

# Cooperação para o Desenvolvimento: Uma visão da Sociedade Civil para um setor em transformação

Março de 2021

*Este documento foi produzido com o cofinanciamento da União Europeia. Os seus conteúdos são da exclusiva responsabilidade da Plataforma Portuguesa das ONGD e não refletem necessariamente as posições da União Europeia*



The project "Towards an open, fair and sustainable Europe in the world – EU Presidency Project 2020-2022" is funded by the European Union and implemented by the Association of German Development and Humanitarian Aid NGOs (VENRO), the Portuguese Non-Governmental Development Organizations Platform (Plataforma Portuguesa das ONGD), the Slovenian NGO Platform for Development, Global Education and Humanitarian Aid (SLOGA), and the European NGO confederation for relief and development (CONCORD).

## Cooperação para o Desenvolvimento: uma visão da Sociedade Civil para um setor em transformação

A Presidência Portuguesa do Conselho da UE acontece numa altura importante nos debates sobre o futuro da cooperação para o desenvolvimento. Além das implicações da pandemia de Covid-19, a UE havia já iniciado um processo formal de reformulação da sua abordagem ao setor desde o início do mandato da atual Comissão Europeia. Durante o processo de apresentação do colégio de comissários, Ursula von der Leyen apelou a Jutta Urpilainen, nomeada para a pasta das Parcerias Internacionais (sucendo ao anterior Comissário responsável pela Cooperação Internacional e Desenvolvimento), para a importância de a ação da UE nesta área “contribuir para as nossas prioridades políticas mais amplas”.

A afirmação de novos atores de desenvolvimento, como a China e a Índia, e as mudanças profundas no Reino Unido ou nos EUA têm contribuído para a reorganização do cenário internacional, num processo de transformação com implicações importantes na forma como são construídas as políticas de desenvolvimento. Vivemos num mundo crescentemente complexo onde a cooperação é, cada vez mais, utilizada como mais um instrumento ao serviço dos desígnios estratégicos dos países, e onde a preocupação em centrar as políticas nas necessidades das populações, recolocando as pessoas no centro do processo de desenvolvimento, se vê, frequentemente, relegada para segundo plano. A seleção dos destinatários das políticas e a evolução dos desafios globais – como as alterações climáticas e as desigualdades socioeconómicas – não devem ser vistas separadamente, pois se há coisa que os maiores níveis de complexidade que hoje marcam as dinâmicas globais sugerem é, precisamente, que os problemas são multidimensionais, imprevisíveis e têm impactos globais, e, por isso, devem ser encontradas soluções à escala mundial que considerem múltiplos fatores e a sua correlação.

O momento crítico que enfrentamos para a resposta às consequências da pandemia torna inevitável o debate sobre a redefinição das prioridades da UE. A necessidade de construirmos sistemas resilientes, capazes de manter a coesão da sociedade em circunstâncias difíceis como a que atravessamos, é hoje mais consensual, e a dimensão social assumida como prioridade pela Presidência Portuguesa reflete isso mesmo. A preocupação em “promover a inclusão da dimensão social, de forma transversal, na formulação das políticas económicas, industrial e digital da UE e na implementação dos Planos Nacionais de Recuperação e Resiliência” abre a porta para discussões importantes sobre os elementos que teremos de considerar para promover uma recuperação justa e sustentável face à crise que enfrentamos. Também no caso dos debates em torno do futuro da cooperação para o desenvolvimento, cabe à UE reforçar uma abordagem orientada para as necessidades das pessoas.

Este é, por isso, um debate sobre o futuro do setor. Para o fazer avançar na procura por soluções, é fundamental sermos capazes de promover amplos processos de reflexão que considerem os problemas de uma forma abrangente e que mobilizem um conjunto representativo de *stakeholders* com ligação ao setor. Este *paper* é, precisamente, o resultado de um processo onde participaram dezenas de organizações (portuguesas, europeias, africanas e de outras regiões) e que procurou recolher contributos para alimentar o debate sobre o futuro das políticas de cooperação para o desenvolvimento e o papel que a UE pode (e deve) ter neste processo.

