da Família e da Criança), cujas contribuições vêm de um orçamento distinto do OE, o orçamento da segurança social.

De notar o salto do MCES, em 2003, por via da contabilização dos desembolsos com os alunos não bolseiros a frequentar o ensino superior a abrigo do “Regime Especial de Acesso”.

Aliás, os números mostram que mais de 80% dos desembolsos em APD pertencem ao Ministério das Finanças e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (com excepção de 2003 com uma quebra para os 69%). O que significa que eventuais decréscimos de desembolsos APD nestes Ministérios têm sérias consequências na APD global canalizada para os países parceiros. Os restantes Ministérios, pelo seu peso menos significativo (15% a 20%), não farão estragos tão sérios. No entanto, têm também o seu peso no programa de cooperação e, como tal, os maiores ou menores prejuízos que causarem põem em risco qualquer articulação de uma estratégia coordenada de cooperação.

É necessário, antes de mais, olhar para os vários constrangimentos, nomeadamente orçamentais, ou seja, a falta de uma estratégia coordenada para utilização eficaz dos recursos existentes, uma calendarização prevendo a identificação e respectiva plurianualidade dos montantes afectos à cooperação portuguesa, bem como a necessidade de acréscimo desses mesmos montantes de forma a ser possível respeitar os compromissos internacionais.

3.1. O programa orçamental da cooperação (P5)

Em termos de identificação do orçamento afecto à cooperação é de salientar o salto que foi dado para o P5 – Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa no Estrangeiro.

No sistema desconcentrado da Cooperação Portuguesa, o que acontecia até aqui era que cada Ministério dedicava uma parte do seu orçamento à cooperação levando a cabo acções soltas e casuísticas, segundo critérios próprios, cabendo ao ICP, enquanto órgão responsável pela coordenação do programa, tentar “coordenar” as diversas actividades.

Em anos anteriores, cabia ao ICP, no final de cada ano, elaborar o Programa Integrado da Cooperação Portuguesa (PIC) onde se tentava imprimir alguma estratégia para o ano seguinte bem como o orçamento para a cooperação bilateral e multilateral de cada Ministério.

Nos Orçamentos de Estado de 2001 e 2002, foi incluído um mapa específico para a cooperação (Mapa XII que depois passou a Mapa XVI). No entanto, sem grande utilidade dado que não havia qualquer estratégia subjacente à sua construção, fazendo não mais do que reflectir, de uma forma conjunta, o que os Ministérios entendiam fazer verter, segundo considerações próprias e muitas vezes sem as devidas orientações para o seu preenchimento, além de que os montantes aí previstos não eram compatíveis com os montantes previstos do PIC.

Portanto, a eficácia desses instrumentos era bastante duvidosa dado que não existiam mecanismos de controlo da execução.

Em 2001, a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei nº 91/2001) veio permitir reequacionar a gestão orçamental através da criação de “orçamentos por programas”, ou seja, as despesas inscritas nos orçamentos que integram o Orçamento de Estado passam a estar estruturadas por programas:

“Um programa orçamental inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas ou projectos ou acções de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objectivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização”. (Lei nº91/2001)

O P5 compreende dois tipos de “medidas”³⁷ :

- As de “cooperação para o desenvolvimento”, que agrupam projectos que têm como destinatários os PMA e cuja despesa poderá ser contabilizada segundo critérios da APD.
- As de “outra cooperação internacional”, que agregam as actividades e projectos de cooperação mas cuja despesa não pode ser contabilizada segundo os critérios da APD.

A lógica subjacente a esta divisão deve-se aos compromissos assumidos internacionalmente por Portugal, no âmbito da Conferência de Barcelona e de Monterrey, relativos ao aumento gradual da APD para 0,33% em 2006.

O P5 é também um programa orçamental cuja execução não é realizada apenas por um Ministério, podendo, por isso, denominar-se de “programa transversal” em termos de entidades/Ministérios executores. Porém, relativamente à coordenação e controlo da orçamentação realizada, esse papel cabe ao MNE, que através do IPAD, é o gestor do P5. Ao IPAD compete assim a dupla função:

- a responsabilidade pela elaboração do P5, de forma a que ele possa corresponder aos objectivos de política;
- o acompanhamento e avaliação da sua execução.

Como tal, o IPAD pode propor alterações às dotações que se revelem indispensáveis a uma boa execução do programa, bem como emitir “pareceres” sobre alterações orçamentais propostas por outros Ministérios. Esta possibilidade é importante como garante da prossecução dos objectivos da política de cooperação.

Caberá ao Ministério das Finanças a gestão orçamental, em estreita articulação com o IPAD/MNE enquanto coordenador do mesmo.

³⁷ Estas compreendem as despesas de um programa orçamental correspondentes a projectos e/ou acções que se articulam e complementam para a concretização dos objectivos do programa.

O P5 tem também a vantagem de concertar as opções do programa de cooperação (nomeadamente as dos Programas Indicativos Trienais) com a programação orçamental plurianual, além de que permite articular as despesas de funcionamento com as despesas de investimento (PIDDAC).

Esta característica da plurianualidade das despesas (de cooperação, de funcionamento e de PIDDAC) é essencial para a eficácia futura dos compromissos assumidos (tais como: projectos de cooperação no terreno; missões ao exterior e participação em reuniões internacionais, estas duas últimas através do orçamento de funcionamento, entre outras) bem como para a estabilidade do mesmo.

A Lei de Enquadramento Orçamental vem também permitir uma “simplificação de procedimentos”, uma vez que todos os compromissos do programa orçamental de cooperação que gerem encargos plurianuais não necessitarão de autorização prévia por portaria conjunta do Ministério das Finanças e da tutela (ao contrário dos restantes orçamentos para além do da cooperação que fazem parte do OE). É algo importante uma vez que a falta de despacho conjunto tem levado muitas vezes à “paralisação no tempo” de projectos importantes.

