

COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO



ÍNDICE

PG. 5-6

INTRODUÇÃO

PG. 7-8

INFOGRAFIA

PG. 9

ENQUADRAMENTO

PG. 10

DEFINIÇÃO

PG. 11-16

ATORES

O papel da Sociedade Civil

PG. 16-20

HISTÓRICO

PG. 21-23

CENÁRIOS DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

PG. 23-24

ÁREAS DE ATUAÇÃO

PG. 25-28

RECURSOS

PG. 29-30

TENDÊNCIAS E DESAFIOS

PG. 31-32

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

A ficha temática de Cooperação para o Desenvolvimento (CD) sistematiza os conhecimentos e reflexões da Plataforma Portuguesa das ONGD (PPONGD), em torno da arquitetura global da Cooperação, destacando os seus atores, áreas de atuação, recursos e objetivos.

A rápida evolução económica, política e social do sistema internacional, intensificada pelo processo de globalização, determina a pluralidade do conceito de Cooperação para o Desenvolvimento em que o contexto histórico e a transformação dos atores, estruturas e fluxos que compõem a arquitetura da Cooperação para o Desenvolvimento estão em constante atualização. A adoção da Agenda 2030 representa uma oportunidade histórica pois mobiliza os países, a sociedade civil e a população global para a construção de um novo modelo de Desenvolvimento que procura integrar as suas dimensões económica, social e ambiental, de modo a garantir a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento locais e globais e a melhoria da vida de todas as pessoas em todos os locais.

Neste âmbito, a PPOGD reconhece que, para atingir os objetivos comuns na construção de uma sociedade justa e com igualdade de oportunidades, é necessária uma maior articulação entre os atores da Cooperação para o Desenvolvimento. Procura-se, neste âmbito, evidenciar a participação dos cidadãos no processo do desenvolvimento, reforçando o tecido da sociedade civil e o ambiente favorável ao debate e à participação, possibilitando assim a associação da multiplicidade de atores num esforço conjunto para a construção de uma sociedade global orientada para o Desenvolvimento Sustentável.

COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

ÁREAS DE ATUAÇÃO



ATORES



CONCEITO

A Cooperação para o Desenvolvimento é um esforço conjunto realizado por países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com o objetivo final de combater as dificuldades económicas e sociais de forma sustentável e duradoura

ENQUADRAMENTO

DEFINIÇÃO

Desde a criação do termo Cooperação para o Desenvolvimento (CD) no pós-guerra que a perceção do que é cooperar para desenvolver tem vindo a transformar-se em virtude da multiplicidade de temas trabalhados, de atores, bem como devido à diversificação de fontes e tipos de financiamento e das estruturas e fluxos financeiros que o ambiente internacional globalizado tem provocado. Portanto, não há uma definição universal de Cooperação para o Desenvolvimento, pois este é um conceito em evolução e a sua perceção abarca especificidades regionais e históricas.

O conceito elaborado pela PPONGD traz uma visão ampla sobre o que é a Cooperação para o Desenvolvimento e serve de introdução para a temática, centrando-se em pontos chave como a parceria entre diferentes atores para alcançar o desenvolvimento sustentável e equitativo. Desta forma, de acordo com a definição da PPONGD, compreende-se a Cooperação para o Desenvolvimento como visando apoiar “(...) regiões, países e comunidades que têm dificuldades e que estão inseridos num contexto marcado por um desequilíbrio na repartição dos recursos e das oportunidades a nível mundial. Consiste no esforço levado a cabo conjuntamente por países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com a finalidade de combater as dificuldades económicas e sociais de forma sustentável e duradoura”¹.

¹ A definição pela Plataforma está disponível em <http://www.plataformaongd.pt/plataforma/areasactuacao/area.aspx?id=1430>

ATORES

A Cooperação para o Desenvolvimento assenta num esforço conjunto entre os denominados “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento”, sendo que, no segundo grupo, os países emergentes têm assumido um papel duplo de “doador” e “beneficiário”. Além dos Estados, na esfera pública, outros atores como autarquias, governos locais, fundações e empresas públicas têm participado do processo de promoção do Desenvolvimento. Por outro lado, ao nível das organizações de cariz privado, atores como a Sociedade Civil e o setor privado empresarial têm ganho destaque na construção da arquitetura da Cooperação para o Desenvolvimento.

À época do surgimento do conceito, a Cooperação para o Desenvolvimento estruturou-se na forma de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), mas tem vindo a operar por via de novos fluxos e estruturas, por exemplo por meio da Cooperação Sul-Sul, do financiamento privado e do trabalho realizado com o envolvimento da Sociedade Civil. Para além dos fluxos financeiros, a CD também assume a forma de reforço e de capacitação técnica, diversificando as relações estabelecidas entre os países.

Os países desenvolvidos, designados por doadores, realizam ações de Cooperação oficial sob a forma da APD, de modo bilateral, diretamente com o país parceiro, e multilateral. Na cooperação multilateral os países doadores direcionam recursos para organizações multilaterais para o financiamento dos programas e ações desenvolvidas. Neste aspeto, destacam-se instituições como a União Europeia, a Organização das Nações Unidas (ONU), a OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

O CAD/OCDE é visto, tradicionalmente, como uma instituição de coordenação e avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento, sendo atualmente composto por trinta países membros. Ao CAD cabe definir os países que podem ser elegíveis como beneficiários da APD, segmentando-os por grupos, de acordo com o Rendimento Nacional Bruto (RNB) disponibilizado pelo Banco Mundial.