Dividido em três secções, o documento resulta de um processo de reflexão conduzido pela Plataforma Portuguesa das ONGD no âmbito do [Projeto Presidência – “Por uma Europa aberta, justa e sustentável no mundo”](#). Durante os meses de janeiro e fevereiro de 2021, foram realizados vários

momentos de debate e recolha de contributos que contaram com a participação de 70 Organizações da Sociedade Civil de diferentes pontos do planeta, num processo de consulta e com dois momentos participativos de reflexão com as ONGD Associadas da Plataforma. Por resultar do diálogo com diferentes entidades, a expectativa é que o *paper* possa contribuir para consolidar a inclusão, a democraticidade e a participação enquanto valores fundamentais dos processos de construção de soluções.

### **Desenvolvimento Sustentável: a importância de uma abordagem integrada, coerente e centrada nas pessoas**

A complexidade que hoje domina o mundo tem implicações importantes para os processos de decisão e para a definição de respostas para os desafios que temos pela frente. O processo de elaboração da Agenda 2030 reconheceu essa complexidade e a sua importância na definição de um roteiro para o Desenvolvimento Sustentável. Ao formular um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, “integrados e indivisíveis” entre si, a Agenda 2030 estabeleceu uma relação clara entre as várias dimensões que contribuem para o desenvolvimento: social, económica e ambiental. Na base desta visão está a ideia de que, para *não deixar ninguém para trás*, é fundamental ter em consideração a teia de interdependências que caracteriza as dinâmicas globais, e da qual o próprio desenvolvimento depende. Para entrar na rota da sustentabilidade, é necessário adotar uma abordagem integrada, coerente e centrada nas pessoas.

Para que tal seja possível, nenhuma destas vertentes pode ser negligenciada na resposta aos desafios globais atuais. A complexidade contemporânea faz-se sentir em diferentes planos: desde a interdependência entre os países e nas relações internacionais até às implicações que uma intervenção num determinado setor tem em setores conexos. A prossecução de uma abordagem integrada e coerente mais não é, por isso, do que a consideração dos múltiplos fatores que desempenham, cada um deles, o seu papel na construção de respostas que ambicionem alcançar o estatuto de soluções, e do que o estabelecimento de sinergias para o conseguir. Afirmar os princípios consagrados na Agenda 2030 como orientação para a definição das políticas de cooperação para o desenvolvimento é, por isso, fundamental para garantir que uma abordagem eminentemente económica não é priorizada em detrimento das necessidades das pessoas e dos limites do planeta. Importa, sobretudo, reconhecer as implicações dos desafios que persistem em termos de Desenvolvimento Humano – em particular, no acesso das populações a bens básicos como a saúde, educação, habitação, energia, alimentação e nutrição e a água, saneamento e higiene (WASH) –, o impacto dos modelos económicos dominantes na degradação do clima, a importância da criação e distribuição justa da riqueza e a promoção da Democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito.

Além de relevante, esta é uma reflexão necessária face às transformações a que temos vindo a assistir – e que, em larga medida, vão além do universo de ação mais próximo das políticas de cooperação para o desenvolvimento. O modelo de governação global saído do pós-II Guerra Mundial está hoje a passar por um processo de reorganização que a pandemia de Covid-19 ameaça acelerar. As mudanças em causa têm, naturalmente, um impacto na cooperação para o desenvolvimento e têm, nos últimos anos, intensificado o debate sobre novos entendimentos e configurações do setor. Foi sob este enquadramento que, no processo de reflexão promovido pela Plataforma Portuguesa das ONGD, se notou uma grande convergência no aspeto fundamental de que as políticas de cooperação devem reafirmar a centralidade dos objetivos do combate à pobreza e às desigualdades,

através de uma abordagem ancorada nos princípios consagrados pela Agenda 2030 e pela agenda da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável.