Mas esta “transversabilidade” do Programa só faz ressaltar a necessidade de uma efectiva coordenação entre todas as entidades envolvidas na sua execução, de forma a concretizar os objectivos da política de cooperação. Por essa razão, instrumentos de coordenação se revestem de enorme importância.

O mecanismo de gestão orçamental para a identificação da despesa está criado. Permanece, porém, a necessidade de fazer aprovar um montante global multi-anual construído a partir de uma determinada percentagem do RNB, que deveria merecer o acordo do Governo.

Não é por acaso que a Irlanda tem conseguido acréscimos no seu investimento em cooperação para o desenvolvimento, para o qual tem contado com um compromisso político coadjuvado com um forte apoio da opinião pública.

Conclusão

Esta dissertação procurou problematizar acerca do papel da Cooperação Portuguesa no contexto dos desafios que hoje se colocam às agências responsáveis pela ajuda externa.

A análise foi enquadrada pela “agenda do desenvolvimento” que trás, hoje, novas prioridades para a gestão da cooperação, desafiando as organizações de ajuda a uma análise e revisão das suas estruturas, programas e instrumentos, e recursos financeiros empregues.

Assim sendo, essas agências têm incorporado, gradualmente, técnicas e instrumentos, até aqui da gestão privada, que se traduzem na identificação de elementos como: estratégia, objectivos, orientação para resultados, avaliação, transparência, prestação de contas. São também incorporados conceitos como: coordenação, coerência, harmonização, parceria, apropriação.

Consequentemente, a cooperação para o desenvolvimento tem desencadeado avaliações internas das suas estruturas de gestão, reorientado programas de ajuda, adoptado novos instrumentos de intervenção e procurado novas parcerias estratégicas.

Por todo o lado, sentem-se fortes pressões para mudanças ao nível das agências de cooperação. Porém, tem-se assistido a alguma dificuldade na adopção dessas mudanças por parte da cooperação portuguesa.

Assim, tentámos identificar os principais estrangulamentos que se colocam à cooperação portuguesa, a partir da identificação de três problemas:

- A Cultura Administrativa da Cooperação
- A Qualidade da Ajuda
- O Volume de Ajuda

A identificação desses problemas permitiu-nos colocar a seguinte questão:

Para fazer face a estes três problemas estruturantes identificados na Cooperação Portuguesa: a cultura administrativa da cooperação, a qualidade e o volume da ajuda, é necessário proceder a alterações no modelo de gestão da Cooperação Portuguesa? E o que deverá ser alterado no actual modelo de ajuda?

Esta foi a questão que serviu de ponto de partida à presente dissertação. Desde logo, suscitou-nos a seguinte hipótese de trabalho:

“Poderá a questão colocada ser respondida através de uma análise e reflexão sobre o actual modelo de ajuda português em contraposição com outros modelos de gestão da cooperação europeus?”

A procura de respostas para a Cooperação Portuguesa foi realizada através da análise e explanação de um outro modelo que servisse de análise. Optámos pelo modelo irlandês, fundamentalmente, pela forma como tem conseguido reorganizar a sua cooperação sendo apontado, de forma unânime, como um caso de sucesso.

Assim sendo, as respostas são fornecidas através de três conclusões-chave:

1ª Conclusão: Cultura Administrativa

Não existe um modelo único de organização da gestão da cooperação para o desenvolvimento. Cada país desenvolveu um modelo próprio e específico em função da tradição da sua Administração Pública, das características da sua cooperação, ou pela acumulação de práticas e soluções que foram sendo adoptadas.

O modelo de gestão da Cooperação Irlandesa é fruto da sua experiência histórica, um país sem colónias, que passou de uma economia rural subdesenvolvida para uma economia desenvolvida. De facto, a Irlanda não tem o passado de uma antiga potência colonial, mas sim de um Estado recente e desenvolvido e, essas características, desenvolveram um determinado modelo institucional.

O modelo de gestão da Cooperação Portuguesa nasce pós-Revolução de Abril, e independência das colónias. Estas relações coloniais fortes marcaram a construção do actual modelo. Uma estrutura que é fruto de uma tentativa de institucionalização alicerçada na manutenção de relações com as antigas colónias, as quais se constituíram como principais parceiros de cooperação.

Este modelo propiciou um tipo de cooperação descoordenada, onde cada Ministério fazia a sua cooperação, com uma parcela dos seus próprios recursos, de forma voluntariosa, avulsa e desadequada às realidades dos novos países. Esta fragmentação entre organismos públicos, resultava em acções e actividades dispersas que colocavam em risco qualquer tentativa de coordenação e coerência.

Porém, há um traço comum entre as agências oficiais de cooperação. Nos últimos anos, todas elas, têm sido confrontadas com a necessidade de reverem as suas estruturas e a gestão da sua cooperação.

Pese embora as soluções encontradas em cada contexto, há algumas semelhanças nos países que têm feito mudanças, ou reformas, na sua cooperação.

Pensamos que o exercício feito entre a Cooperação Portuguesa e a Irlandesa, permite identificar um conjunto de elementos com validade para a Cooperação Portuguesa, sem, contudo, pôr em causa, a sua natureza.

O modelo de cooperação irlandês obedecia ao modelo 2³⁸. Um modelo onde todas as funções da cooperação para o desenvolvimento são coordenadas pela Direcção de Cooperação para o Desenvolvimento (Ministério dos Negócios Estrangeiros). A responsabilidade pela coerência de toda a política externa está colocada ao nível da coordenação política, o que implica um conjunto de mecanismos promotores dessa coerência como documentos de orientação estratégica e grupos de trabalho.

Em 2001, a Cooperação Irlandesa foi sujeita a uma reavaliação, altura em que reforçou a autonomia da Direcção-Geral responsável pela cooperação dando-lhe, inclusive, novo nome e novo mandato.