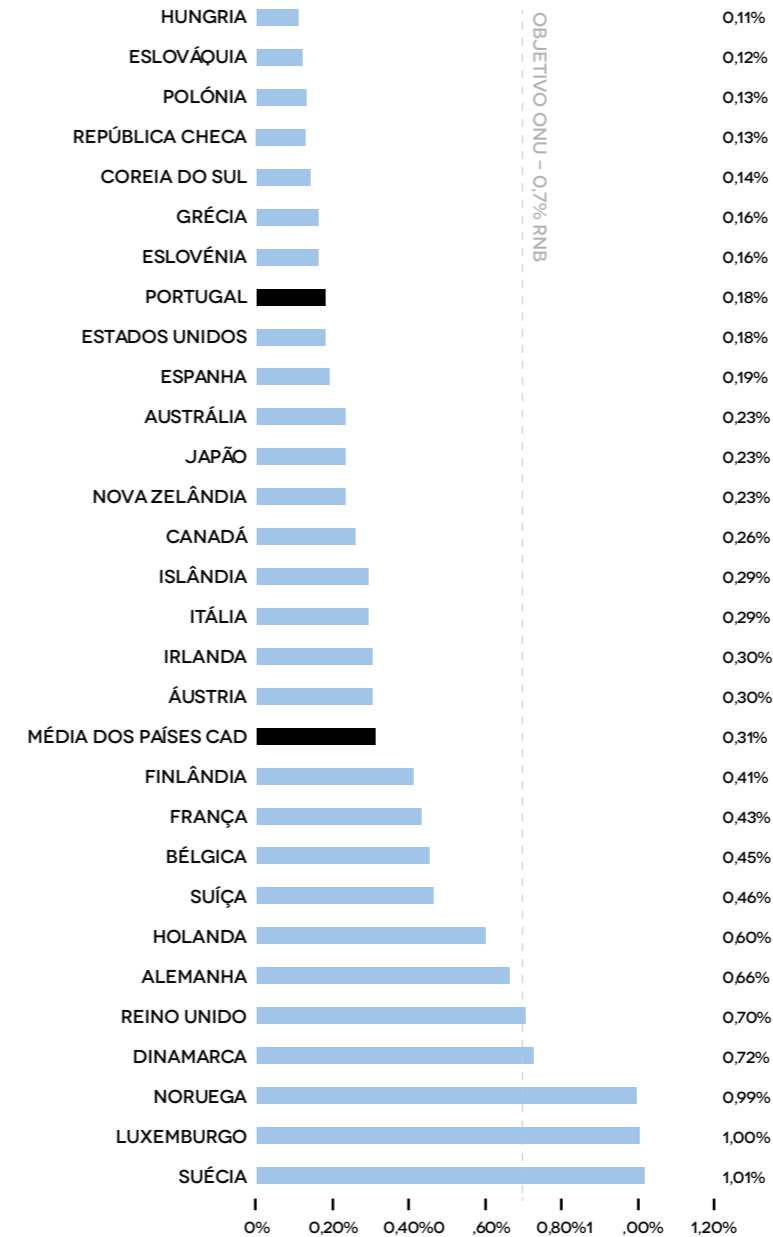


GRÁFICO 1 – APD COMO PERCENTAGEM DO RNB, 2017

EIXO Y: PAÍSES | EIXO X: % DO RNB

FONTE: OCDE – [HTTP://WWW2.COMPAREYOURCOUNTRY.ORG/](http://www2.compareyourcountry.org/)

OBSERVAÇÃO: DADOS PRELIMINARES APD 2017 DIVULGADOS PELA OCDE (2018)

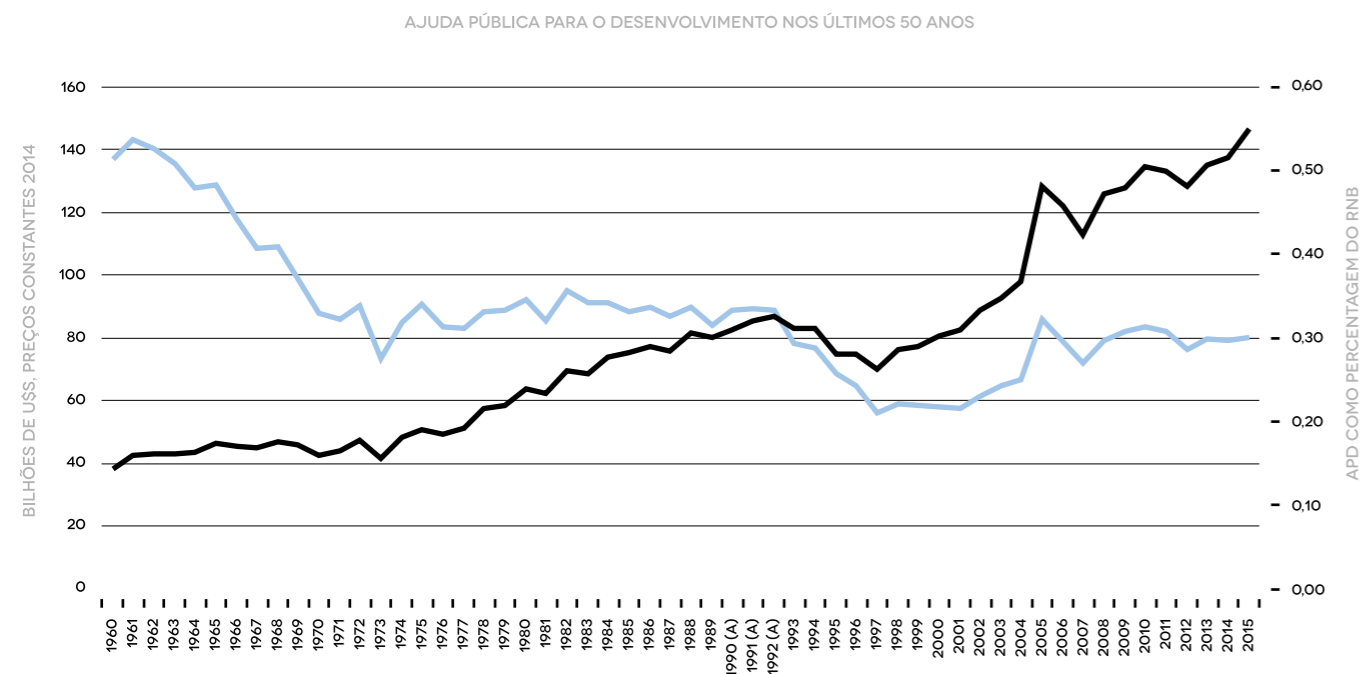
DESTAQUES: 1) PORTUGAL; 2) MÉDIA CAD; 3) OBJETIVO ONU – 0,7%

A ONU, outro ator fundamental da Cooperação para o Desenvolvimento, foi responsável pela definição de objetivos tangíveis para a CD, como o estabelecimento da meta de contribuição dos países membros do CAD para a promoção da APD em 0,7% do seu RNB.