Este é um aspeto particularmente importante, na medida em que fenómenos como os desequilíbrios estruturais (entre e dentro dos países) no acesso a recursos, a direitos e serviços sociais e até mesmo na participação nos processos de decisão política continuam a erguer barreiras a fatias significativas da população. Enquanto ator global, cabe à UE garantir que as respostas encontradas para fazer face aos desafios globais são acompanhadas por ações que permitam endereçar este tipo de dinâmicas nefastas que têm sido sucessivamente perpetuadas ao longo das últimas décadas. Uma vez que, embora de dimensão global, os problemas mais urgentes que temos pela frente assumem diferentes graus de complexidade consoante as regiões e a condição socioeconómica das populações que nelas habitam, é fundamental apostar em respostas estruturais, justas e sustentáveis. Exemplo disso é o caso das alterações climáticas, cujos impactos têm sido, de forma geral, mais significativos nos países (do Sul Global) que menos contribuem para as emissões de gases com efeito de estufa, mas onde os esforços de desenvolvimento se encontram mais ameaçados. Neste sentido, as transformações necessárias dependem, invariavelmente, da conjugação da questão ambiental com as dimensões social e económica.

Reconhecer a centralidade do combate à pobreza e às desigualdades na definição das políticas de cooperação para o desenvolvimento é, por tudo isto, um aspeto fundamental. Na medida em que ocupa um lugar importante na definição da agenda global da cooperação, cabe à UE colocar as pessoas no centro das suas políticas de desenvolvimento. Para isso, com base na reflexão sobre as implicações das tendências globais na definição das políticas de cooperação para o desenvolvimento, este documento procura evidenciar os aspetos que, do ponto de vista da Sociedade Civil, devem ser considerados nas discussões sobre o futuro do setor. Enquanto empreendimento coletivo, cuja tangibilidade depende, num mundo complexo, de múltiplos fatores, a condução de forma inclusiva dos processos permite enriquecer as discussões e, em última análise, melhorar as decisões tomadas.

- A globalidade das políticas da UE (quer na sua dimensão interna, quer externa) deve assentar numa abordagem integrada, coerente e centrada nas pessoas e estar orientada para dar resposta à crise e às necessidades das populações, de forma a reforçar o compromisso em combater a pobreza e as desigualdades a nível mundial;
- Face às consequências da pandemia, a UE deve reconhecer a importância de apostar no Desenvolvimento Humano e investir em setores chave – como a Educação e Saúde –, de forma a prevenir que as desigualdades entre e dentro dos países sejam aprofundadas;
- A articulação intersetorial entre os vários tipos de políticas comunitárias deve ser uma prioridade absoluta da UE para garantir a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável.

### **A importância de parcerias genuínas na promoção da Democracia, dos direitos humanos e do Desenvolvimento Sustentável**

A ideia de que vivemos num mundo onde a complexidade das dinâmicas globais tem vindo a aumentar não surge sem o reconhecimento da importância que a aposta em discussões abrangentes, inclusivas e participativas representa para a construção de soluções sustentáveis. Tanto a Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz como a Agenda 2030 realçam a necessidade de incluir todas as partes interessadas em parcerias estruturadas que

permitam potenciar os seus contributos na prossecução de objetivos comuns. No processo de transição de poder do anterior para o atual executivo comunitário, a Comissão Europeia deu importância a este aspeto e iniciou um processo de reorganização das suas estruturas de Cooperação para o Desenvolvimento para uma lógica mais assente na dimensão das Parcerias Internacionais. Iniciado o processo, exige-se agora que o compromisso em estabelecer parcerias entre iguais se concretize através de propostas políticas e ações concretas que permitam que estas se tornem efetivamente genuínas e transversais.