Já o modelo português, está enquadrado pelo modelo 5, ou seja, um modelo disperso por várias entidades. Pela sua natureza, necessita de esforços complementares para assegurar a coordenação e a coerência do programa de cooperação.

A análise ao modelo irlandês permite verificar que ele encaixa a política de cooperação no contexto da política externa, algo que consideramos relevante para a cooperação portuguesa.

A coordenação e coerência da cooperação é fortalecida por mecanismos de concertação. Nomeadamente, pela aprovação de um documento de orientação estratégica da cooperação (com definição de objectivos, prioridades sectoriais), estável e concebido numa base plurianual.

A Cooperação Irlandesa pauta-se também por um conjunto de mecanismos complementares como *fora* de debate e grupos de trabalho.

No caso português, a natureza desconcentrada do modelo português onde participam entidades várias (Ministérios, Universidades, ONG, Câmaras

³⁸ Esta identificação entre modelos de cooperação é feita com base num estudo do CAD/OCDE de 1999. É analisada em

Municipais, entre outros) incorre facilmente em actividades soltas e fragmentadas, realizadas por cada entidade, individualmente.

No nosso tipo de estrutura de ajuda, a existência de tais mecanismos efectivos parece-nos particularmente relevante.

Reveste-se essencial a existência de um comando político (uma liderança) forte, exercido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, que defina uma estratégia, assegure a coerência e coordenação, evitando desvios da política de cooperação.

O IPAD, enquanto órgão responsável pela coordenação da cooperação, deve estar dotado de recursos humanos e de instrumentos para exercer uma coordenação efectiva, de modo a concretizar a política de cooperação.

Nos últimos anos, tem-se assistido a uma aposta das cooperações bilaterais no reforço das suas missões e delegações no terreno. Ao que a Irlanda não foi alheia tendo transferido parte das responsabilidades pela gestão e acompanhamento dos projectos da sede para o terreno, tendo inclusive criado os chamados “Programme Officers”, sediados localmente.

A Cooperação Portuguesa precisa de dotar o terreno, de recursos humanos e financeiros, sob pena de não conseguir dar resposta às estratégias cada vez mais apuradas dos países parceiros e até da capacidade de envolvimento em esquemas de coordenação entre parceiros e doadores internacionais no terreno.

A Cooperação Irlandesa reconhece como uma das suas mais valias, o papel preponderante das ONGD, para as quais afecta todos os anos fatias orçamentais representativas.

pormenor ao longo da presente dissertação.

A mais valia e o conhecimento específico que elas trazem, a que não é alheia a tendência internacional para a criação de parcerias, obrigam a cooperação a “abrir portas” para esquemas conjuntos com ONGD e, necessariamente, a afectar maior número de recursos para as suas actividades.

A avaliação deve ser encarada como instrumento essencial a qualquer estrutura de cooperação. Uma análise ao modelo irlandês permite retirar alguns elementos. A Irlanda, através dos “Programme Officers”, acompanha e avalia no terreno as várias actividades, transmitindo para a sede todas as informações. Tem uma unidade de avaliação na sede, funcional e com dotada e instrumentos que permitem avaliações periódicas dos projectos.

A avaliação portuguesa tem sofrido uma evolução lenta. É particularmente relevante que ela tire lições das avaliações que foram entretanto produzidas e que apetreche o terreno, de modo a garantir um fluxo de informação terreno-sede que permita acompanhar e avaliar o projecto ao longo do seu ciclo, de modo a reorientar, caso necessário, as intervenções.

A Irlanda pauta-se ainda por iniciativas várias que vão desde a educação para o desenvolvimento, acções de sensibilização, até à própria divulgação e prestação de contas perante os contribuintes, dos resultados da APD.

O modelo português também aqui pode aprender, introduzindo mecanismos divulgação da cooperação, de sensibilização/educação para o desenvolvimento, bem como da necessária prestação de contas inerente à gestão da cooperação.

2ª Conclusão: Questão da Qualidade

A (re)estruturação do modelo de cooperação português implica, necessariamente, a adopção de boas práticas internacionais que tragam um valor acrescentado ao programa de cooperação.

O programa de cooperação irlandês tem sido readaptado no sentido de melhor responder às reais necessidades dos países parceiros. Nesse sentido, a programação está cada vez mais alinhada com as Estratégias de Redução da Pobreza (PRSP) dos Estados parceiros.

Esta programação surge em resposta às tendências internacionais que colocam a tónica na construção dos programas de forma harmonizada e alinhada com as Estratégias apresentadas pelos parceiros, de modo a promover a apropriação, por esses países, do seu próprio desenvolvimento.

Seguindo as recomendações internacionais, os programas de cooperação devem ser desenhados por país e concebidos numa base multi-anual, de forma a garantir previsibilidade dos fluxos de ajuda.

Esses programas deverão incluir projecções orçamentais bastante detalhadas, de forma a se evitar a necessidade de serem operacionalizados por programas posteriores.

O processo de programação irlandês tem actualmente um grau de aperfeiçoamento que dispensa consultas bilaterais, anuais, com os Estados destinatários da ajuda.

No programa português de cooperação, constata-se um esforço gradual para a construção de uma programação que tenha por base as Estratégias de Redução da Pobreza dos parceiros, ou enquadramentos similares, embora longe do que se possa chamar de alinhamento total com essas Estratégias.

Os programas são concebidos individualmente, por país e numa base tri-anual. Porém, constata-se uma perda de tempo e recursos nos processos de programação. Frequentemente, eles são antecidos de um elevado número de missões bilaterais de negociação, anuais, o que coloca necessariamente, uma elevada carga administrativa sob os Governos parceiros.

Existem actualmente vários caminhos que passam pela participação em missões coordenadas entre doadores, ou mesmo pelo uso das novas tecnologias da informação e da comunicação, como a teleconferência.