Não obstante esta meta, desde 1970, o fluxo total da APD dos membros do Comité não alcançou sequer 0,4% do RNB. Como membro do CAD, Portugal é também responsável por atingir esta meta, no entanto, com exceção de 2004 (devido ao fato de o perdão parcial da dívida a Angola ter sido computado como APD), a APD portuguesa tem-se mantido entre 0,16 e 0,31% do RNB². O decréscimo nos resultados foi intensificado pela crise financeira de 2008 e pelos pacotes de austeridade aplicados pela Troika à economia portuguesa. Apesar de distar do objetivo, Portugal reforçou o seu compromisso junto da União Europeia no alcance da meta de 0,7% em 2030, em consonância com a recuperação económica do país³.

² Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) - Camões I.P. Disponível em: <http://coop.instituto-camoes.pt/bdcoopfrontend>

³ OCDE (2017)



(A) EXCLUI O PERDÃO DA DÍVIDA DE PAÍSES NÃO-CAD EM 1990, 1991 E 1992

— APD/RNB
— BILHÕES DE US\$

GRÁFICO 2 – AJUDA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO NOS ÚLTIMOS 50 ANOS
EIXO Y: BILHÕES DE US\$, PREÇOS CONSTANTES 2014 / APD COMO PORCENTAGEM DO RNB
EIXO X: ANOS
FONTE: OCDE – [HTTP://DX.DOI.ORG/10.1787/888933491241](http://dx.doi.org/10.1787/888933491241)

Nos últimos anos, tem sido crescente, e cada vez mais multifacetado, o interesse dos atores envolvidos nas diferentes tipologias de atuação em Cooperação para o Desenvolvimento, como o demonstram a Cooperação Sul-Sul, realizada entre países em desenvolvimento, e a presença de atores não governamentais, como Organizações da Sociedade Civil (OSC) e o setor empresarial.

No que se refere especificamente à Cooperação Sul-Sul (CSS), o crescimento de algumas economias em desenvolvimento no cenário internacional, apresentou-se como uma oportunidade para países emergentes estabelecerem este tipo de cooperação. Os principais países que exercem a CSS são África do Sul, Brasil, China, Índia e México (excetuando-se os chamados “doadores árabes”), países que simultaneamente beneficiam da APD. Também entre os países não-CAD, destacam-se os doadores árabes. Atualmente, os principais doadores são os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita e o Qatar, sendo que os dois primeiros reportam ao CAD/OCDE os gastos com a CD. A CD destes países orienta-se, principalmente, para o Médio Oriente e norte da África, em projetos direcionados para as infraestruturas. Para além da atuação destes atores, destacam-se também os “países parceiros” assumidos pelos países em desenvolvimento como beneficiários da Cooperação. O protagonismo do país parceiro no processo de seu próprio desenvolvimento é ressaltado na Agenda 2030.

O setor não governamental, atores privados com e sem fins lucrativos, tem tido crescente relevância na Cooperação e o seu papel tem ganho destaque nos fora e documentos internacionais. O setor empresarial começou a destacar-se como agente de Cooperação para o Desenvolvimento a partir da década de 1970. A sua relevância foi afirmada no Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em 2011. Em 2017, a União Europeia (UE) lançou o novo Plano de Investimento Externo (PIE), uma parceria entre setores público e privado empresarial com o intuito de expandir os investimentos em África e em países vizinhos da UE. Estas parcerias entre diferentes atores de diversas esferas, como organizações multilaterais, Estados e setor empresarial, reforçam a tendência da presença de uma grande diversidade de fluxos financeiros na Cooperação para o Desenvolvimento.

No que concerne as organizações da Sociedade Civil, o seu papel tem sido determinante devido à sua proximidade com as comunidades locais e

a uma percepção real das necessidades das mesmas, e pela aposta no reforço do papel dos cidadãos no seu processo de desenvolvimento.

Outros atores como os governos locais e a academia também se encontram presentes na estrutura da CD. Estes atores, muitas vezes organizados em redes, mobilizam-se na procura de mudanças políticas e práticas de justiça social, inclusão económica e sustentabilidade. Além disso, são relevantes na inclusão da sociedade civil como ator do Desenvolvimento, fortalecendo a sua participação na construção das políticas orientadas para a CD e na implementação de projetos locais. A participação destes atores marca, no caso português, a estrutura descentralizada da Cooperação Portuguesa que, num sentido alargado, incorpora diferentes atores da sociedade civil.

O papel da Sociedade Civil

Como referido, a Sociedade Civil tem um papel relevante na Cooperação para o Desenvolvimento, reconhecido em espaços nacionais e transnacionais, como no Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Acra (2008) e no Fórum de Busan (2011). Composta por um conjunto de organizações da sociedade civil como associações, redes cívicas, movimentos e grupos informais, as OSC têm assumido um papel relevante na promoção e *advocacy* dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável, assim como na monitorização das políticas estabelecidas pelos governos e organizações internacionais. A sociedade civil defende um espaço mais participativo

na construção destas políticas, para que as mesmas sejam pensadas em prol do bem-estar coletivo. A participação da sociedade civil na observação e implementação de políticas públicas é histórica e o seu papel estende-se dos países doadores aos países parceiros.

A atuação da sociedade civil organizada é sobretudo valorizada enquanto observadora interveniente na definição de políticas públicas. Contudo, o seu papel é mais abrangente, passando pela construção, implementação e avaliação da qualidade das políticas e projetos no quadro da Cooperação para o Desenvolvimento. A proximidade às populações, muitas vezes por via de parcerias com organizações

congéneres nos países de intervenção, e o conhecimento do terreno são mais-valias da atuação da sociedade civil no processo do desenvolvimento.

Embora seja evidente a importância do seu papel, assiste-se a um aumento da restrição externa face à atuação da SC, devido a legislações que não estimulam ou que impedem o envolvimento da sociedade civil e restrições de financiamento a nível nacional e internacional.

Neste sentido, continua a ser necessária a reivindicação deste setor por um espaço mais inclusivo e favorável à sua participação como ator da cooperação nos países desenvolvidos, mas também nos países parceiros. A Agenda 2030 reconhece o caráter fundamental da participação da sociedade civil organizada para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos países em desenvolvimento.