Adotar uma abordagem coerente e integrada às políticas de desenvolvimento também passa pela mobilização e inclusão de todos os atores envolvidos no setor. Tal implica, em primeiro lugar, reconhecer que o processo de definição das políticas europeias não pode acontecer sem o contributo dos países parceiros, nomeadamente da sociedade civil, na identificação das necessidades às quais é necessário dar resposta. Além disso, e perante um cenário internacional que é hoje bastante diferente daquele sob o qual as políticas de cooperação foram inicialmente idealizadas – com um crescente questionamento da liderança do Norte Global e dos modelos de Desenvolvimento –, é importante apostar em formatos inovadores de cooperação que permitam ir além de um paradigma assente na relação entre doador e recetor.

Num contexto em que importa afirmar o multilateralismo, urge garantir justiça e igualdade de representação em órgãos de governação global a países e organizações que historicamente não têm tido acesso aos centros de decisão internacionais. É necessário, mais do que nunca, criar mecanismos de distribuição equitativa e justa de poder na governação global e contrariar a assimetria existente entre o Norte e o Sul Global. A Cooperação Sul-Sul e a Cooperação Triangular são vistas como metodologias promissoras numa resposta a este questionamento, na medida em que, teoricamente, abrem as portas a um maior envolvimento dos países do Sul Global no processo de definição das prioridades. Para que se concretize o potencial que estas novas configurações representam para uma distribuição mais igual do poder em comparação com fóruns dominados pelos países doadores – nomeadamente, por exemplo, a OCDE –, é fundamental garantir que a sua operacionalização acontece de forma comprometida com os debates em torno da eficácia da cooperação.

De facto, reconhecer a importância do equilíbrio de poder na relação com os países parceiros é um fator chave para a ambição da UE em, com estes, estabelecer parcerias entre iguais. Para garantir que o princípio da apropriação é plenamente operacionalizado, é fundamental apostar no diálogo com as autoridades dos países enquanto mecanismo por excelência para o estabelecimento de parcerias genuínas e consequentes. Contudo, a condução democrática dos processos em questão depende também de vários outros fatores, pelo que a inclusão da Sociedade Civil local deve ser uma preocupação constante. Derrubar as barreiras que, frequentemente, impedem que a Sociedade Civil dos países parceiros esteja mais envolvida no diálogo sobre a definição das prioridades também depende da UE e trata-se de uma questão de importância capital para a proteção dos Direitos Humanos, entre outras questões. Um estudo recentemente desenvolvido pela Plataforma alemã VENRO, no contexto das relações UE-África<sup>1</sup>, sugere que existe uma margem considerável para aprofundar o tipo de dinâmicas que permitam não só alargar o diálogo com a Sociedade Civil, como também melhorar a sua qualidade. Apenas estimulando uma maior mobilização de atores locais e a transparência dos processos se conseguirá assegurar a sua democraticidade e, consequentemente, a genuinidade e eficácia das parcerias construídas.

---

<sup>1</sup> <https://presidency.concordeurope.org/africa-europe-civil-society-survey-closer-cooperation-absolutely-necessary/>

O processo de programação do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional do próximo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 da UE constituiu um avanço importante nesta matéria, ao incluir momentos de auscultação às autoridades e à Sociedade Civil dos países parceiros por via das Delegações da UE. Contudo, é necessário que a abordagem adotada permita prestar especial atenção à importância de evitar que os contributos recebidos ao longo dos últimos meses disponham de um estatuto inferior face às prioridades definidas, a montante, pela UE.

Na medida em que tudo isto depende da capacidade para produzir contributos que possam ser aproveitados, importa também apostar no reforço dos mecanismos de diálogo com a Sociedade Civil local e na tentativa de uma maior mobilização dos atores para as discussões sobre os processos em curso. Tendo em consideração que, por diversos fatores, a integração da Sociedade Civil local nestas discussões não foi conseguida de forma plena, há ainda muito trabalho a fazer. A preocupação demonstrada pelas Organizações envolvidas no processo de reflexão que deu origem a este *paper* em garantir um maior espaço de atuação para a Sociedade Civil reforça, do ponto de vista da Plataforma, a ideia de que parcerias genuínas não poderão ser alcançadas sem um foco claro no seu envolvimento enquanto atores firmemente comprometidos com o aprofundamento da Democracia e empenhados na defesa dos Direitos Humanos. A Sociedade Civil desempenha, por isso, um papel importante para que a UE consiga, efetivamente, dotar as parcerias com os países parceiros de um caráter não só genuíno, como também democrático e centrado nas pessoas.