Por outro lado, a programação é alicerçada em dois programas: um primeiro, o Programa Indicativo de Cooperação (PIC), com intenções orçamentais; que, conseqüentemente, necessita de um segundo um Programa Anual de Cooperação (PAC), que operacionaliza em cada ano, o PIC.

À semelhança da Irlanda, pensamos que teria toda a pertinência, a opção por um único Programa que definisse, à partida, montantes reais a afectar a esse Programa de Cooperação, e não “intenções”.

Conseqüentemente, esta opção permitiria aliviar a frequência de missões ao terreno para as negociações bilaterais.

No que respeita aos países beneficiários da ajuda, o programa irlandês concentra-se em meia dúzia de países alvo, na África sub-sahariana e, desde 2003, também em Timor Leste.

A tendência internacional coloca a tónica no princípio da concentração, ou seja, a selecção de um conjunto de países onde determinada cooperação, pelas suas características, possa desempenhar um papel relevante, evitando, dessa forma, desvios e dispersão dos fluxos de ajuda.

O programa português também concentra a sua ajuda nos países africanos de língua oficial portuguesa, e desde 1999, em Timor Leste.

Parece-nos que esta concentração deveria ser mantida, uma vez que é nela que reside a força e a vantagem comparativa do programa português.

Uma análise sobre os sectores prioritários do programa irlandês permite verificar que os principais sectores de actividade são as Infra-Estruturas e Serviços Sociais, com ajuda a concentrar-se na Educação e na Saúde.

O sector prioritário de intervenção do programa português, é também o das Infra-Estruturas e Serviços Sociais. Aqui destaca-se o apoio ao Governo e Sociedade Civil, logo seguidos pela Educação. Sublinhe-se que, embora a Educação e a Saúde se afirmem como prioridades em todos os países de concentração, nem sempre aparecem como principal sector destinatário, sofrendo por alguma dispersão de fundos.

Pensamos que a tónica deve ser colocada ao nível da concentração em determinados sectores, nomeadamente na educação e saúde básicas e não no nível terciário, como tem sido o caso na Cooperação Portuguesa.

Inclusive porque os recursos afectos à cooperação são escassos, a mais-valia da cooperação portuguesa está na concentração em sectores e actividades onde possa ter uma vantagem comparativa em relação a outros doadores, nomeadamente na formação e capacitação locais e no fortalecimento das instituições. Iniciativas alicerçadas em estruturas muito leves e concebidas em parceria com outras entidades, como ONG. Até porque os países parceiros da cooperação portuguesa, pelas suas características, se enquadram nos chamados “Estados frágeis” .

Relativamente à ajuda multilateral, e seguindo a tendência internacional, o programa de ajuda irlandês, tem-se orientado para a selectividade das agências multilaterais. O que se tem traduzido numa reorientação de fundos para aquelas

agências quer reforçam os objectivos políticos da cooperação em detrimento daquelas agências, para as quais mais não fazem do que pagar quotas.

Já a ajuda multilateral de Portugal tem um peso pouco significativo no programa de ajuda. As contribuições não se têm pautado por uma selectividade das agências, e muitas vezes, correspondem, na sua maioria, a pagamentos obrigatórios e quotas, sem uma grande preocupação pela selectividade das mesmas. Também aqui Portugal deveria optar pela concentração em organizações-chave, no quadro da estratégia assumida para a cooperação.

No que respeita à adopção de novas modalidades de ajuda no programa de cooperação, a Irlanda tem optado por um conjunto de novos instrumentos, nomeadamente “programas por áreas”, “abordagens sectoriais integradas (SWAPs)” e “apoios orçamentais” (estes últimos, naturalmente, só possíveis em Estados com uma gestão macro-económica e financeira estável).

Há mais de uma década, o programa de ajuda bilateral irlandês era implementado, maioritariamente, por projectos, com o tipo de metodologias associadas aos mesmos. Ou seja, instrumentos essencialmente controlados pelo doador, serviam para dar resposta a necessidades de curto-prazo e demonstravam-se muitas vezes insustentáveis depois do doador deixar o projecto sob a responsabilidade dos parceiros.

A opção tem sido, gradualmente, a do apoio a programas concebidos e geridos pelas autoridades locais, numa base de coordenação e complementaridade entre doadores e parceiro, e dependendo do tipo de programa, podem envolver grupos locais como ONG.

No caso do programa de cooperação português, na sua maioria composto por projectos, não pensamos que o caminho seja o de acabar com os projectos. Trata-se antes, de planear e coordenar as várias intervenções de forma a evitar a dispersão e duplicação de projectos. Por outro lado, eles têm de ser concebidos

em resposta às necessidades dos Governos parceiros apresentadas nas suas Estratégias de Redução da Pobreza. Depois, esses projectos poderão estar integrados em programas locais, num trabalho de coordenação e parceria entre doadores e parceiros.

A tendência internacional tem sido a da participação gradual em esquemas conjuntos, o que evita a proliferação de projectos, e consequentemente, os custos de transacção a eles associados.

Nomeadamente, para aquilo que são os chamados “bens públicos globais”, como a educação, a saúde, a segurança, estão a ser criados novos esquemas de financiamento – os chamados “Fundos Globais”. Pela sua natureza, são baseados nos princípios da coordenação e da parceria, uma vez que neles participam entidades públicas e privadas, como farmacêuticas e outras, e que se têm revelado essenciais para a difusão de bens públicos globais, como vacinas, que fornecidos por um só doador teria custos inoportáveis.

O programa de cooperação irlandês já contempla a participação nestes esquemas conjuntos. Portugal apenas regista a participação no Fundo Global para o Combate ao HIV/Tuberculose/Malária.