HISTÓRICO

A Cooperação para o Desenvolvimento tem as suas raízes nas políticas de reestruturação e reconstrução dos países no pós Segunda Guerra Mundial e na evolução dos processos de independência das colónias nesse período. A CD estruturou-se como um campo interdependente das Ciências Económicas e o seu desenvolvimento teórico centrou-se em torno da maximização do crescimento económico. No entanto, foi ao longo das últimas décadas, que a evolução como conceito se tornou mais expressiva, abrangendo novos atores e mobilizando diferentes recursos para alcançar o objetivo final do desenvolvimento das sociedades, combatendo as desigualdades económicas e sociais de forma sustentável e equitativa.

O entendimento do papel do Estado e do mercado foi central nas teorias em torno do Desenvolvimento e, até a década de 1970, o papel regulatório do Estado era visto como necessário para o crescimento. Por meio dos fluxos financeiros públicos regidos pelas normativas desenhadas pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), criado em 1961, coordenou-se o que ficaria conhecido como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) executada pelos países desenvolvidos. Para que

os fluxos financeiros sejam considerados como APD, a Ajuda deve provir de órgãos oficiais podendo assumir uma estrutura centralizada, através de uma agência ou um Ministério responsável, ou através de uma estrutura descentralizada, realizada por múltiplos atores, estatais e não-estatais. A assistência prestada por estes países pode ser do tipo bilateral, diretamente ao país beneficiário ou através da Sociedade Civil, e do tipo multilateral, através de organizações multilaterais.

Em contrapartida, os anos de 1980 foram marcados pela agenda neoliberal e o papel central do mercado, que previa a redução do setor público e a liberalização da economia. Contudo, as reformas neoliberais implementadas pelos chamados países em desenvolvimento, seguindo medidas estipuladas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, não fomentaram o crescimento esperado, levando ao aumento das disparidades e ao questionamento das abordagens top-down (decisões ditadas, neste caso, por estruturas organizacionais externas aos países para ser implementadas pelos governos), entendidas como “receitas de fora para dentro”, que davam primazia ao crescimento económico.

Em 1990 surgem novas abordagens, como o paradigma do Desenvolvimento Humano, e novos indicadores passam a ser utilizados para se pensar e quantificar o desenvolvimento dos países, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esta mudança do enfoque na economia para o enfoque nas pessoas culminou na adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) pela ONU, em 2000, orientando deste modo a Cooperação para o Desenvolvimento para o cumprimento dos mesmos, e estabelecendo o alívio da pobreza extrema como o seu principal objetivo.

Ainda durante a primeira década do novo século, algumas economias emergentes, originalmente categorizadas como “países em desenvolvimento” começaram a destacar-se no âmbito da CD. O crescimento destas economias no cenário internacional, estimulou o estabelecimento da Cooperação Sul-Sul (CSS) como fonte de financiamento e capacitação entre os países do Sul. Ao contrário da APD desenhada pelo CAD, a prática da CSS não conta com uma regulação comum. Evidencia-se que a Cooperação Sul-Sul é baseada numa parceria horizontal e na solidariedade, para o benefício mútuo entre os parceiros.⁴ Combinando a inserção de outros atores, como instituições empresariais e organizações não governamentais, abriu-se espaço

para o questionamento da estrutura tradicional entre “doador” e “recetor” da CD (nomenclatura utilizada pelo CAD/OCDE).

A CD foi inicialmente marcada pela dicotomia entre os chamados países do Norte e países do Sul, a qual tem perdido significado devido às transformações trazidas pela globalização, pela importância crescente de novos atores no cenário internacional e pela multiplicidade de processos de desenvolvimento. A relevância destes novos atores foi reconhecida no Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, de Busan, 2011, em que foi confirmada a diversidade alargada de atores externos e internos comprometidos com o Desenvolvimento. Também em Busan, estabeleceu-se a Parceria Global para Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento (Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC) e reforçou-se a agenda da eficácia da APD.

Nesta visão de “parceria global”, em 2015 é aprovada nas Nações Unidas, a Agenda 2030 que define os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para os próximos quinze anos. São 17 objetivos e 169 metas que se concentram nas pessoas, no planeta, na paz, na prosperidade e nas parcerias, sob o lema “Transformar o nosso mundo, não deixar ninguém para trás”. Estes objetivos demandam um esforço global, trazem uma agenda mais inclusiva e reforçam a participação dos países em desenvolvimento na procura de uma sociedade justa e sustentável.

Em Portugal, a Cooperação para o Desenvolvimento é um dos pilares da política externa. Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, a Cooperação assumiu um formato descentralizado e focou-se na assistência aos Estados recém-independentes nos continentes africano e asiático, dos quais se destaca os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Historicamente, a cooperação oficial portuguesa tem sido direcionada sobretudo para estes países e Timor-Leste, países com os quais Portugal tem uma ligação histórica, cultural e linguística. Esta tendência foi confirmada no Conceito Estratégico 2014-2020 e, apesar do recurso à cooperação delegada e aos fundos fiduciários cujos beneficiários vão além daquele universo, mantém-se atualmente, como é possível compreender ao analisar os principais parceiros da APD portuguesa em 2016.

10 PRINCIPAIS PAÍSES PARCEIROS DA APD BILATERAL PORTUGUESA, EM 2016 (EM MILHARES DE EUROS)



A partir de 1990, a cooperação ganhou destaque como instrumento político no país e, neste período, foi desenvolvido o primeiro documento de orientação estratégica da cooperação e criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). Já nos anos 2000, com a crescente participação de novos atores no cenário da CD e a adoção dos ODM, a política de cooperação portuguesa passou por uma reestruturação, concluída na criação do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e no estabelecimento da Visão Estratégica (2005). Atualmente, o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua I.P., inserido na estrutura do Ministério de Negócios Estrangeiros, é o instituto responsável pela implementação da política de cooperação e pela coordenação dos atores que formam a estrutura descentralizada para a cooperação em Portugal. A política de cooperação é hoje centrada no novo Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, que tem como principais objetivos a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável dos países parceiros. Neste sentido, Portugal procura aproximar diversos atores, incluindo o setor empresarial e sociedade civil, concentrando-se em três áreas: Cooperação para o Desenvolvimento, Educação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária e de Emergência⁵.