Encontrar respostas robustas para os desafios globais exige que se considerem diferentes perspetivas e que se procurem conjugar soluções em torno de um empreendimento verdadeiramente global. Apostar em processos comprometidos com este tipo de abordagem não deixa, por isso, de ser também um contributo importante para a realização dos interesses da UE. Num momento marcado por desafios determinantes para o nosso futuro coletivo, potenciar a diversidade dos diferentes atores que se relacionam com o setor em torno do estabelecimento de parcerias genuínas é, por isso, um elemento-chave para a promoção do Desenvolvimento Sustentável e constitui a base imprescindível para a realização da Agenda 2030.

- Para garantir que o setor está mobilizado em torno de desígnios comuns, a UE deve apostar na construção de parcerias genuínas que permitam alimentar uma cultura de diálogo e potenciar o contributo de cada um dos atores para o Desenvolvimento Sustentável. Neste contexto, a co-construção de estratégias e a definição de agendas comuns com os países parceiros, incluindo os diferentes atores, devem ser priorizadas;
- Para garantir a viabilidade das parcerias com os países parceiros, a UE deve basear a sua abordagem no diálogo efetivo, consequente e permanente com as autoridades e Sociedade Civil local, garantindo que os contributos recolhidos não servem apenas como complemento ou validação às prioridades por si definidas;
- A UE deve valorizar metodologias com potencial para uma partilha mais justa do poder e evitar lógicas de replicação de soluções exportadas e inadequadas aos desafios locais, procurando garantir que a operacionalização das diferentes modalidades de cooperação contribui para o estabelecimento de parcerias genuínas e eficazes entre os diversos atores envolvidos no setor;
- A UE deve promover o fortalecimento do espaço cívico e a participação da Sociedade Civil, de forma a garantir o reforço da Democracia e a promoção dos Direitos Humanos;
- A UE deve reconhecer a Sociedade Civil, especialmente as organizações locais, nas suas múltiplas configurações, papéis e contribuições, apostando não só no seu envolvimento de

forma efetiva em todos os níveis do diálogo político e tomada de decisão, mas também nos processos de monitorização e avaliação da implementação dos Planos Indicativos Multianuais estabelecidos com cada um dos países parceiros;

- A UE deve procurar envolver de forma inclusiva e consequente todas as partes interessadas nas relações com o continente africano, de forma a que a próxima Estratégia Conjunta África-UE se afirme como um instrumento chave para a promoção do Desenvolvimento Sustentável.

### **O papel da UE na mobilização de financiamento para o desenvolvimento e para uma recuperação justa e sustentável**

A questão do financiamento desempenha um papel central na execução das políticas de cooperação para o desenvolvimento não só pela importância que a mobilização de recursos representa para a implementação de programas, como também pelas implicações que a arquitetura do financiamento para o desenvolvimento tem para a globalidade do setor. Um setor que emergiu em torno da importância da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e que vê hoje a sua importância relativa decrescer face a outros tipos de fluxos – em particular o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e as Remessas de Emigrantes – vê-se ainda confrontado com a necessidade de integrar novas variáveis na equação e de refletir sobre como conviver com as transformações em curso. Também aqui, a aposta no desenvolvimento de parcerias genuínas, bem como a adoção de abordagens coerentes, desempenham um papel fundamental para alcançar avanços importantes na luta contra a pobreza e as desigualdades.