3ª Conclusão: Volume

Em termos de volume de ajuda, Portugal comprometeu-se, internacionalmente, a atingir o rácio de 0,33% da ajuda pública ao desenvolvimento, em percentagem do RNB, até 2006. O que significa que necessita de um aumento significativo de verbas para a cooperação.

A opção irlandesa parece-nos pertinente para o caso português. A ajuda irlandesa tem registado sucessivos incrementos, desde 1992. A par com outros Estados-membros também se comprometeu em incrementos da sua APD, até ao rácio 0,7%, em 2007, com uma meta intermédia de 0,62%, em 2006.

A análise permitiu verificar que estes incrementos foram obtidos pelo facto dos sucessivos Governos terem conseguido aumentar os montantes afectos à ajuda (mesmo em conjunturas de controlo da despesa pública) através da aprovação de “acordos multi-anuais” para incrementos do orçamento da cooperação.

No caso português, a opção pelo acordo multi-anual remete-nos antes de mais para a conclusão sobre a própria natureza e processo de identificação e uso dos recursos do OE.

A metodologia de definição dos recursos afectos à cooperação tem sido, por tradição, de algum modo alietória, na medida em que o montante global a afectar resulta, não de uma decisão prévia a nível político, mas do somatório de várias parcelas baseadas em decisões de cada Ministério.

Acresce que eventuais decréscimos de desembolsos APD em determinados Ministérios, pelo seu peso em termos de volume de fluxos, tem sérias consequências para a APD global. Os outros Ministérios, de menor peso, também farão os seus estragos. Por essa razão, facilmente, uns e outros, podem pôr em causa qualquer tentativa de articulação de uma estratégia coordenada.

Consequentemente, parece-nos, também aqui, essencial a existência de um comando político forte em relação à identificação e uso das verbas a afectar à cooperação.

Na tentativa de criar esse comando político e de permitir conhecer as verbas da cooperação, foi identificado, em 2004, um novo instrumento de gestão orçamental – O “orçamento por programas”— P5. Formulado na tentativa de imprimir alguma racionalidade económica, permite conhecer as verbas afectas à cooperação, ordenadas por sub-programas que deverão corresponder às

prioridades sectoriais definidas. O IPAD centraliza o Programa, uma vez que é o seu gestor, sob orientação Ministério das Finanças.

Dada a “transversabilidade” do programa de cooperação, pensamos ser pertinente que o IPAD enquanto gestor do Programa, garanta mecanismos de reforço da coordenação, para que todos os Ministérios revertam atempadamente para o P5 o orçamento disponível para a cooperação, e numa base multi-anual.

Quanto à questão do cumprimento dos incrementos anuais para a APD, seria pertinente, à semelhança da Irlanda, que o programa português de cooperação, conseguisse identificar um montante global calculado a partir de uma determinada percentagem do RNB que deveria ser objecto de aprovação por parte do Governo. O Governo aprovaria, assim, um “acordo multi-anual” sobre os montantes a afectar à APD.

Bibliografia

- Aberbach, J. , Rockman, B. (1999) *Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas. Gestion y Analisis de Políticas Públicas*. Vol nº 15, INAP, Madrid.
- APSO. (1994). *Strategic Plan 1994 to 1997*. Dublin.
- Aucion, P. (1990). *Administrative Reform in Public Management: Paragins, Principles, Paradoxes and Pendilums*. Governance 3.
- Azevedo Alves, A . , Moreira, J., M. (2004). *O Que é a Escolha Pública ? Para uma Análise Económica da Política*. Edições Príncipeia.
- Bannock (1998). “Does Foreign Aid do More Harm Than Good ?”. On-line article from courseworkbank.co.uk. Acedido em 12 Julho de 2004.
- Bauer, P. (1976). *Dissent and Development*. Edicion Revisitada. Cambridge. Harvard University Press.
- Bauer, P. (1978). “Hostility to the market in less-developed countries”. In Brunner K. (ed.). *The First World and the Third World:Essays on the New International Economic Order*. Rochestrer, NY. Universty of Rochester.
- Bauer, P. (1984). *Reality and Rethoric: Studies in the Economies of Development*. Cambridge. Harvard University Press.
- Bauer, P. (2000). *From Subsistence to Exchange and Other Essays*. Princeton. Princeton University Press.
- Bauer, P., Yamey, B. (1989). “Against Foreign Aid”. In *Economic Notes*. Nº 23. Londres.
- Bettencourt Moreira, S. (2004) “Qualidade e Quantidade da Ajuda Internacional”. In *Cadernos de Economia*.
- Bilhim, J. (2000). “Reduzir o Insustentável Peso do Estado para Aumentar a Leveza da Administração”. In *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, nº1 : 18-37.
- Boone, P. (1996). “Polities and the Effectiveness of Aid”. In *European Economic Review*. Vol 40, nº 2 : 289-329.

- Bouchaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford. Oxford University Press.
- Boyle, R. (2002). *The Development of Partnership Relationships between the Government and the Voluntary and Community Sector and the Implications for Funding*. Working Paper n° 2. Royal Irish Academy Research Programme. Ireland.
- Braga de Macedo, J. (2003). *Public-Private Partnerships for Development*. Workshop on NEPAD Peer Review.
- Brautigam, D. (2000). *Aid Dependence and Governance*. Expert Group on Development Issues (EGDI). Sweden.
- Braz, J. (2003). *Public-Private Partnerships in Development: Three Applications in Timor Leste*.
- Burnell, P. (2003). *Foreign Aid Resurgent: New Spirit or old Hangover?*. Department of Politics and International Studies. University of Warwick. England.
- Burnside, C. e Dollar, D. (2000). "Aid Policies and Growth". In *American Economic Review*. Vol 90, n° 4 : 847-68.
- Caiden, G. (1998). "The Vitality of Administrative Reform". In *International Review of Administrative Sciences*. 54(3) : 331-358.
- Cassen, R and Associated. (1986). *Does Aid Work?* Report to an Intergovernmental Task Force. Oxford, Oxford Clarendon Press.
- Cassen, R. and Associated. (1994). *Does Aid Work?* Report to an Intergovernmental Task Force. 2nd Edition. Oxford, Oxford Clarendon Press.
- Cassen, R. e Fitzgerald, V. (1994). *Indicators and Thresholds for Graduation from Eligibility for Official Development Assistance*. Third report to the OECD/DAC Secretariat, mimeo. Oxford, Queen Elisabeth House.
- Chang, H, Fell, A. , Laird, M. (1999) *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members. Evaluation: Relevance, Efficacy, Effectiveness and Results*. (cota DCD(99)6). Paris.
- Chenery, H. e Strout, A. (1996). "Foreign Assistance and Economic Development". In *American Economic Review*. Vol 56, n° 4 : 679-735.