5

Governo de Portugal. (s.d)

CENÁRIOS DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A Cooperação para o Desenvolvimento realiza-se normalmente em formato de programa e/ ou projetos, abrangendo diversas áreas de atuação. A distribuição por áreas de atuação da CD está relacionada com as necessidades e prioridades de desenvolvimento definidas pelos países parceiros e com as áreas temáticas em que o atores da Cooperação podem trazer valor acrescentado. Estas ações e projetos desenvolvidos no âmbito da cooperação podem ser financiados por diversas fontes e os recursos alocados de diferentes formas.

Dependendo da origem do recurso (financeiro ou técnico), a relação que se estabelece entre as partes pode ser do tipo bilateral, multilateral ou triangular na cooperação oficial. Na relação bilateral, os fluxos são estabelecidos diretamente entre duas partes. Normalmente, a mesma ocorre na relação entre governos, mas também pode ocorrer entre financiador e sociedade civil. Na APD, esta abordagem bilateral pode assumir a forma de ajuda ligada ou ajuda desligada. Na ajuda ligada, os empréstimos e financiamentos aos parceiros estão relacionados com a condição do país adquirir bens e/ou serviços no próprio país doador ou num grupo de países por este indicado. Na ajuda desligada, não há esse tipo de restrição à alocação do recurso recebido pelo parceiro. A ajuda ligada vai contra os princípios da eficácia da APD e a sua redução é recomendada pela Comissão Europeia e pelo CAD/OCDE.

Na cooperação multilateral, os fluxos são canalizados através de uma

organização internacional, por exemplo, a União Europeia, a ONU ou o Banco Mundial, e as áreas de atuação são estabelecidas pelas mesmas e não pelos Estados que disponibilizam os recursos. No âmbito das ações multilaterais, a cooperação delegada é uma estratégia crescentemente adotada pela UE e reforçada no caso português. Na cooperação delegada, a Comissão Europeia designa um país ou países para a execução de um determinado programa, delegando fundos da UE para o mesmo. Esta abordagem de cooperação está relacionada com a agenda da eficácia da APD, tendo por objetivo reduzir custos operacionais e tirar proveito da relação já construída pelos doadores em regiões e países específicos. Ainda no aspeto multilateral, a cooperação triangular ganhou relevância na CD nos últimos anos, pois combina a relação entre um país desenvolvido ou organização multilateral com um país atuante na CSS e o país parceiro. Esta abordagem aproveita a vantagem comparativa de cada ator envolvido, compartilhando conhecimentos e facilitando a alavancagem de recursos. As áreas de atuação dos programas e ações na CD, assim como o financiamento orientado aos parceiros, estão relacionadas tanto com as tipologias apresentadas acima, como com os interesses dos atores e suas capacidades.

ÁREAS DE ATUAÇÃO

A Cooperação para o Desenvolvimento assume diferentes formas e atua em diversas esferas. Atualmente, as principais áreas de atuação global da CD centram-se essencialmente na construção e melhoria de infraestruturas, energia, na área do desenvolvimento humano, governança, segurança alimentar, agricultura, meio ambiente, migração e crescimento económico. A variação do volume alocado em cada setor responde às mudanças da CD no âmbito internacional, bem como ao contexto interno dos países e ao tipo de cooperação posta em prática.

No âmbito português, o Camões, I.P. identifica dois eixos centrais de intervenção da APD - eixo da Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos; e o eixo do Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais. Os eixos centrais concretizam-se em oito prioridades, nomeadamente: capacitação institucional; segurança e desenvolvimento; educação e ciência; saúde; ambiente, crescimento verde e energia; desenvolvimento rural

e mar; proteção social e inclusão social e setor privado. Para além destas áreas, a CD portuguesa também se constituiu a partir da implementação de dois *clusters* de atuação, o *Cluster* de Segurança e Defesa, e o *Cluster* Energia e Ambiente⁶.

Ao analisar a APD bilateral do país no ano de 2016, percebe-se que o maior volume financeiro é orientado para infraestruturas e serviços sociais, composto pelos subsectores como a educação, saúde, governo e sociedade civil, água e saneamento, políticas de população/saúde reprodutiva e outras infraestruturas e serviços sociais. Destes, a educação é o subsector com mais recursos alocados. De referir que desde 2015, houve uma mudança na orientação da APD portuguesa, tornando-se maioritariamente multilateral e que em 2016, cerca de 51% da APD bilateral portuguesa foi considerada ligada a interesses diversos dos da APD⁷.

⁶ Cooperação - Camões I.P. Disponível em: <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa>

⁷ Plataforma Portuguesa das ONGD (2017)