O setor privado tem, ao longo dos últimos anos, adquirido um protagonismo sem precedentes no setor do desenvolvimento. A isso se deve o facto de ser cada vez mais evidente que, por si só, a capacidade financeira dos Estados não seria suficiente para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Contudo, reconhecer o potencial real que o maior envolvimento do setor privado na cooperação representa para a realização da Agenda 2030, depende da capacidade de se distinguir o seu papel no contexto global do setor. Isto significa que é importante estabelecer um conjunto de mecanismos que garantam que o seu contributo vai além do potencial para obtenção de lucro e que tem um papel na criação das condições necessárias à proteção do ambiente, à melhoria das vidas das pessoas e à redução das desigualdades. Ao longo dos últimos anos têm sido feitas propostas neste sentido, como a criação de mecanismos de avaliação prévia e de processos de certificação corporativa em matéria de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, o aprofundamento dos instrumentos que asseguram uma maior transparência na avaliação do impacto das ações de empresas, o alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o apelo à priorização de modelos de negócio inclusivos e sustentáveis.

Ao mesmo tempo, se é verdade que a APD não é hoje o recurso mais relevante em termos de volume, também é verdade que se trata do único instrumento de financiamento para o desenvolvimento que assenta numa lógica concessional e que assume como objetivo central a luta contra a pobreza e a redução das desigualdades. No caso de países com maior dificuldade em aceder a outras modalidades de financiamento, a APD pode mesmo constituir a única forma de obter os recursos necessários para fazer face às consequências da pandemia de forma atempada e eficaz. No caso de países muito endividados, por exemplo, a margem para a libertação de recursos para setores essenciais no combate à pandemia (como os serviços sociais) rapidamente se vê ultrapassada. Por ter vindo a ser possível perceber que, apesar de ser uma fonte de financiamento importante, a mobilização do setor privado é mais relevante no caso de Países de Rendimento Médio

e em setores distintos dos mais tradicionalmente associados ao Desenvolvimento Humano, a APD deve estar no centro de uma estratégia forte de combate às consequências da pandemia – especialmente nos Países Menos Avançados.

Nesta medida, um compromisso com uma recuperação justa exige também que a UE reforce o seu compromisso com o aumento dos fluxos de APD, na medida em que disso depende a realização da Agenda 2030. Afirmar a importância da APD no contexto global das políticas de cooperação da UE, passa também por afirmar as suas características fundamentais e rejeitar a sua submissão a critérios de condicionalidade – por exemplo, em matéria de gestão dos fluxos migratórios. Tal significa dar primazia às subvenções em detrimento de empréstimos e apostar no reforço dos sistemas estatais nos países parceiros, priorizando o investimento no fortalecimento da prestação de serviços sociais, na proteção ambiental e na promoção dos Direitos Humanos.

É assim que, do ponto de vista da Sociedade Civil, se poderá caminhar no sentido de uma maior coerência e complementaridade das diferentes modalidades de financiamento para o desenvolvimento em torno dos objetivos máximos das políticas de cooperação, aproveitando o potencial que cada uma delas poderá oferecer.

- Num momento em que a dificuldade de muitos países em aceder a financiamento se agrava em virtude da pandemia, a UE deve fazer a sua parte para garantir uma recuperação justa a nível global ao cumprir o compromisso em canalizar 0,7% do RNB combinado dos Estados-Membros para APD, e entre 0,15% e 0,20% do RNB para os Países Menos Avançados;
- A UE deve garantir que a sua abordagem à mobilização de investimento privado está em linha com as prioridades definidas na Agenda 2030 e com os princípios da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, e estabelecer mecanismos de *due dilligence*, transparência e prestação de contas, de forma a potenciar o seu contributo para o Desenvolvimento Sustentável;
- A UE deve priorizar o apoio a modelos de negócio inclusivos e sustentáveis, capazes de produzir efeitos positivos em termos sociais e ambientais na sua abordagem à dinamização do setor privado nos países parceiros, nomeadamente no âmbito do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável +;
- De forma a evitar a fragmentação, a UE deve reconhecer a importância das diferentes modalidades de financiamento para o desenvolvimento e adotar uma abordagem coerente, integrada e complementar entre cada uma delas, evitando que a aposta na mobilização do setor privado contribua para o desinvestimento em APD.