- Collins, T., Higgins, L. (2000). *Seminar on Sector Wide Approaches with a Focus on Partnerships*. Ireland.
- Conselho de Ministros (1999). *A Cooperação Portuguesa no Limiar do século XXI – Documento de Orientação Estratégica*. Resolução do Conselho de Ministros nº 43/99 (DR 1ª série B, nº 115, de 18/05/1999). Lisboa.
- Cornia, G., Jolly, R., Stewart, F. (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting The Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford. Clarendon Press.
- Crotty, W. (2002). “The Irish Way in World Affairs”. In Crotty, W e Schmitt, D. *Ireland on the World Stage*. Harlow, England. Pearson Education : 1-23.
- DAC/OECD. (1993). *DAC Peer Review of Portugal*. Paris.
- DAC/OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris.
- DAC/OECD. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution for Development Cooperation*. Paris.
- DAC/OECD. (2000). “Development Co-operation, 1999 Report. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee”. In *Development Journal*. Vol. 1, nº 1, OECD. Paris
- DAC/OECD. (2001). *DAC Peer Review of Portugal*. Paris.
- DAC/OECD. (2001). *Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience*. DAC Working Party on Evaluation. Paris.
- DAC/OECD. (2002). *Development Cooperation in Difficult Partnerships*. Paris.
- DAC/OECD. (2002). *Promoting Harmonised Approach to Managing for Development Results: Core Principles for Development Agencies*.
- DAC/OECD. (2003). *2003 Development Cooperation Report*. (cota DCD/DAC(2003)24). Paris.
- DAC/OECD. (2003). *DAC Peer Review of Ireland*. Paris.
- DAC/OECD. (2003). *Development Cooperation Report*. Overview by the DAC Chair. Paris.
- DAC/OECD. (2003). *Task Team on Harmonisation and Alignment*. Paris.
- DCI. (2002). *Department of Foreign Affairs Strategy for 2003-2004*. Ireland.

- DCI. (2002). *Development Cooperation Ireland: Annual Report 2003*. Department of Foreign Affairs. Ireland.
- DCI. (2003). *Development Cooperation Ireland: Annual Report 2004*. Department of Foreign Affairs. Ireland.
- Dóchas, (2001). *Ireland's Overseas Development Assistance. Submission on Budget Estimates for fiscal Year 2001 by Dóchas* “. Ireland.
- Dóchas, (2002). *Ireland's Overseas Development Assistance. Submission on Budget Estimates for fiscal Year 2002 by Dóchas* “. Ireland.
- Dóchas, (2002). *Response to the Report of the Ireland Aid Review Committee*. Ireland.
- Dóchas, (2003). *Ireland's Overseas Development Assistance. Submission on Budget Estimates for fiscal Year 2003 by Dóchas* “. Ireland.
- Dorn, J. (2002). *La Vision de libre mercado de Peter Bauer*.
- European Union. (2004). *Commission acts to boost efficiency of EU development aid through better co-ordination and harmonisation*. Brussels.
- European Union. (2004). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Translating the Monterrey Consensus into practice: The contribution by the European Union*. Brussels.
- European Union. (2004). *Meeting the Rome Commitments on Harmonisation and Alignment for aid Effectiveness. Progress, Challenges and Opportunities*. Brussels.
- Fitzgerald, E. (1998). *Rethinking Development Assistance: the Implications of Social Citizenship in a Global Economy*. Oxford. University of Oxford International Development Centre, working paper nº 1.
- Gomes Cravinho, J. (1998). “Cooperação e Contribuintes”, In *Expresso*, 1 de Maio : 22-24.
- Government of Ireland. (1996). *Challenges and Opportunities Abroad*. Ireland.
- Gwartney, J. e Wagner R. (1998). *Public Choice and Constitutional Economic*. Connecticut: JAI Press.
- Hafleck, P. (2003). “An Introduction to Decentralised Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping”. In *Public Administration and*

Development. The International Journal of Management Research and Practice. Vol nº 23, nº 4.