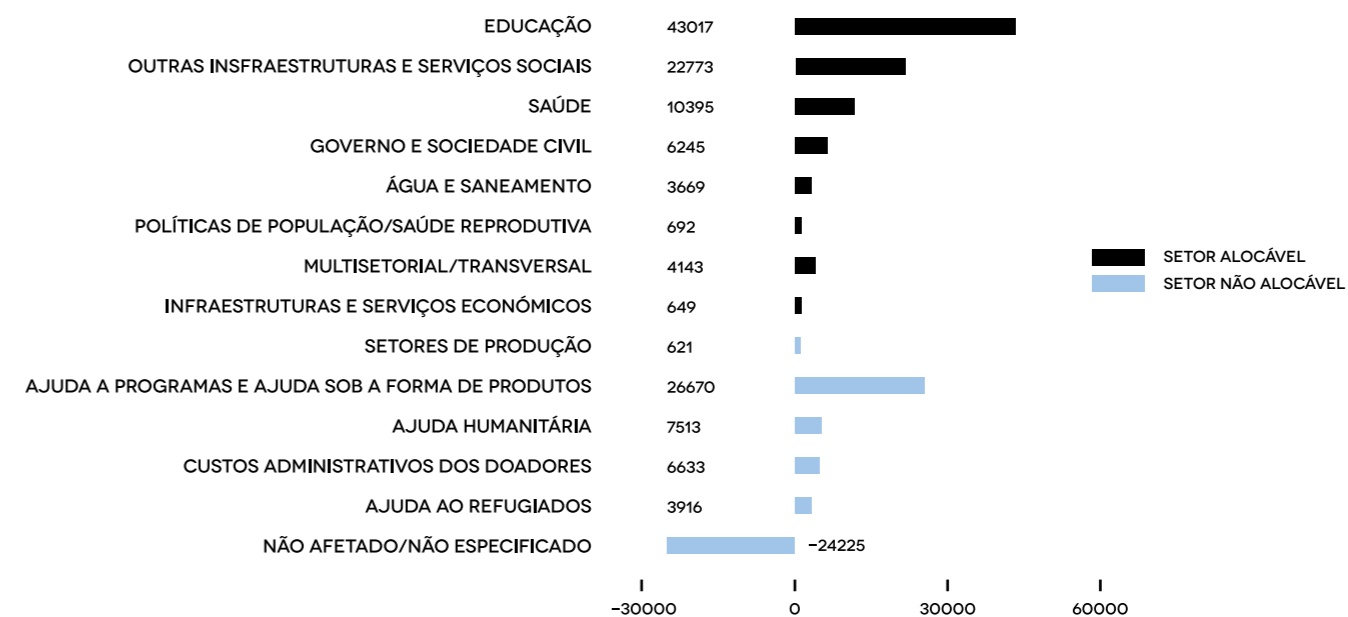


GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA APD BILATERAL PORTUGUESA, 2016 (EM MILHARES DE EUROS)
GRÁFICO RETIRADO DO RELATÓRIO AID WATCH 2017, PÁGINA 25
FONTE: CAMÕES – [HTTP://COOP.INSTITUTO-CAMOES.PT/BDCOOPFRONTEND/](http://coop.instituto-camoes.pt/bdcoopfrontend/) – CONSULTA EM ABRIL, 2018

RECURSOS

Entre os recursos disponibilizados para a CD, destaca-se, desde a década de 1960, o papel primordial da APD como forma contínua de canalização de recursos financeiros para os países parceiros. Entendida como o conjunto de fluxos de assistência financeira ou técnica, providos por órgãos oficiais públicos, tem como principal intuito o desenvolvimento dos chamados países em desenvolvimento e respeita o caráter concessional estipulado pelo CAD⁸.

Atualmente, a forma de disponibilização de recursos tem assentado numa lógica “beyond-aid” (“além da Ajuda Pública ao Desenvolvimento”) e é uma temática importante no quadro da Cooperação para o Desenvolvimento, particularmente ao ser destacada no 17º ODS, que foca as “parcerias e meios de implementação”. As conclusões da Agenda de Ação de Adis Abeba, de 2015, e construção da TOSSD (*Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD*, em inglês) por parte do CAD-OCDE, corroboram esta visão. A agenda acordada na III Conferência Internacional do Financiamento para o Desenvolvimento (FpD3), em 2015, procura consolidar uma estrutura e sistema estatístico para o financiamento global do desenvolvimento sustentável, em acordo com a Agenda 2030. Também nesta esfera, a TOSSD é apresentada como uma ferramenta de medição dos fluxos públicos e privados orientados para o cumprimento dos ODS.

Entende-se comumente que, para que os ODS sejam atingidos até 2030, é necessária uma articulação global de diferentes atores e formas de financiamento para maximizar o impacto dos fluxos públicos e privados nos países em desenvolvimento. A partir da década de 1970, os fluxos privados apresentam maior volume, como se percebe no gráfico 4. Entre as formas de financiamento privado, atualmente destacam-se o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e o envio de remessas por nacionais migrantes.

Além destas, os fluxos disponibilizados por organizações privadas da sociedade civil também têm aumentado. De acordo com a OCDE, o volume viabilizado por estas organizações duplicou entre 2005 e 2015⁹. O novo século da CD é assim marcado pelo crescimento e diversificação das fontes e ferramentas de financiamento para o Desenvolvimento. Além da presença dos atores privados, novos atores públicos ganharam

espaço neste cenário, como os países doadores árabes e os países emergentes, por meio da CSS.

Apesar do aumento do volume de fluxos privados para os países em desenvolvimento nos últimos anos, a APD continua a ser muito relevante na CD, principalmente para os Países Menos Avançados e os Estados frágeis. Devido à volatilidade dos fluxos privados e a dificuldade dos países menos estáveis em atrair investimento estrangeiro, a APD torna-se elemento-chave no orçamento nacional de alguns países.

⁸ Definição da APD pelo DAC: <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm#Definition>

⁹ OCDE (2017)

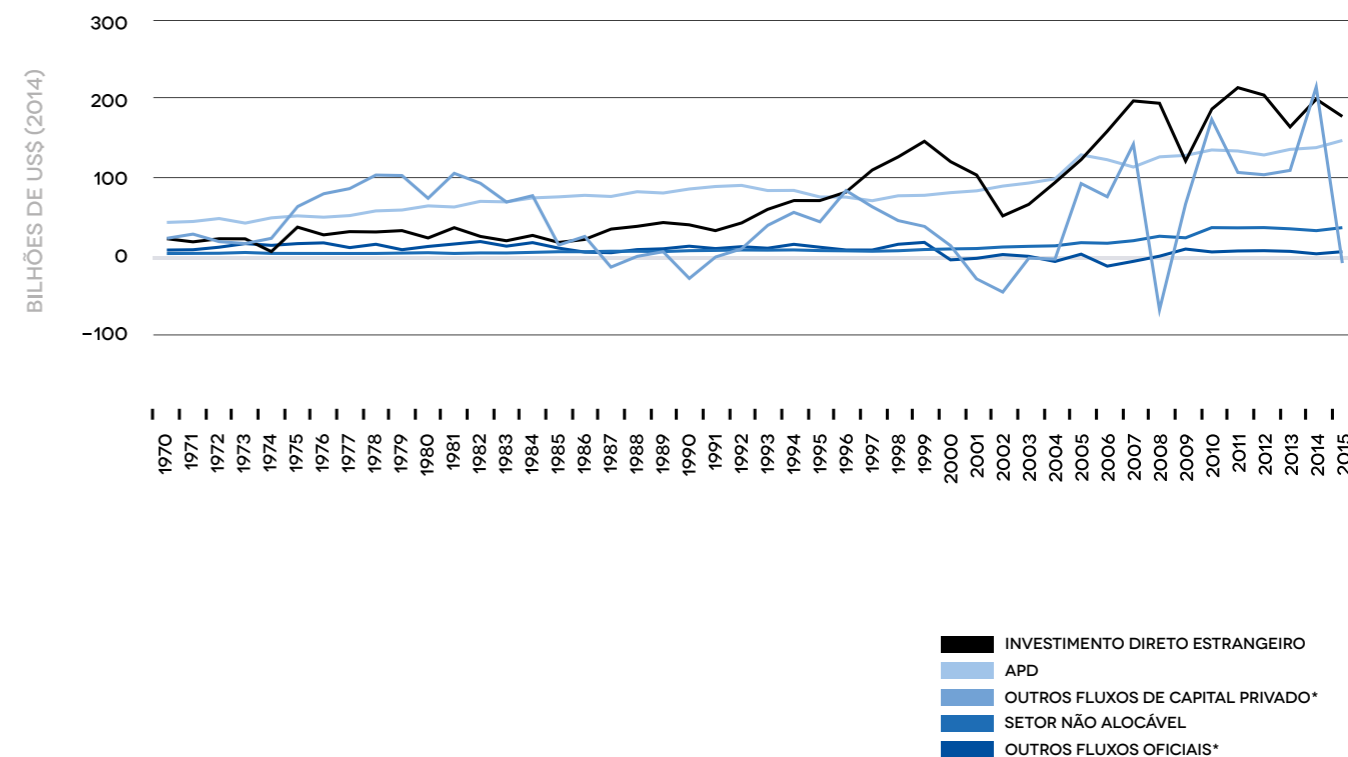


GRÁFICO 4 – FLUXO TOTAL DE RECURSOS LÍQUIDOS DOS PAÍSES CAD PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, 1970–2015
EIXO Y: BILHÕES DE US\$, PREÇOS CONSTANTES 2014 | EIXO X: ANOS
FONTE: OCDE – [HTTP://DX.DOI.ORG/10.1787/888933491230](http://dx.doi.org/10.1787/888933491230)

Existe atualmente um esforço dos atores para que os fluxos privados tenham efetivamente impacto no desenvolvimento dos países onde são alocados. A APD apresenta-se como catalisadora para outros investimentos nos países em desenvolvimento, as parcerias público-privadas e a APD “para as” ONG e “através das” procuram ajustar interesses e recursos públicos e privados. A mobilização de recursos dos próprios países beneficiários tem sido crescente, na esfera pública e privada. O apoio ao setor privado no país beneficiário também tem recebido atenção dos países doadores e organismos multilaterais, assim como a redução dos custos de envio das remessas.

Neste sentido, enquadra-se a abordagem holística de mobilização de recursos para o Desenvolvimento reproduzida no Plano de Investimento Externo (PIE) da União Europeia (EU) e no Novo Consenso Europeu para o Desenvolvimento, ambos apresentados em 2017. Nestes documentos, a UE compromete-se a estimular a associação de novos fluxos de investimento para o Desenvolvimento e mobilizar recursos dos países beneficiários. Neste sentido, o apoio ao setor privado doméstico dos países em desenvolvimento torna-se relevante, procurando aprimorar o ambiente regulatório dos países e o acesso a financiamento.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e o orçamento comunitário da UE são as fontes de financiamento da CD no âmbito da UE. O financiamento do FED é feito pelos Estados membros e gerido pela Comissão Europeia. Os recursos do FED e do orçamento da UE suportam as ações nos países beneficiários de diferentes formas, centrando-se nas prioridades nacionais dos países em desenvolvimento e no cumprimento da Agenda 2030. O *blending*, que combina as subvenções da UE com empréstimos públicos ou privados, surge como um dos instrumentos inovadores de financiamento utilizados pela UE. Outro instrumento utilizado é a Cooperação Delegada, operacionalizada por via de “Acordos de Delegação” e “Acordos de Transferência”. Estes acordos permitem que a Comissão Europeia delegue fundos a um estado membro e que os estados membros transfiram os seus recursos financeiros para a Comissão.

Outro instrumento relevante no contexto atual, são os fundos fiduciários, mecanismos utilizados por Portugal na CD, reunindo recursos para atuar em situações de crise. Este tipo de fundos da UE é composto por recursos do orçamento comunitário, do FED e por contribuições dos estados membros (ou de terceiros, como outros países ou organizações internacionais). Portugal

participa em três fundos fiduciários atualmente, sendo estes o fundo UE-África Migrações, fundo UE-Colômbia e o fundo fiduciário Madad¹⁰.

Em Portugal, os recursos para financiar a CD advêm do orçamento de estado (através de verbas orçamentais do Camões, I.P.), de ministérios setoriais, da administração local e de fundos privados. Externamente, o financiamento pode advir de organismos internacionais, com destaque para a cooperação delegada, ou de países parceiros através da cooperação triangular. A cooperação delegada tem vindo a revelar-se como uma das principais estratégias da cooperação portuguesa e gerou uma mudança na orientação da APD do país.

No âmbito privado, a Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (SOFID), criada em 2007, procura financiar atividades privadas nas regiões em desenvolvimento, promovendo o desenvolvimento sustentável através da instalação ou expansão de empresas portuguesas em mercados externos. Apesar dos projetos apoiados serem orientados para países em que a cooperação oficial portuguesa está presente, ainda é necessária maior articulação com o Camões, I.P, para que se possa avaliar a participação destes recursos no cumprimento da Agenda 2030 por Portugal¹¹.

10

Plataforma Portuguesa das ONGD (2017)

11

Camões, I. P. (2016)

TENDÊNCIAS E DESAFIOS

“O MUNDO HOJE ENCONTRA-SE NUM MOMENTO DECISIVO. ENFRENTAMOS DESAFIOS SEM PRECEDENTES E OPORTUNIDADES ÚNICAS, COM POTENCIAL PARA FUTUROS AMPLAMENTE CONTRASTANTES. NAS ÚLTIMAS DÉCADAS, O MUNDO FEZ NOTÁVEIS PROGRESSOS NO DESENVOLVIMENTO HUMANO. A PROPORÇÃO DE PESSOAS QUE VIVEM EM EXTREMA POBREZA REDUZIU PARA METADE. [...] MAS TAMBÉM SABEMOS QUE MILHÕES DE PESSOAS ESTÃO A SER DEIXADAS PARA TRÁS. A ONDA DA GLOBALIZAÇÃO AINDA NÃO ELEVOU TODOS OS BARCOS. PARA MUITOS, O CAMINHO PARA A PROSPERIDADE MOSTROU-SE ELUSIVO. [...] O NOSSO DESAFIO É REVITALIZAR A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O BEM COMUM E CONSTRUIR UMA VIDA DE PAZ E DIGNIDADE PARA TODOS.”