- Hailey, J. (2003). *The characteristics of effective development partnerships.*
- Halligan, J. (1996). "The Difusion of Civil Service Reform". In Bekke, H; Perry, J.; Toonen, T. (eds). *Civil Service Systems in Comparative Perspective.* Indiana University Press: Bloomington e Indianapolis.
- Hanckock, G. (1989). *Lords of Poverty: The Power, Prestige and Corruption of the International Aid Business.* New York. The Atlantic Monthly Press.
- Hayter, T. (1971). *Aid as Imperialism.* Middlesex. Penguin.
- Hermes, N. e Schilder. A. (1997). "Setting Priorities: the IMF and the World Bank and Structural Adjustment Programmes". In Boorsma, P., Aarts, K., Steenge, A . (eds.), *Public Priority Setting: Rules and Costs.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers : 39-60.
- Hippler, J. (1995). *The Democratisation of Disempowerment. The Problem of Democracy in the Third World.* London. Pluto Press/Transnational Institute (TNI).
- Hirschman, A . (1967). "Development Projects Observed". In Picciotto, R. (2002). *The Monterrey Challenge: Development Cooperation and Performance Evaluation. OED Reach.* World Bank. Washington.DC : 2.
- Holmstrom, B. e Milgrom, P. (1991). "Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership and job design". In *Journal of Law, Economics and Organisation.* Vol 7 : 24-52.
- Hood, C. e Jackson, M. (1991). *Administrative Argument.* Aldershot, UK, Dartmouth Publishing.
- Hyden, G. (1985). "The Pitfalls of Development Aid". In Fruhling P. (ed.). *Swedish Development Aid in Perpsepctive: policies, problems and results since 1952.* Stockholm, Almqvist and Wiksel.
- ICP. (2001). *Relatório Anual de Avaliação da APD 2001.* Divisão de Estudos e Avaliação. Lisboa.
- ICP. (2002). *A Estratégia da Política de Cooperação para atingir o objectivo de 0,36%, em 2006, do RNB para a APD.* Lisboa.

- ICP. (2002). *A Vertente Multilateral da Política de Cooperação*. Direcção de Assuntos Multilaterais. Lisboa.
- ILO. (1976). *Employment, Growth and Basic Needs: A One- World Problem*.
- INAP (2000). *La Nueva Gestion Publica: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Documento nº 68. INAP.
- IPAD. (2003). *Objectivo 0,7% do RNB*. Apontamento do IPAD/MNE. Lisboa.
- IPAD. (2003). *Plano de Actividades para 2003*. Lisboa.
- Ireland Aid Review Committee. (2002). *Report of the Ireland Aid Review Committee. A Review of te Development Cooperation Programme of the Government of Ireland*. Ireland.
- Kanbur, R. (2003). *The Economics of International Aid*. Kornell University. November, 2003.
- Kapur, D., Lewis, J., Webs, R. (1997). *The World Bank. It's first half century*. Washington D.C., Brookings : 751-756.
- Keohane, R. (1999). *International Institutions: Can interdependence work?*. Foreign Policy: 82/96.
- Killick, T. (1996). "Principias, Agents and the Limitations of BWI Conditionality". In *The World Economy*. Vol 19, nº 2 : 211-229.
- Knack, S. (2001). "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Cutting Empirical Tests". In *Southern Economic Journal*.
- Lawrence, R. e Thompson, F. (1999). "Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos e Privados". In *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 15, Octubre, Caracas.
- Leitão Marques, M. (2003). *A receita mágica. Mão Visível do Mercado – Mercado e Regulação*. Almedina.
- Lensink, R. (2001). "Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm ?". In *Journal of Development Studies*.
- Lensink, R. e White, H. (1999). *Aid Dependence. Issues and Indicators*. EGD (Expert Group on Development Issues). Almqvist& Wiksel International. Sweden.

- Lumsdaine, H. D. (1993). *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Marques Guedes, A. (1999). *A Dispersão e o Centralismo Burocrático. Disputas na Cooperação Cultural Bilateral do Estado Português, 1974-1999*. FDUNL nº6-1999. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Working Paper 6/99.
- Martens, B., Mummet, U., Murrell, P., Seabright, P., (2001). *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge University Press.
- Martimot, D. (1991). *Multiple Principals as a Commitment Mechanism*. University of Toulouse.
- Milgrom, P., Roberts, J. (1992). *Economics, Organisation and Management*. Englewoods Cliff: Prentice Hall.
- Minogue, M. (1998). *Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector*.
- Minogue, M., Polidano C., Hulme D. (1998). Eds Elgar: Cheltenham : 17-37.
- Moreira, J. M. (2000). *Ética e Administração Pública, Moderna Gestão Pública - Dos Meios aos Resultados*, INA.
- Moreira, J. M. (2002). *Ética, Democracia e Estado. Para uma Nova Cultura da Administração Pública*. Edições Principia.
- Morony, Jil. (1997). *Irish Development Policy and Africa*. DSA European Development Policy Study Group. Discussion Paper Nº 5, January 1997, University of Bradford.
- Mosley, P (1987). "Overseas Development Aid: Its Defence and Reform". Brighton: Wheatsheaf. In Pack, Howard e Janet r. Pack. (1993). *Foreign Aid and the Question of Fungibility*, Review of Economics and Statistics. Vol 75 : 258-265.
- Mozzicafreddo, J. (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Celta Editora.
- Ndulu, B. (1995). "Aid Dependence in Africa, some thoughts on the nature of problem". In *IMF Journal of Finance and Management*. Nairobi. AERC.
- Neves e Castro, R. (2003). "Um Balanço da Cooperação Portuguesa em 2003". In *O Economista*.

- Neves Martins, R. (2002) “Há uma política comunitária de apoio ao desenvolvimento ?”. In *Economia Pura*.
- Neves, A . (2002), *A Gestão na Administração Pública*, Pergaminho.
- Obser, A. (1999). *Coordination Problems in Decentralised Aid Management Systems*. Paper prepared for presentation at the workshop the workshop 2.
- Oliveira Rocha, J. (1991). *Princípios de Gestão Pública*, Editorial Presença.
- Oliveira Rocha, J. (2000). “Forum: Modernizar a AP”. In *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*.
- Oliveira Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Pública*, INA, Oeiras
- Oudraat, J. e Simmons (2001). *Managing global Issues: Lessons Learned*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Palmer, G. (1999). *F. A . Hayek: Prophet of he Modern World*. Washington DC.
- Picciotto, R. (2002). *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterey Challenge*. World Bank Operations Evaluation Department, Washington, DC.
- Picciotto, R. (2002). *Scaling up: A Development Strategy for the New Millenium*. World Bank, Washington DC.
- Picciotto, R. (2002). *The Monterrey Challenge: Development Cooperation and Performance Evaluation. OED Reach*, World Bank, Washington.DC.
- Pollit, C., Bouchaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2001). “Reformas da Gestão Pública: A experiência internacional pode ser transferida ?”. In *Seminários Internacionais. A Nova Gestão Pública em Debate*. ENAP.
- Powell, W. DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organisational Analysis*. Chicago:University of Chicago Press.
- Premfors, R. (1998). “Re-shaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective”. In *Public Administration*, nº76:1, Spring : 141-159.
- Rabe, J. (2002). “Public Private Partnerships. A Model With a Future in Development Cooperation”. In *D+C Development and Coperation*, nº 4, July-August.