António Guterres, Secretário-Geral das Nações Unidas, abertura Belt and Road Forum, China, 2017

A Cooperação para o Desenvolvimento é marcada neste novo século pela pluralidade de atores e recursos para financiamento, ganhando destaque a Cooperação Sul-Sul, a Sociedade Civil e os novos atores privados. Neste sentido, os países que praticam APD têm realizado um esforço concertado para a inclusão e mobilização dos novos atores e recursos em benefício do Desenvolvimento Sustentável. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabeleceram um novo modelo de desenvolvimento global em que foram priorizadas as necessidades dos países e centraram-se na parceria dos atores comprometidos com o Desenvolvimento para alcançá-lo. Marcam essa tendência instrumentos como a Cooperação Triangular, o *blending* de recursos e a criação de fundos de financiamento.

No âmbito europeu, o *blending* e a cooperação delegada têm-se destacado como novos instrumentos de financiamento utilizados pela UE como forma de maximizar o impacto nos beneficiários, uma vez que procuram aproveitar a vantagem comparativa de cada ator envolvido e as relações previamente estabelecidas com os países parceiros. A participação dos países parceiros na alocação dos recursos disponíveis e na definição das prioridades também estão no centro da CD atualmente.

A sociedade civil estabelece-se como um ator de relevância no seio da cooperação, devido à sua proximidade às comunidades e o seu papel em processos de *advocacy*, as mesmas detêm um grau de legitimidade e de eficácia que outros atores não alcançam. As OSC procuram reforçar o protagonismo do beneficiário e do seu próprio papel no processo de desenvolvimento, além de observar as ações dos doadores no âmbito legislativo e político. São, no entanto, necessárias condições jurídicas, organizacionais, financeiras, políticas e culturais (externas e internas) para que a sociedade civil possa colaborar no processo do desenvolvimento.

Para além destas limitações, a tendência de canalização de fundos através das ONG, em detrimento de disponibilização de fundos para as ONG, limita o âmbito de atuação das mesmas¹². A CD deve assumir-se mais colaborativa e inclusiva, garantindo também o protagonismo das comunidades beneficiárias na orientação de cada processo de desenvolvimento. Neste sentido, será essencial ampliar a disponibilização de recursos e o financiamento de setores relevantes aos países beneficiários, mas também fomentar o debate acerca da CD, promovendo um espaço favorável ao desenvolvimento da sociedade civil, e constituindo mecanismos que garantam a orientação dos recursos para a promoção do desenvolvimento sustentável nas suas três esferas – económica, social e ambiental.

¹² Plataforma Portuguesa das ONGD (2017)

REFERÊNCIAS

- Camões, I. P. (2016). Avaliação da Ação da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (SOFID) na Promoção do Desenvolvimento (2007-2014).
- Comissão Europeia (2018). Investing in Sustainable Development: The EU at the forefront in implementing the Addis Ababa Action Agenda. *Bruxelas, abril 2018*.
- Estêvão, J. (2004). Desenvolvimento econômico e mudança institucional: o papel do Estado.
- Esteves, P. & Assunção, M. (2014), “South-South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN”, *Third World Quarterly*, vol.35, n° 10, pp. 1775-1790.
- Faria, R. (2012). A política de Cooperação para o Desenvolvimento no contexto da crise económica do século XXI: o caso português.
- Ferreira, P., Faria, F. & Cardoso, F. (2015), O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2016) “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development, Gender & Development” 24:1, 43-52.
- Gore, C. (2013). The new development cooperation landscape: actors, approaches, architecture. *Journal of International Development*, 25(6), 769-786.
- Governo de Portugal. (s.d), Conceito Estratégico da cooperação portuguesa 2014-2020. Disponível em: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/ped_conceito_estrategico_cp1420.pdf
- IPAD (2011). Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento. 1996-2010.
- Janus, H., Klingebiel, S., & Paulo, S. (2015). Beyond aid: A conceptual perspective on the transformation of development cooperation. *Journal of International Development*, 27(2), 155-169.
- Nascimento, D. (2015), Para além das cinzas: uma avaliação crítica da cooperação Portuguesa para o desenvolvimento em Timor-Leste, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- OCDE (2017). Development Co-operation Report 2017.
- ____ (2016). History of the 0.7% ODA target. Texto original do DAC Journal 2002, Vol 3 No 4, p. III-9 – III-11, revisado em Mar, 2016.
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2017). Relatório Aid Watch Portugal 2017: A Cooperação Portuguesa no início da era pós-2015
- ____ (2016). Sociedade Civil e Políticas Públicas. Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD, número 10, maio 2016.
- ____ (2015). O que é o desenvolvimento? Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD, número especial, maio 2015.
- Vaes, S., & Huyse, H. (2015). Private Sector in Development Cooperation. Mapping international debates, donor policies, and Flemish development cooperation. HIVA, 2015.
- Zimmermann, F., & Smith, K. (2011). More actors, more money, more ideas for international development co-operation. *Journal of International development*, 23(5), 722-738.
- International Cooperation and Development - European Commission (online), acesso: Maio, 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/>
- OECD Glossary, acesso: Maio, 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>
- OECD statistics, acesso: Abril, 2018. Disponível em: stats.oecd.org/
- Cooperação - Camões I.P, acesso: Maio, 2018. Disponível em: <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa>
- Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) - Camões I.P, acesso: Abril, 2018. Disponível em: <http://coop.instituto-camoes.pt/bdcoopfrontend>

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Cooperação para o Desenvolvimento

AUTORIA E EDIÇÃO

Plataforma Portuguesa das ONGD

COLABORAÇÃO

Hanna Peixoto Mattos

Grupo de Trabalho Aid Watch da Plataforma Portuguesa das ONGD

APOIO

Camões – Instituto da Cooperação e da Língua

DATA

Junho 2018

DESIGN GRÁFICO

Ana Grave

COM O APOIO