- Raffer, K e Singer, H. (1996). *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-operation*. Brookfield, Vt: Edward Elgar.
- Raffert, K. (1999). *More Conditions and Less Money: Shifts of Aid Policies during the 1990s*. Manchester, Development Studies Association. Working paper nº 15.
- Reyes, E. (2001). "Four Main Theories of Development: Modernization, Dependency, World-System and Globalization". In *Nomadas 4, Revista Critica de Ciencias Sociales Y Juridicas*. ISSN1578-6730.
- Riddell, R. (1987). *Foreign Aid Reconsidered*. Overseas Development Institute. Oxford. James Curry Ltd (reprinted 1997).
- Riddell, R. (1996). "Aid Dependence". In *Aid Dependency:causes, symptoms and remedies*. Stockolm, SIDA.
- Riddell, R. (1996). *Aid in the First Century*. New York. Office of Development Studies, UNDP.
- Rosenau, J. (1991). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton. Princeton University Press.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). "Problems of Industrialisation in Southern and Eastern Europe". In *Economic Journal*, 53 : 202-211.
- Rosenstein-Rodan, P. (1961). "International Aid for Undeveloped Countries". In *Review of Economics and Statistics*. 63 : 107-138.
- Rostow, W. (1960). *The Stages of Economic Growth*. Cambridge University Press.
- Ryrie, W. (1995). *First World, Third World*. Basingstoke and London: Macmillan.
- Saltmarshe, D., Ireland, M., MacGregor, A . (2003). "Challenges for Donor Agency Country-Level Performance Assessment: A Review". In *Public Administration and Development. The International Journal of Management Research and Practice*. Vol 23, nº 5, University de Bath.
- Saltmarshe, D., Ireland, M., MacGregor, A . (2003). "The Performance Framework A Systems Approach to Understanding Performance Management". In *Public Administration and Development. The International Journal of Management Research and Practice*. Vol 23, nº 5, University de Bath.

- Sanahuja Perales, J. A .(2001). *Cooperacion al Desarrollo y Globalizacion: Entre la Beneficiencia Publica Internacional y el Estado del Bien Estar Mundial*. Madrid. CIDEAL.
- Severiano Teixeira, N. (1996). "Entre África e a Europa: Política Externa Portuguesa, 1890-1986". *Política internacional*, 12 : 55-86.
- Stokke, O . (1995). Political Conditionality: Core Issues and State of Art. In Olav Stokke (ed.) *Aid and Political Conditionality*. London, Frank Cass.
- Streeten, P. (1992). *Global Governance for Human Development*. New York: Human Development Report Office. November. Occasional Papers, nº 4.
- Thorbecke, E. (2000). "The development doctrine and foreign aid 1950-2000" In Tarp, F. (ed.). *Foregin Aid and Development*. London and New York Routledge : 17-47.
- Tirole, J. (1994). *The Internal Organisation of Government*. Oxford Economic Papers. Vol.46 : 1-29.
- White, H e Morrissey O. (1997). "Conditionality when Donor and Recipient Preferences Vary". In *Journal of International Development*. Vol 9, nº 4 : 497-505.
- World Bank. (1998). *Assessing Aid: What works, What Doesn't Work, and Why*. A World Bank Policy Research Report New York: Oxford University Press 1998. ISBN:0-19-521123-5. Washington DC.
- World Bank. (2001). "Comprehensive Development Framework, Meeting the Promise ? Early Experience and Emerging Issues". In Picciotto, R. (2002). *Scaling up: A Development Strategy for the New Millenium*. World Bank. Washington.DC : 3.
- World Bank. (2002). Annual Review of Development Effectiveness. *Achieving Development Outcomes: The Millenium Challenge*. Operations Evaluation Department. Washington D.C,World Bank Report, nº 25159.
- World Bank. (2003). *Does Foreign Aid do more Harm than Good*. Coursebook Bank 2001-2003.

Legislação :

Circular nº 1302. *Preparação do OE de 2004.*

Despacho de Gestão. *PIDDAC 2004.*

Despacho nº 6178/2003 (28 Março, 2003) *Organização, Funções e Competências dos Serviços do IPAD.*

DL 192/2001 (2 de Junho de 2001). *Aprovação da Lei Orgânica do ICP.*

DL 327/1999 (18 de Agosto de 1999). *Criação da APAD.*

DL 86/2003 (26 de Abril). *Define o regime legal das parcerias público-privadas.*

DL nº 131/2003 (28 de Junho de 2003). *Regras Relativas à Definição dos Programas e Medidas a Inscrever no Orçamento de Estado.*

DL nº 296/1999. *Delegações Locais.*

DL nº 5/2003 (13 Janeiro 2003) *Criação do IPAD por fusão do ICP e da APAD.*

DL nº 60/1994 (24 de Fevereiro). *Criação do ICP.*

Lei 13/2002 (14 de Abril de 2004). *Estabelece o Enquadramento Jurídico do agente da Cooperação Portuguesa e define o respectivo Estatuto Jurídico.*

Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto. *Lei de Enquadramento Orçamental*

Resolução Conselho de Ministros n 43/99 (18 Maio de 1999). *Orientação Estratégica denominada: A Cooperação Portuguesa no Limiar do século XXI.*